

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

---

**PARTE PRIMA**

**Roma - Mercoledì, 7 gennaio 1998**

**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 86081

---

**CORTE COSTITUZIONALE**



# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **443.** Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Commercio - Produzione e commercializzazione di paste alimentari - Imprese aventi stabilimenti in Italia - Utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati in base al diritto comunitario nel territorio della comunità europea - Omessa previsione - Incompatibilità con il principio costituzionale di non discriminazione della produzione interna - Illegittimità costituzionale - Caratteristiche dei prodotti denominati pasta di semola di grano duro e pasta di semolato di grano duro - Difetto di rilevanza - Inammissibilità - Divieto di vendita e di detenzione per la vendita di pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite dalla legge - Non fondatezza.**

(Legge 4 luglio 1967, n. 580, artt. 30, 36, 28 e 31).

(Cost., artt. 3 e 41, primo comma) ..... Pag. 15

N. **444.** Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Sanità pubblica - Regione Sicilia - Policlinico di Palermo - Assunzione di personale ausiliario socio-sanitario e di autisti di ambulanze - Inserimento nei ruoli del servizio sanitario regionale - Elusione dell'onere della previa verifica dei carichi di lavoro - Assenza di provvedimenti di rideterminazione delle piante organiche - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.**

(Legge regione Sicilia 24 marzo 1996, art. 1, commi 1 e 2; legge regione Sicilia 24 marzo 1996, artt. 3 e 4).

[Cost., artt. 3, 51, 97 e 136; statuto speciale regione Sicilia art. 17, lettere b) e c)] ..... » 20

N. **445.** Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Ordinamento penitenziario - Beneficio della semilibertà - Concessione nei confronti dei condannati che prima della data di entrata in vigore dell'art. 15, comma 1, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 1992, n. 356, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto e per i quali non sia accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata - Omessa previsione - Riferimento alle sentenze della Corte nn. 306 del 1993, 504 del 1995, e 68 del 1995 - Violazione del principio della funzione rieducativa della pena - Innovazione legislativa recante connotazioni sostanzialmente ablative e riproduttive del carattere di «revoca» non fondata sulla condotta colpevole del condannato - Illegittimità costituzionale.**

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1) ..... » 25

N. 446. Sentenza 16-30 dicembre 1997.**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Domanda di riparazione per ingiusta detenzione - Proposizione a pena di inammissibilità entro 18 mesi dal giorno in cui il provvedimento di archiviazione è stato pronunciato, anziché dalla notifica di detto provvedimento all'interessato che abbia subito custodia cautelare - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (cfr. sentenze nn. 185 del 1988, 134 del 1985, 14 del 1997, 255 del 1974 e 159 del 1971) - Irragionevolezza - Violazione del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale.**

(C.P.P., art. 315, comma 1) ..... Pag. 29

N. 447. Sentenza 16-30 dicembre 1997.**Giudizio di legittimità in via incidentale.**

**Appalti pubblici - Regione Sicilia - Divieto di inserimento nei bandi di gara di qualsiasi clausola che preveda modalità che possano comportare il riconoscimento preventivo dei partecipanti agli appalti anche nella fase di presentazione delle offerte - Pluralità di interpretazioni della disposizione impugnata - Disciplina tendente a rafforzare il divieto per l'ente appaltante di rivelare l'identità dei partecipanti alle gare ma non a precludere all'amministrazione la conoscenza di tale identità - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

(Legge regione Sicilia 29 aprile 1985, n. 21, art. 34-*bis*, comma 5, introdotto dall'art. 48 della legge regionale 12 gennaio 1993, n. 10).

(Cost., artt. 93, primo comma, e 97, primo comma) ..... » 33

N. 448. Sentenza 16-30 dicembre 1997.**Giudizio di legittimità in via incidentale.**

**Caccia - Protezione della fauna selvatica - Comprensione, nella percentuale del territorio destinata a tale finalità, delle aree in cui sia comunque vietata l'attività venatoria purchè le stesse siano definibili come agro-silvo-pastorali - Ragionevolezza - Disciplina volta ad orientare la pubblica amministrazione alla elaborazione di piani faunistico-venatori - Non fondatezza.**

(Legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 3; legge regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, art. 3, commi 1 e 2).

(Cost., art. 97, primo comma) ..... » 38

N. 449. Sentenza 16-30 dicembre 1997.**Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.**

**Costituzione della Repubblica italiana - Camera dei deputati e Corte di appello di Milano - Opinioni espresse dall'on. Umberto Bossi nella campagna elettorale per l'elezione del sindaco di Milano - Deposito del ricorso presso la cancelleria della Corte dopo la scadenza del termine perentorio dei venti giorni stabilito dalla legge - Improcedibilità**

» 43

N. 450. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Processo penale - Presupposti per la concessione di un termine per la difesa al difensore designato che ne faccia richiesta - Semplice assenza dall'udienza del difensore di fiducia - Mancata ricomprensione - Adeguata salvaguardia della effettività della difesa in giudizio - Non fondatezza.**

(C.P.P., art. 108).

(Cost., artt. 3 e 24, secondo comma) ..... Pag. 48

N. 451. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Minori - Affidamento del figlio naturale e determinazione della prestazione economica a carico del padre naturale - Presunta disparità tra figli legittimi e figli naturali - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze nn. 23 del 1996, 295 del 1995 e 65 del 1996) - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Non fondatezza.**

(C.C., art. 317-bis e art. 38 delle disposizioni di attuazione).

(Cost., artt. 3 e 30) ..... » 53

N. 452. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Riscossione delle entrate patrimoniali - Ingunzione di pagamento - Giudizio di opposizione - Competenza del giudice del luogo ove ha sede l'ufficio dell'ente che ha emesso l'ingunzione medesima e non del giudice del luogo in cui risiede l'ingiunto opponente - Conseguenze di fatto connesse alla scelta del legislatore - Ragionevolezza - Non fondatezza.**

(R.D. 14 aprile 1910, n. 639, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 25) ..... » 57

N. 453. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Processo penale - Custodia cautelare disposta da più ordinanze per reati in rapporto di connessione qualificata - Unificazione del relativo termine di durata per la fase di giudizio di primo grado anche nell'ipotesi in cui il termine di fase sia unico per essere stato il rinvio a giudizio disposto con il medesimo provvedimento - Erroneità delle premesse interpretative da parte del giudice *a quo* - Riferimento alla giurisprudenza della Corte di cassazione in materia (vedi sezioni unite 25 giugno 1997) - Riferimento alla sentenza della Corte n. 89 del 1996 - Insussistenza della prospettata disparità di trattamento - Non fondatezza.**

(C.C.P., art. 297, terzo comma).

(Cost., art. 3) ..... » 60

N. 454. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Enti locali - Trattamento economico spettante agli assessori - Parlamentari nazionali od europei nonché consiglieri regionali - Spettanza delle sole indennità di presenza e non di quelle di carica - Discrezionalità legislativa - Funzione di semplice ristoro forfettario e non di completa reintegrazione delle perdite economiche - Ragionevolezza - Non fondatezza.**

(Legge 27 dicembre 1985, n. 816, art. 14, secondo comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 36, primo comma) ..... Pag. 64

N. 455. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Processo civile - Opposizione ad esecuzione immobiliare - Preclusione al terzo, che abbia spiegato intervento adesivo dipendente, di impugnare autonomamente la sentenza per la tutela del proprio interesse - Diversità ontologica degli istituti posti a tutela delle situazioni giuridiche dell'interventore principale e del terzo interveniente *ad adiuvandum* - Non fondatezza.**

(C.P.C., art. 105, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24) ..... » 67

N. 456. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

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

**Alimenti - Produzione di vini a denominazione di origine controllata - Violazione di prescrizione del disciplinare - Trattamento sanzionatorio - Presunta incogruià - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Manifesta infondatezza.**

(Legge 10 febbraio 1992, n. 164, artt. 10 e 28).

(Cost., artt. 3, 25 e 27, secondo comma) ..... » . 70

N. 457. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

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

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Consenso - Mancata previsione della possibilità di revoca del consenso prestato dal p.m. nell'ipotesi in cui il magistrato non possa più partecipare all'udienza - Eventualità che in nessun caso può incidere sulla validità e l'efficacia degli atti processuali già compiuti atteso che, secondo il principio della conservazione degli atti, l'ordine del processo e la certezza dei relativi rapporti, impongono la riferibilità delle singole condotte alla parte unitariamente intesa - Manifesta infondatezza.**

(C.P.P., artt. 439 e 440).

[Cost., art. 108 (*recte*: 107, ultimo comma)] ..... » 72

N. 458. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.**

**Usi civici - Commissario per il riordinamento degli usi civici di Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e Ministro di grazia e giustizia - Mancata approvazione dei provvedimenti commissariali riguardanti la legittimazione all'occupazione di terreni appartenenti al demanio civico dei comuni di Castelmagno e Viozene - Circolare del Ministro di grazia e giustizia 9 maggio 1997, n. 5 - Non appartenenza del Commissario e del Governo a poteri statuali diversi con titolarità di distinte funzioni costituzionalmente rilevanti - Insussistenza dei requisiti di ammissibilità del conflitto - Inammissibilità .....**

Pag. 74

N. 459. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.**

**Edilizia residenziale - Regione Emilia-Romagna - Rapporti finanziari tra Stato e regioni per interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica - Rinuncia al ricorso da parte della regione Emilia-Romagna seguita dalla relativa accettazione da parte dell'Avvocatura dello Stato - Estinzione del processo .....**

» 76

N. 460. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

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

**Reati in genere - Estorsione - Pena edittale minima di anni cinque di reclusione - Presunta incongruità - Analoga questione già dichiarata dalla Corte manifestamente infondata (vedi ordinanza n. 368/1995 e sentenza n. 217/1996) - Discrezionalità legislativa - Manifesta infondatezza.**

(C.P., art. 629).

(Cost., artt. 3 e 27, terzo comma).....

» 78

N. 461. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

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

**Processo civile - Udienza di prima comparizione - Rinvio di ufficio - Possibilità del convenuto di costituirsi venti giorni prima di tale udienza - Conseguente decadenza del convenuto dalla facoltà di proporre domande riconvenzionali e di chiamare in causa terzi - Omessa previsione - Ragionevolezza di una disciplina generale rispondente ad evidenti ragioni di certezza nell'interesse pubblico con limitazioni temporali immutabili ed irreversibili all'esercizio di facoltà e poteri processuali (vedi sentenza della Corte n. 471/1992) - Manifesta infondatezza.**

(C.P.C., art. 166, in relazione agli artt. 167, secondo e terzo comma, 171, secondo comma, e 269, secondo comma, stesso codice).

(Cost., artt. 3 e 4).....

» 79

N. 462. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

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

**Processo penale - Procedimento penale a carico di iscritti all'albo degli avvocati e procuratori - Deroga alle regole ordinarie di competenza per territorio - Estensione come per i magistrati - Insussistenza di analogia fra le situazioni poste a raffronto - Manifesta infondatezza.**

(C.P.P., art. 11).

(Cost., art. 3) ..... Pag. 82

N. 463. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Poste - Esclusione e limitazione di responsabilità dell'amministrazione delle poste per i servizi postali e di bancoposta - Colpevole ritardo nella rinnovazione di assegno postale localizzato, smarrito, distrutto o sottratto durante la trasmissione all'ufficio di pagamento designato dal traente - Obbligo al risarcimento del danno - Mancata previsione - Servizi di bancoposta sostanzialmente analoghi ai servizi propri dell'attività bancaria sia per struttura che per funzione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale - Mancato recapito di corrispondenza raccomandata - Esclusione dell'obbligo del risarcimento oltre l'indennità commisurata a dieci volte il diritto di raccomandazione - Non fondatezza.**

(D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6; d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 6, 28, 48 e 93).

(Cost., artt. 3, 28 e 43) ..... » 84

N. 464. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Minori - Esclusione della necessità dell'autorizzazione del giudice tutelare ai fini del rilascio del passaporto al genitore naturale di un minore in presenza dell'assenso dell'altro genitore naturale convivente con il primo e dimorante nel territorio nazionale con esercizio congiunto della potestà genitoriale - Omessa previsione - Non più giustificata, nel nuovo diritto di famiglia, la differente disciplina dettata dalla norma impugnata nei confronti del genitore naturale rispetto a quella prevista per il genitore legittimo - Illegittimità costituzionale.**

[Legge 21 novembre 1967, n. 1185, art. 3, lettera b)] ..... » 88

N. 465. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Militari - Sottufficiali della guardia di finanza - Estensione del trattamento economico previsto per gli ispettori della Polizia di Stato - Non consentita individuazione della corrispondenza delle funzioni delle diverse qualifiche - Ragionevolezza della scelta legislativa di fronte a situazioni e sistemi non omogenei - Non fondatezza.**

[Legge 1° aprile 1981, n. 121, art. 43, diciassettesimo comma, e tabella C) allegata, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569, e relativa nota in calce alla tabella].

(Cost., artt. 3 e 97) ..... » 92

N. 466. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Impiego pubblico - Personale della scuola - Limite minimo di età di 18 anni per la partecipazione ai concorsi per il reclutamento nelle scuole statali - Ulteriori requisiti - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Esigenza di attuare una omogeneizzazione del sistema dei requisiti di accesso e di assicurare parità di trattamento per i partecipanti con relativa semplificazione dei meccanismi di verifica - Non fondatezza.**

(D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, art. 8, primo comma; d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, art. 402, comma 4; d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 2, primo comma, n. 2).

(Cost., artt. 3, 4, 35 e 37) ..... Pag. 96

N. 467. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

**Giudizio per conflitto e attribuzione tra Stato e provincia autonoma.**

**Trasporto - Province autonome di Trento e di Bolzano - Riparto tra le regioni a statuto speciale di un contributo straordinario quale concorso dello Stato alla copertura dei disavanzi di esercizio dell'azienda di trasporto pubblico locale per il periodo 1987-89 - Omessa previsione delle due province tra le beneficiarie - Esclusione della possibilità che il conflitto venga instaurato contro un atto di mera esecuzione di un atto legislativo dello Stato - Inammissibilità.**

(D.M. trasporti e navigazione 4 novembre 1996) ..... » 100

N. 468. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

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

**Carceri e sistema penitenziario - Arruolamento nel Corpo degli agenti di custodia - Possesso del requisito di «Non aver riportato qualifiche inferiori a quello di "buono" riportato durante il servizio militare» - Carezza di motivazione in ordine alla rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

(D.Lgs.Lgt. 21 agosto 1945, n. 598 art. 4, n. 8; legge 18 febbraio 1963, n. 173, art. 126; d.-l. 29 gennaio 1992, n. 36, art. 1, comma 3, convertito dalla legge 29 febbraio 1992 n. 213; d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, art. 17, comma 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356).

(Cost., artt. 3, 4, primo comma, e 52, secondo comma) ..... » 106

N. 469. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

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

**Costituzione della Repubblica italiana - Tribunale di Palermo e Senato della Repubblica - Opinioni espresse dal sen. Carmine Mancuso nei confronti del questore dott. Bruno Contrada - Riconoscimento della legittimazione delle parti a sollevare conflitto - Ammissibilità** ..... » 108

N. 470. Sentenza 16-30 dicembre 1997.

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

**Corte dei conti - Affidamento alla Corte dell'individuazione degli enti assoggettabili al controllo - Impregiudicata, per gli enti stessi da assoggettare a controllo, la garanzia della tutela innanzi al giudice - Non fondatezza.**

(Legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, comma 4).

(Cost., artt. 100, 103 e 113) ..... Pag. 110

N. 471. Ordinanza 16-30 dicembre 1997.

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

**Imposte in genere - Motociclo di cavalli fiscali nove - Imposizione straordinaria nella misura del quintuplo delle tasse automobilistiche erariali, regionali e della relativa addizionale per l'anno 1992 - Presunta irragionevolezza e disparità di trattamento sia rispetto ai proprietari di autovetture del tutto escluse dalle imposizioni, sia rispetto ai proprietari gravati da imposta straordinaria solo nella misura di tre volte le tasse predette - Questione già dichiarata manifestamente infondata dalla Corte (vedi ordinanza nn. 475/1994 e 355/1995) - Eterogeneità delle situazioni poste a raffronto - Manifesta infondatezza.**

(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 8, comma 1, lettera *a-bis*, e comma *2-bis*, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438).

(Cost., artt. 3 e 53) ..... » 118

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 56. Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 4 dicembre 1997 (della regione Toscana).

**Caccia - Attuazione della direttiva 409/79 CEE del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 1997 - Modalità di esercizio delle deroghe alle limitazioni e ai divieti stabiliti dagli artt. 5, 6, 7 e 8 della direttiva, previste dall'art. 9, lett. *c*), della stessa, per consentire, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo, la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità - Prevista adozione di tali deroghe da parte delle regioni, d'intesa con i Ministri dell'ambiente e per le politiche agricole, con indicazione, nei relativi provvedimenti, delle giustificazioni delle deroghe, tenuto conto dell'entità della popolazione della singola specie, e di precise valutazioni tecniche, statistiche e scientifiche acquisite in sede istruttoria; dell'esame delle diverse soluzioni alternative praticabili per soddisfare gli interessi tutelati; dei mezzi, impianti e metodi di cattura o di abbattimento, dei tempi e luoghi di esercizio della deroga e del termine finale della sua operatività; degli organi di controllo e del sistema di verifica dei controlli effettuati; del piano di intervento e delle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali incaricate dell'attuazione - Applicazione di detta disciplina anche alla cattura per la cessione a fini di richiamo di cui all'art. 4, comma 4, legge 11 febbraio 1992, n. 157 - Individuazione dell'autorità abilitata a dichiarare che le prescritte condizioni sono realizzate nell'Istituto nazionale per la fauna selvatica - Incidenza sulle competenze, esercitate dalla ricorrente regione Toscana, per quanto attiene alle deroghe in questione, con la legge regionale 21 agosto 1997, n. 77, spettanti alle regioni a statuto ordinario, in base agli artt. 117 e 118 della Costituzione, in materia di caccia, e alle stesse già trasferite dall'art. 99 del d.P.R.**

24 luglio 1977, n. 616, e pressoché integralmente, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini) dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, con il quale sono stati riservati allo Stato solo i poteri di disciplina generale e di coordinamento, previsti dall'art. 18 della citata legge n. 157 del 1992 riguardo alle variazioni degli elenchi delle specie cacciabili, da non confondersi con quelli, nettamente diversi, inerenti alle deroghe in questione - Rilevata inosservanza, altresì, delle norme degli artt. 6 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1997 e dell'art. 9, comma 3, della legge 9 marzo 1989, n. 86, circa i limiti che possono porsi all'attività delle regioni a statuto ordinario, nella materia *de qua*, in ordine alle procedure di esecuzione delle direttive comunitarie - Impossibilità che l'impugnato provvedimento — non certo configurabile, in mancanza di tutti i requisiti richiesti, come valido atto di indirizzo e coordinamento — trovi fondamento in un interesse nazionale unitario e non frazionabile, idoneo a legittimare un intervento statale di tale portata - Riferimenti a numerose pronunce della Corte costituzionale, e tra queste, in particolare, a sent. nn. 272 e 381/1996.

(Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 1997).

(Cost., artt. 117 e 118; d.P.R. 24 luglio 1997, n. 616, artt. 6 e 99; d.P.R. 4 giugno 1997, n. 143, art. 1, comma 2; legge 9 marzo 1989, n. 86, art. 9, comma 3) .....

Pag. 121

- N. 57. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 9 dicembre 1997 (della provincia autonoma di Bolzano).

**Ambiente (Tutela dell') - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 1997 -** Istituzione, per il Parco nazionale dello Stelvio, nell'ambito della prevista dislocazione dei coordinamenti territoriali del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente e dei relativi contingenti di personale presso gli enti parco nazionali, del «Coordinamento territoriale Stelvio», dotato di 60 unità provenienti dai ruoli del Corpo forestale dello Stato, con il compito di svolgere la sorveglianza sul territorio del Parco - Adozione di tale provvedimento, *in parte qua*, in base al disposto di carattere generale dell'art. 21, comma 2, della legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394, senza considerazione della specialità, rispetto a quello, della disciplina del Parco dello Stelvio, stabilita — in base alle intese tra gli enti interessati (Stato, province autonome e regione Lombardia) in ordine alla gestione unitaria del parco, previste dall'art. 3 delle norme di attuazione statutaria emanate con d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 — dall'art. 35 della stessa legge quadro n. 394 del 1991, e dall'art. 11 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 novembre 1993 — in osservanza dei quali sono state emanate, riguardo alle zone comprese nel territorio della provincia di Bolzano, le disposizioni dell'art. 13 della legge provinciale 3 novembre 1993, n. 19 — e secondo cui: *a)* la sorveglianza dell'intero parco mette capo al Consorzio di gestione dal quale il personale di sorveglianza funzionalmente dipende; *b)* per la parte del parco non ricadente nei territori delle province autonome di Trento e Bolzano, il Consorzio di gestione si avvale del Corpo forestale dello Stato; *c)* per la parte del parco ricadente nei territori delle province autonome di Trento e di Bolzano, il Consorzio di gestione si avvale dei Corpi forestali delle rispettive province autonome - Conseguente lamentata incidenza, in misura maggiore e minore — secondo che l'impugnato decreto si ritenga applicabile, come parrebbe certo, anche per le zone del parco comprese nei territori delle province autonome, o, invece, solo per le zone non comprese in tali territori — sulle competenze in materia di agricoltura e foreste — in cui rientrano le funzioni concernenti il Parco dello Stelvio — attribuite alle province di Trento e di Bolzano dall'art. 8 nn. 5, 6, 16 e 21, e dall'art. 16 dello statuto per il Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione, altresì, in entrambe le suddette ipotesi, del principio di leale cooperazione tra Stato e regioni (art. 5 della Costituzione) - Richiamo alla sentenza n. 366/1992.

(Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 giugno 1997).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 5 n. 6, n. 16, n. 21, e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, art. 3; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 35, comma 1; Cost., art. 5). .....

» 127

- N. 58. Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 9 dicembre 1997 (del tribunale di Pesaro).

**Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati, nella seduta del 5 marzo 1997, adottata in seguito alla trasmissione degli atti del procedimento penale, pendente innanzi al tribunale di Pesaro, contro Nuccio Gaspare, all'epoca deputato in carica, per il reato di cui all'art. 326 cod. pen., contestatogli per avere egli divulgato liste di iscritti a logge massoniche attive coperte da segreto istruttorio in quanto oggetto di inchiesta parlamentare - Dichiarazione che i fatti di cui il deputato è accusato concernevano opinioni da lui espresse nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, comma primo, della Costituzione, sul presupposto che, nella sostanza, l'elemento materiale del reato risultasse non provato in quanto gli elenchi di nomi diffusi dal Nuccio non sarebbero stati quelli in possesso della Commissione antimafia - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato, in riferimento all'art. 68, comma primo, della Costituzione, in base al principio che la immunità prevista dal precetto costituzionale non può essere invocata e applicata dalla Camera alla stregua di valutazioni prettamente di merito della vicenda processuale, di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, e dichiarato dalla Corte ammissibile, in sede deliberativa con ordinanza 16-30 ottobre 1997, n. 325.**

(Deliberazione della Camera dei deputati del 5 marzo 1997) .....

Pag. 130

- N. 59. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 23 dicembre 1997 (della regione Lombardia).

**Giustizia amministrativa - Sentenza del TAR per la Lombardia, sez. II, n. 1738 dell'8 ottobre 1997, con la quale sono state annullate le deliberazioni della Giunta regionale lombarda n. 67573 del 10 aprile 1995, e nn. 9480 e 9479 del 1º marzo 1996, concernenti tutte il Piano territoriale di coordinamento del Parco agricolo sud di Milano, per essere state riconosciute illegittime, la prima (recante «Approvazione della Relazione istruttoria relativa alla proposta di approvazione del Piano, ai sensi dell'art. 19, comma 2, penultimo alinea, della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86») - giacché con essa, invece di limitarsi alla verifica della proposta di piano adottata dalla provincia di Milano, in relazione alla coerenza con gli indirizzi di politica ambientale della regione, come previsto dal citato art. 19, si era riscritta completamente la proposta - e la seconda e la terza (aventi ad oggetto, rispettivamente, la trasmissione al Consiglio regionale del progetto di legge per l'approvazione al Piano) in via derivata, in quanto consequenziali alla prima - Lamentata violazione, in riferimento agli articoli 97, 117, 118, 121, 122 e 123 della Costituzione e allo statuto della regione Lombardia, delle competenze garantite alla regione Lombardia in ordine alla integrità dalla propria potestà legislativa e in particolare della sfera dell'iniziativa legislativa della Giunta regionale, in quanto i provvedimenti annullati, trattandosi di atti interni ad un procedimento destinato a concludersi con un atto legislativo, e come tali attratti nel regime dell'atto legislativo, non erano assoggettabili, di conseguenza, alla giurisdizione del TAR - Non rilevanza in contrario dell'argomento addotto nella motivazione della sentenza, secondo cui l'annullamento disposto nel caso dal giudice amministrativo sarebbe legittimato dagli effetti esterni delle deliberazioni della Giunta riguardo a misure di salvaguardia in base ad esse immediatamente operanti, effetti esterni peraltro eliminabili, a voler tutto concedere, limitando solo ad essi l'esercitato sindacato - Richiamo alle sentenze nn. 110/1970, 432/1994, 285/1990, 143/1989 e 1010/1988 - Istanza di sospensione.**

**Sentenze del tribunale amministrativo reg., sez. II, della Lombardia dell'8 ottobre 1997, n. 1738.**

(Cost., artt. 79, 117, 118, 121, 122 e 123; statuto regione Lombardia) .....

» 132

- N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 dicembre 1997 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Zootecnia - Agricoltura - Regione Friuli-Venezia Giulia - Disciplina del settore lattiero-caseario - Costituzione di un quantitativo regionale di latte producibile - Previsione di modalità di compensazione a livello regionale - Istituzione e disciplina di una quota di riserva regionale - Contrasto con la normativa comunitaria, di cui al regolamento CEE n. 3950/92 - Incidenza sull'obbligo all'osservanza degli impegni comunitari - Violazione dei limiti posti alla competenza legislativa regionale.**

(Legge regione Friuli-Venezia Giulia, 4 novembre 1997, art. 2, comma 1, e 5).

(Cost., artt. 11 e 117) ..... Pag. 137

- N. 78. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 dicembre 1997 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Caccia - Regione Umbria - Disposizioni circa il prelievo in deroga di fauna selvatica, ai sensi dell'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79, sulla protezione degli uccelli selvatici - Contrasto con l'art. 18 della legge-quadro sulla caccia n. 157 del 1992 - Violazione dei limiti posti alle competenze regionali in materia - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 272/1996 e 1002/1988.**

(Legge regione Umbria 17 novembre 1997).

(Legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18; direttiva CEE 2 aprile 1979, n. 409, art. 9; Cost., art. 117) ..... » 139



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 443

Sentenza 16-30 dicembre 1997

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

**Commercio - Produzione e commercializzazione di paste alimentari - Imprese aventi stabilimenti in Italia - Utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati in base al diritto comunitario nel territorio della comunità europea - Omessa previsione - Incompatibilità con il principio costituzionale di non discriminazione della produzione interna - Illegittimità costituzionale - Caratteristiche dei prodotti denominati pasta di semola di grano duro e pasta di semolato di grano duro - Difetto di rilevanza - Inammissibilità - Divieto di vendita e di detenzione per la vendita di pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite dalla legge - Non fondatezza.**

(Legge 4 luglio 1967, n. 580, artt. 30, 36, 28 e 31).

(Cost., artt. 3 e 41, primo comma).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 28, 30, 31 e 36 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari), promossi con n. 3 ordinanze emesse il 15 giugno 1996 dal pretore di Pordenone, rispettivamente iscritte ai nn. 960, 961 e 1145 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 40 e 43, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 21 maggio 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio di opposizione avverso ordinanza-ingiunzione emessa nei confronti del legale rappresentante di un pastificio, per avere prodotto e commercializzato pasta alimentare secca, denominata «specialità gastronomica alle erbe aromatiche», contenente ingredienti non consentiti (aglio e prezzemolo) dalle vigenti disposizioni di legge, il pretore di Pordenone ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 28, 30, 31 e 36 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari).

Il giudice *a quo* muove da due premesse: la prima è costituita dal rilievo che, a seguito della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, sulla base del principio di libera circolazione delle merci, i divieti posti dagli articoli impugnati non trovano più applicazione nei confronti degli importatori di paste alimentari, ai quali quindi è consentito introdurre e commercializzare, nel territorio italiano, paste secche prodotte all'estero

utilizzando ingredienti non consentiti dalla legislazione italiana, sempreché tali produzioni siano conformi alle leggi nazionali e non contrastino con i divieti sanciti in generale, a tutela della salute, dagli artt. 30 e 36 del trattato CEE. La seconda si fonda sull'osservazione che la stessa legge n. 580 del 1967, all'art. 50, consente, previa autorizzazione dell'autorità competente, la produzione di pasta avente requisiti diversi da quelli prescritti dalla stessa legge, dal regolamento di esecuzione e dai provvedimenti dell'autorità amministrativa, purché si tratti di prodotti destinati all'esportazione e non nocivi alla salute umana.

Conseguentemente, sempre secondo il giudice *a quo*, la pasta, cui si riferisce l'ordinanza-ingiunzione opposta, potrebbe essere senz'altro legittimamente importata da uno degli Stati membri della Comunità ovvero prodotta per l'esportazione, mentre non potrebbe essere prodotta da un imprenditore italiano per il mercato interno. Di qui il contrasto della normativa impugnata con l'art. 3 della Costituzione, dal momento che risulterebbe evidente la irragionevole disparità di trattamento:

a) tra produttori e importatori del medesimo prodotto, in quanto i primi, se l'alimento è destinato al mercato interno, non potrebbero produrre e commercializzare pasta contenente ingredienti non consentiti, laddove l'importatore potrebbe invece introdurre e vendere in Italia pasta con tali ingredienti;

b) tra produttori che destinino l'alimento al mercato interno e produttori che invece lo destinino all'esportazione, i quali ultimi potrebbero legittimamente commercializzare all'estero un tipo di pasta contenente ingredienti non consentiti in Italia;

c) tra chi utilizzi alcuni ingredienti non autorizzati per l'impasto e chi, viceversa, secondo quanto permesso dall'art. 3 del d.m. 27 settembre 1967, emanato ai sensi dell'art. 30 della legge n. 580, destini gli stessi ingredienti alla preparazione del ripieno della pasta.

Le medesime disposizioni, inoltre, sarebbero lesive, ad avviso del remittente, dell'art. 41, primo comma, della Costituzione, dal momento che le limitazioni all'utilizzazione di taluni ingredienti si tradurrebbero in illegittimi limiti alla iniziativa economica dei produttori italiani, la cui attività verrebbe ad essere irragionevolmente compressa.

Quanto alla rilevanza, infine, il giudice *a quo* osserva che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate determinerebbe l'annullamento dell'ordinanza oggetto di opposizione.

2. — Identica questione è stata sollevata dallo stesso pretore di Pordenone in un altro giudizio di opposizione avverso un'ordinanza-ingiunzione emessa in relazione alla commercializzazione di pasta secca non conforme alla normativa vigente per la presenza di aglio e prezzemolo nell'impasto.

3. — Un'altra questione, identica nelle argomentazioni, ma limitata agli artt. 28, 30 e 36 della legge n. 580 del 1967, è stata sollevata dallo stesso pretore di Pordenone nel corso di un giudizio di opposizione avverso un'ordinanza-ingiunzione emessa per la produzione e la commercializzazione di paste alimentari (denominate, rispettivamente, Specialità al peperaglio, Specialità al nero di seppia e Specialità del Chianti) contenenti ingredienti non consentiti, quali l'aglio, il peperoncino, il nero di seppia e la barbabietola.

4. — È intervenuto nei giudizi introdotti con la prima e con la terza ordinanza il Presidente del Consiglio dei Ministri, con atti di identico contenuto, sostenendo che la questione sarebbe priva di fondamento, dal momento che le situazioni poste a raffronto dal giudice *a quo* apparirebbero disomogenee, mentre il quadro normativo sarebbe univoco nello stabilire che chiunque (italiano, comunitario o straniero) produca pasta alimentare in Italia è obbligato a utilizzare soltanto gli ingredienti consentiti dalla normativa nazionale. L'Avvocatura osserva, infatti, che, per quanto riguarda la prospettata disparità di trattamento tra produttori nazionali e importatori, il trattamento riservato dalla legge italiana ai produttori di pasta alimentare sarebbe esclusivamente collegato all'ubicazione dello stabilimento di produzione, e che ciò costituirebbe un dato rispetto al quale il fatto che nel mercato italiano, in virtù dell'art. 30 del trattato CEE, debba circolare pasta prodotta in altri Paesi apparirebbe del tutto irrilevante.

Analogamente, ad avviso dell'Avvocatura, non potrebbero essere poste a raffronto la posizione del produttore per il mercato interno e del produttore per l'esportazione, né l'operazione di preparazione dell'impasto con quella di preparazione del ripieno. A quest'ultimo proposito l'Avvocatura rileva, comunque, che la questione sarebbe inammissibile, dal momento che la disciplina della preparazione del ripieno è posta da un decreto ministeriale e non dalle disposizioni impuginate.

Infondata, sarebbe, infine, sempre ad avviso dell'Avvocatura, la dedotta violazione dell'art. 41, primo comma, della Costituzione, posto che le disposizioni censurate mirerebbero a favorire la qualità del prodotto e, quindi, la sua affermazione sui mercati con beneficio dell'economia nazionale. Non si avrebbe, dunque, nel caso di specie, una compressione dell'iniziativa economica, bensì una sua regolamentazione ispirata al conseguimento di risultati economici discrezionalmente valutati.

*Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata con diverse ordinanze dal pretore di Pordenone, ha ad oggetto gli artt. 28, 30, 31 e 36 della legge 4 luglio 1967, n. 580, nella parte in cui prescrivono che per la produzione industriale di paste alimentari secche non possono essere utilizzati ingredienti diversi da quelli da essi stessi indicati o autorizzati con il decreto del Ministro della sanità previsto dall'art. 30.

Ad avviso del giudice *a quo*, tali disposizioni contrasterebbero con gli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione. Quanto all'art. 3, il remittente denuncia la disparità di trattamento tra i produttori nazionali, ai quali viene imposto di produrre e vendere in Italia pasta confezionata unicamente con gli ingredienti autorizzati, e gli importatori, ai quali è consentito introdurre in Italia per la vendita prodotti di altri Paesi comunitari realizzati, secondo le regole del Paese di origine, con materie prime anche diverse. Eguale disparità di trattamento sussisterebbe poi tra i produttori che destinino l'alimento al mercato interno e quelli che, invece, lo esportino, ai quali ultimi è consentito produrre per l'esportazione nella Comunità prodotti realizzati, secondo le regole del Paese a cui sono destinati, con materie prime anche diverse da quelle autorizzate in Italia. Il giudice *a quo* rileva, infine, un'ulteriore irragionevole discriminazione tra i produttori che utilizzino alcuni ingredienti per il ripieno delle paste e quelli che gli stessi ingredienti utilizzino per l'impasto, essendo la prima ipotesi consentita e la seconda vietata dal decreto ministeriale di cui si è detto.

Il remittente deduce anche la violazione dell'art. 41, primo comma, della Costituzione, perché risulterebbe ingiustificatamente compresso il diritto di iniziativa economica dei produttori nazionali.

Poiché le ordinanze di rimessione hanno ad oggetto le medesime disposizioni, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. — Deve innanzitutto essere dichiarata l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione concernente l'art. 28 della legge n. 580 del 1967, dal momento che tale disposizione si limita a prescrivere le caratteristiche di fabbricazione dei prodotti denominati pasta di semola di grano duro e pasta di semolato di grano duro, mentre nei giudizi *a quibus* non si pone un problema di denominazione dei prodotti ai quali si riferiscono gli illeciti amministrativi oggetto di contestazione, ma solo di presenza, in quei prodotti, di ingredienti diversi da quelli autorizzati con decreto del Ministro della sanità ai sensi dell'art. 30 della medesima legge.

Inammissibile è, altresì, la questione relativa all'art. 31, in quanto tale disposizione ha ad oggetto la produzione di pasta con impiego di uova e ne prescrive le caratteristiche, mentre la possibilità di utilizzare anche nella fabbricazione delle paste all'uovo ingredienti diversi risulta disciplinata e sottoposta a limitazioni dal precedente art. 30.

3. — Delle residue disposizioni censurate nelle ordinanze di rimessione, solo all'art. 30 sono astrattamente ascrivibili i vizi denunciati. Tale disposizione, invero, nel consentire la produzione di paste speciali contenenti vari ingredienti alimentari, subordinatamente all'autorizzazione del Ministro della sanità di concerto con i Ministri per l'agricoltura e foreste (oggi Ministro per le politiche agricole) e per l'industria, per il commercio e per l'artigianato (primo comma, secondo periodo), prevede che nel decreto siano stabilite le norme e le modalità per l'impiego e, nel caso, per la produzione, il commercio e la conservazione; e stabilisce per quest'ultima che, ove necessario, sia prescritta l'indicazione della data di fabbricazione e della durata di conservabilità degli ingredienti autorizzati (primo comma, ultima parte). L'art. 36 invece, prevedendo il divieto di vendere o di detenere per la vendita pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite nella stessa legge, non assume, per la parte che rileva nel presente giudizio (in cui si tratta di una fattispecie di impiego di ingredienti diversi da quelli autorizzati), un rilievo autonomo, discendendo il suo contenuto prescrittivo da quello di altre disposizioni tra le quali, appunto, l'art. 30. Le censure che investono l'art. 36 devono, pertanto, ritenersi assorbite in quelle concernenti l'art. 30, e in questo senso devono essere ritenute prive di fondamento.

4. — Così individuato l'oggetto scrutinabile nel merito, la questione è fondata.

Come già questa Corte ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 20 del 1980, la disciplina posta dalla legge 4 luglio 1967, n. 580, in materia di produzione e di vendita di paste alimentari, ha lo scopo di proteggere caratteristiche qualitative proprie della tradizione nazionale ritenute dal legislatore meritevoli di essere salvaguardate. La stessa materia è tuttavia assoggettata anche alle qualificazioni del diritto comunitario, alla luce delle quali quella finalità resta largamente frustrata. In assenza di regolamenti comunitari o di direttive di armonizzazione delle diverse discipline vigenti negli Stati membri, il principio operante in ambito europeo è quello della libera circolazione delle merci (fissato dagli artt. 30 e seguenti del trattato istitutivo della Comunità europea). In forza di tale principio, quale esso si è concretizzato nella giurisprudenza della Corte di giustizia della comunità, non è consentito ad uno Stato membro applicare una normativa nazionale che limiti l'importazione di merci prodotte e messe in commercio secondo le leggi dello Stato membro di provenienza. E così, in base al diritto comunitario,

lo Stato italiano, salvo che per le finalità di cui ora si dirà, non può porre ostacoli a che in uno Stato membro vengano prodotte e destinate al consumo in Italia paste alimentari contenenti ingredienti diversi da quelli autorizzati dalla legge nazionale ma consentiti dal diritto comunitario. Se questo è il contesto nel quale le imprese nazionali sono chiamate ad operare, è di tutta evidenza che ogni limitazione imposta dalla legislazione nazionale alla fabbricazione e alla commercializzazione delle paste alimentari nel territorio italiano, che non rinvenga nel trattato o, più in generale, nel diritto comunitario il proprio fondamento giustificativo, così da poter essere applicata egualmente nei confronti di tutta la produzione commercializzata in Italia, si risolve in uno svantaggio competitivo e, in ultima analisi, in una vera e propria discriminazione in danno delle imprese nazionali. Queste vengono ad essere per legge vincolate all'osservanza di regole finalizzate alla salvaguardia delle tradizioni alimentari italiane, laddove è consentito (o meglio, non può essere impedito) all'impresa comunitaria destinare al mercato italiano prodotti aventi caratteristiche difformi da quelle tradizionali.

Proprio in materia di interscambio comunitario di merci, deroghe al principio di libera circolazione dei beni potrebbero in astratto trovare nello stesso trattato il proprio titolo di legittimazione: l'art. 36 giustifica, infatti, restrizioni all'importazione per specifici motivi di interesse pubblico, tra i quali assumono preminente rilievo, in materia di circolazione di prodotti alimentari, la tutela della salute umana e, nell'interpretazione della giurisprudenza comunitaria, la tutela dei consumatori.

Ma, nel nostro caso, in cui la stessa Corte di giustizia, nella sentenza 14 luglio 1988 in causa 90/1986, Zoni, ha escluso che la disciplina introdotta dalla legge n. 580 del 1967 sia necessaria per rispondere ad esigenze imperative come la difesa dei consumatori o la lealtà dei negozi commerciali o la tutela della salute pubblica, la questione è se vincoli di protezione di tradizioni alimentari possano essere legislativamente imposti dalle leggi nazionali anche al di là di quanto giustificabile alla stregua del diritto comunitario.

5. — Quello al quale si è ora accennato è il tema delle cosiddette «discriminazioni a rovescio»: situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario. Va chiarito che in questa sede non interessa accertare quale sia il regime comunitario di simili discriminazioni, chiedersi se ed entro quali limiti esse siano rilevanti e possano essere denunciate di fronte agli organi della Comunità europea, come da taluno si sostiene, o se restino ancor oggi, in quell'ordinamento, del tutto irrilevanti come indurrebbe a ritenere un'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia. È peraltro significativo che proprio nella citata sentenza in causa Zoni, che riguarda specificamente la legge della quale oggi si discute, si afferma che «il diritto comunitario non esige che il legislatore abroghi la legge per quanto attiene ai produttori di pasta stabiliti sul territorio italiano». Ed in effetti, risponde ad una ben nota visione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno ispirata alla separazione dei due ordinamenti, comunitario e nazionale, della quale la citata sentenza della Corte di giustizia non è la sola espressione, che provvedimenti legislativi discriminatori in danno delle imprese nazionali siano di regola irrilevanti nel diritto comunitario. Salvaguardato il principio di libera circolazione delle merci ed assicurata, nei rapporti tra Stati, l'attuazione del divieto di restrizioni quantitative all'importazione o di misure di effetto equivalente, gli Stati membri resterebbero liberi di adottare, unilateralmente, una normativa che, senza toccare i prodotti importati, tenda a migliorare la qualità della produzione nazionale o a mantenerla conforme alle tradizioni alimentari interne, anche oltre quanto necessario per assicurare la tutela della salute umana e degli altri valori che, nel trattato, fungono da limite al principio di libertà della circolazione delle merci. Un eventuale atteggiamento di tolleranza nei confronti delle «discriminazioni a rovescio» rientrerebbe, insomma, per il diritto comunitario, tra le scelte consentite agli Stati membri, interamente rimesse alla loro libera autodeterminazione di Stati sovrani.

Ma — si diceva — in questa sede non è il punto di vista comunitario che interessa. Anche a voler ritenere che, nell'attuale fase evolutiva del processo di integrazione europea, sia questo un portato del rapporto di separazione che tuttora sussiste tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, è certo che all'impatto con il nostro sistema giuridico, quello spazio di sovranità che il diritto comunitario lascia libero allo Stato italiano può non risolversi in pura autodeterminazione statale o in mera libertà del legislatore nazionale, ma è destinato ad essere riempito dai principi costituzionali e, nella materia di cui si tratta, ad essere occupato dal congiunto operare del principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica, tutelati dagli artt. 3 e 41 della Costituzione, che sono stati invocati a parametro dal giudice remittente.

6. — La disparità di trattamento tra imprese nazionali e imprese comunitarie, seppure è irrilevante per il diritto comunitario, non lo è dunque per il diritto costituzionale italiano. Non potendo essere da questo risolta mediante l'assoggettamento delle seconde ai medesimi vincoli che gravano sulle prime, poiché vi osta il principio comunitario di libera circolazione delle merci, la sola alternativa praticabile dal legislatore — in assenza di altre

ragioni giustificatrici costituzionalmente fondate — è l'equiparazione della disciplina della produzione delle imprese nazionali alle discipline degli altri Stati membri nei quali non esistano vincoli alla produzione e alla commercializzazione analoghi a quelli vigenti nel nostro Paese.

In definitiva, in assenza di una regolamentazione uniforme in ambito comunitario, il principio di non discriminazione tra imprese che agiscono sullo stesso mercato in rapporto di concorrenza, opera, nella diversità delle discipline nazionali, come istanza di adeguamento del diritto interno ai principi stabiliti nel trattato agli artt. 30 e seguenti; opera, quindi, nel senso di impedire che le imprese nazionali siano gravate di oneri, vincoli e divieti che il legislatore non potrebbe imporre alla produzione comunitaria: il che equivale a dire che nel giudizio di eguaglianza affidato a questa Corte non possono essere ignorati gli effetti discriminatori che l'applicazione del diritto comunitario è suscettibile di provocare.

7. — Va infine chiarito che il vizio di legittimità costituzionale investe immediatamente la legge e non potrebbe essere imputato all'eventuale regolamento adottato ai sensi dell'art. 30 dal Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per l'agricoltura e foreste (oggi Ministro per le politiche agricole) e con il Ministro dell'industria. Ed invero, l'interpretazione letterale e sistematica della legge 4 luglio 1967, n. 580, conduce alla univoca soluzione che questa, non solo non ha recepito il divieto, imposto dagli artt. 3 e 41 della Costituzione, di discriminare la produzione nazionale delle paste alimentari, ma lo ha del tutto ignorato, lasciando, sul punto, ampia discrezionalità alla fonte regolamentare nel contesto di una disciplina ispirata alla protezione delle tradizioni alimentari nazionali. La stessa idea che l'utilizzazione di ingredienti ulteriori, anche se leciti nella legislazione dei Paesi membri dell'Unione, debba essere sottoposta a una autorizzazione nella quale possono essere tutelati interessi diversi dall'igiene e dalla salute umana o da altri valori cogenti per il trattato e per la Costituzione italiana, rende la disposizione che tale autorizzazione prevede senz'altro incompatibile con il principio costituzionale di non discriminazione della produzione interna.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari), nella parte in cui non prevede che alle imprese aventi stabilimento in Italia è consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della suindicata legge 4 luglio 1967, n. 580, sollevata dal pretore di Pordenone, in riferimento agli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 28 e 31 della suindicata legge 4 luglio 1967, n. 580, sollevata dal pretore di Pordenone, in riferimento agli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MEZZANOTTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 444

Sentenza 16-30 dicembre 1997**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Sanità pubblica - Regione Sicilia - Policlinico di Palermo - Assunzione di personale ausiliario socio-sanitario e di autisti di ambulanze - Inserimento nei ruoli del servizio sanitario regionale - Elusione dell'onere della previa verifica dei carichi di lavoro - Assenza di provvedimenti di rideterminazione delle piante organiche - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.****(Legge regione Sicilia 24 marzo 1996, art. 1, commi 1 e 2; legge regione Sicilia 24 marzo 1996, artt. 3 e 4). [Cost., artt. 3, 51, 97 e 136; statuto speciale regione Sicilia art. 17, lettere b) e c)].**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuliano VASSALLI;*Giudici:* prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della regione siciliana, approvata dall'Assemblea regionale il 24 marzo 1996, recante «Interventi urgenti per assicurare la funzionalità del Policlinico di Palermo. Norme in materia di personale delle aziende sanitarie e di centri trasfusionali», promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la regione siciliana notificato il 1° aprile 1996, depositato in cancelleria il 10 successivo ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 1996;

Visto l'atto di costituzione della regione siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 30 settembre 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il ricorrente, e gli avvocati Giovanni Pitruzzella e Francesco Castaldi per la regione siciliana.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 1° aprile 1996, il Commissario dello Stato per la regione siciliana ha impugnato la legge approvata dall'Assemblea regionale il 24 marzo 1996, recante «Interventi urgenti per assicurare la funzionalità del Policlinico di Palermo. Norme in materia di personale delle aziende sanitarie e di centri trasfusionali».

Oggetto di censura sono, innanzitutto, gli artt. 1 e 2, con i quali il legislatore regionale persegue, ad avviso del Commissario dello Stato, lo scopo di procedere ad un nuovo incremento del contingente di personale collocato nei ruoli del Servizio sanitario regionale e destinato ad assicurare la funzionalità delle strutture assistenziali del Policlinico di Palermo, eludendo però l'obbligo gravante sulla pubblica amministrazione di verificare preventivamente i carichi di lavoro dei propri dipendenti e di razionalizzare le procedure di assunzione.

Le disposizioni impuginate violerebbero l'art. 2, lettera r), della legge n. 421 del 23 ottobre 1992 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), l'art. 6 del decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e l'art. 22, comma 6, della legge

n. 724 del 23 dicembre 1994 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e si porrebbero in contrasto anche con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, perché non sarebbe prevista una idonea ed effettiva copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla attuazione della legge regionale.

Il Commissario dello Stato dubita ancora della legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale, il quale costituirebbe la riproposizione, sia pure in termini lessicali differenti, della disposizione contenuta nell'art. 8 del disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale il 1° maggio 1991 e dichiarata illegittima con sentenza n. 484 del 1991 di questa Corte. Con la norma censurata, il legislatore regionale, al fine di consentire l'immissione definitiva nei ruoli di dipendenti già assunti in qualità di supplenti nelle Unità sanitarie locali, dispone l'ammissione di questi ultimi ad un concorso riservato, facendo riferimento alle norme derogatorie relative alle assunzioni negli enti locali contenute nell'art. 1, comma 15, della legge n. 549 del 28 dicembre 1995 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). In tal modo, ad avviso del Commissario, la disposizione si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale in materia di collocamento e di ammissione nei ruoli delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, con gli artt. 16 della legge n. 56 del 28 febbraio 1987 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro), 9 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 20 dicembre 1979 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), nonché con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione. La stessa disposizione, inoltre, estendendo l'ambito di applicazione di una legge statale, esorbiterebbe dalle competenze regionali statutariamente previste e, riproducendo una precedente disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima, violerebbe anche l'art. 136 della Costituzione.

Il Commissario dello Stato censura, infine, l'art. 4 della legge regionale, il quale attribuirebbe ultrattività ad una disposizione statale transitoria, l'art. 19 della legge n. 107 del 4 maggio 1990 (Disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasmaderivati), relativa all'assunzione di personale in servizio presso centri trasfusionali gestiti dall'AVIS. La norma impugnata pretenderebbe poi di estendere quanto stabilito dalla disciplina statale ad unità di personale in servizio in epoca successiva a quella prevista nella stessa legge statale, ed autorizzerebbe un concorso riservato, in palese contrasto con l'art. 47, quarto comma, della legge n. 833 del 23 dicembre 1978 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), il quale pone il principio del concorso pubblico, che potrebbe essere derogato da norme di legge statale, ma non da leggi adottate dalle Regioni nell'esercizio della competenza attuativa ad esse spettanti in materia di impiego sanitario.

Il Commissario, al termine del ricorso, precisa come tutte le censure avanzate nei confronti della legge regionale debbano intendersi svolte in riferimento all'art. 17, lettere b) e c), dello statuto speciale della regione siciliana, che attribuisce a quest'ultima competenza legislativa concorrente in materia di igiene, sanità pubblica ed assistenza sanitaria.

2. — Si è costituita in giudizio la regione siciliana, eccependo la inammissibilità della questione concernente l'incremento delle dotazioni organiche del Policlinico di Palermo, per non essere stato indicato il parametro costituzionale che si assume violato, e contestando comunque la fondatezza di tutte le questioni sollevate dal Commissario dello Stato.

Quanto alla prima, la regione rileva che, pur ammettendo che la regola della rideterminazione della pianta organica e della preventiva verifica dei carichi di lavoro quale presupposto di nuove assunzioni possa considerarsi norma fondamentale di riforma economico-sociale (il che peraltro dovrebbe escludersi sulla base del rilievo che tale regola sarebbe stata derogata dalla legislazione statale successiva e non sarebbe comunque positivamente prevista dalla normativa specifica del settore del pubblico impiego sanitario), dovrebbe comunque considerarsi legittima la disposizione se si verifici che effettivamente l'incremento della pianta organica corrisponda ad obiettive esigenze di efficiente funzionamento dell'assistenza sanitaria. Una diversa soluzione rischierebbe di contrastare con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, ed anche con il diritto alla salute dei cittadini. Né, ad avviso della regione, potrebbe essere sottovalutata la circostanza che, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 502 del 1992, i rapporti tra Università e Servizio sanitario nazionale si svolgono secondo moduli organizzativi elastici, attraverso i quali sarebbe possibile introdurre un principio di discrezionalità contrattuale finalizzato ad una migliore rispondenza alle esigenze delle realtà locali.

Quanto alla censura concernente l'asserita violazione dell'art. 81 della Costituzione, la regione ne contesta la fondatezza, rilevando che la relazione al disegno di legge, così come l'art. 1, comma 3, della legge regionale, indicano l'onere finanziario in lire 3.500 milioni e prevedono che la copertura sia assicurata dal Fondo sanitario regionale; l'art. 2 della legge si limiterebbe poi a regolare le relazioni finanziarie tra università e regione.

La regione contesta altresì l'impugnazione dell'art. 3 della legge regionale: si tratterebbe di una disposizione finalizzata a porre rimedio ad una situazione di ingiustizia nella quale si sarebbe venuto a trovare, a seguito dell'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1987, n. 56, il personale che, inserito nelle graduatorie dei supplenti, non aveva potuto partecipare a concorsi pubblici. In relazione alla censura fondata sull'argomento che la disposi-

zione impugnata sarebbe riprodotiva di una precedente norma già dichiarata costituzionalmente illegittima, la regione rileva che le disposizioni considerate avrebbero portata normativa differente. Circa la violazione dei principi fondamentali in materia di collocamento e immissione nei ruoli della pubblica amministrazione, la regione osserva che la normativa statale sull'avviamento al lavoro per il tramite degli uffici di collocamento non costituirebbe principio fondamentale della materia; peraltro, pur a voler aderire alla prospettazione del Commissario, in ogni caso la disposizione impugnata non sarebbe illegittima, dal momento che anche la legislazione statale conoscerebbe deroghe a quel principio, se ragionevolmente fondate, e che la disposizione impugnata andrebbe a disciplinare una fattispecie che si è realizzata nella sua parte prevalente quando ancora non era stato introdotto il principio in questione.

Quanto alla impugnazione dell'art. 4 della legge regionale, relativo ai centri trasfusionali del Policlinico di Palermo, di Sciacca e di Trapani, la regione replica che la disposizione impugnata avrebbe inteso adattare la disciplina statale, che prevede il trasferimento alle Unità sanitarie del personale dipendente e convenzionato in servizio presso i centri trasfusionali gestiti da associazioni di volontariato o da privati, alla peculiarità delle strutture sanitarie siciliane.

3. — Il Commissario dello Stato per la regione siciliana ha depositato una memoria ed ulteriore documentazione, insistendo nella richiesta avanzata con il ricorso.

Il Commissario dello Stato fa presente in particolare che, con decreto del rettore dell'Università del 17 ottobre 1996, il Policlinico di Palermo è stato costituito in azienda ospedaliera. Non apparirebbe compatibile con la disposta autonomia economico-finanziaria delle aziende ospedaliere porre a carico del Policlinico l'onere finanziario dell'ampliamento del personale previsto dall'art. 1 della legge impugnata, senza che il Policlinico stesso si sia dotato di una propria pianta organica redatta sulla base di una verifica dei carichi di lavoro dei dipendenti in servizio.

4. — La regione siciliana ha depositato documentazione ritenuta utile all'approfondimento delle tematiche in questione.

#### *Considerato in diritto*

1. — Oggetto del presente giudizio è il ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la regione siciliana nei confronti della legge approvata dall'Assemblea regionale il 24 marzo 1996, recante «Interventi urgenti per assicurare la funzionalità del Policlinico di Palermo. Norme in materia di personale delle aziende sanitarie e di centri trasfusionali».

Il Commissario dello Stato censura in primo luogo l'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale, il quale prevede, al fine di far fronte alle esigenze del Policlinico di Palermo, l'assunzione di ottantotto unità di personale ausiliario socio-sanitario e di ventuno unità di personale con qualifica di autista di ambulanze, e il loro inserimento nei ruoli del Servizio sanitario regionale. Tale articolo violerebbe l'art. 6 del decreto legislativo n. 502 del 1992, nonché gli artt. 22, comma 6, della legge n. 724 del 1994, e 2, lettera r), della legge n. 421 del 1992, in quanto, consentendo le indicate assunzioni in assenza di una previa verifica dei carichi di lavoro e di una conseguente rideterminazione della pianta organica, contrasterebbe con i principi posti dalle citate disposizioni statali, che si configurerebbero come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

L'art. 1, comma 3, della legge regionale è poi impugnato dal Commissario dello Stato insieme all'art. 2, il quale ultimo, allo scopo di regolare i rapporti finanziari relativi alla utilizzazione del personale di cui all'art. 1, autorizza l'assessore regionale alla sanità a trattenere gli importi degli oneri connessi con le retribuzioni dalle somme dovute dalla regione al Policlinico per le prestazioni assistenziali rese da quest'ultimo nell'ambito del rapporto convenzionale. In tal modo sarebbe violato l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dal momento che non risulterebbe indicato l'onere derivante dall'applicazione della legge, né assicurati idonei mezzi di copertura finanziaria.

Il Commissario dello Stato impugna ancora l'art. 3 della citata legge regionale, il quale rende applicabili le disposizioni di cui all'art. 1, comma 15, della legge n. 549 del 1995, in materia di assunzioni negli enti locali, anche al personale delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere già in servizio in qualità di supplente, in base alla legge regionale n. 121 del 13 dicembre 1983 (Provvedimenti urgenti in materia di assistenza sanitaria), nelle qualifiche per le quali sia richiesto un titolo di studio non superiore a quello di scuola secondaria di primo grado. Tale articolo contrasterebbe con l'art. 136 della Costituzione, poiché riprodurrebbe una disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 484 del 1991; violerebbe altresì gli artt. 3, 51 e 97 della

Costituzione, e gli artt. 16 della legge n. 56 del 1987 e 9 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979, dal momento che la previsione della estensione di una normativa statale derogatoria inciderebbe sulle disposizioni generali in materia di collocamento e di ammissione nei ruoli della pubblica amministrazione ed esorbiterebbe dall'ambito della competenza regionale.

L'ultima censura del Commissario dello Stato riguarda l'art. 4 della legge regionale, il quale attribuirebbe ultrattività ad una disposizione statale transitoria, l'art. 19 della legge n. 107 del 1990, concernente l'assunzione presso aziende unità sanitarie locali o aziende ospedaliere di personale in servizio presso i centri trasfusionali gestiti dall'AVIS, in violazione dell'art. 47, quarto comma, della legge n. 833 del 1978, e degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, essendo consentito dalla disposizione censurata un concorso riservato in luogo di un concorso pubblico, pur nell'esercizio di una competenza legislativa regionale meramente attuativa.

Le censure del Commissario dello Stato sono tutte svolte in riferimento all'art. 17, lettere b) e c), dello statuto speciale della regione siciliana, che è fondamento, e stabilisce i limiti, della potestà legislativa regionale in materia di igiene, sanità pubblica e assistenza sanitaria.

2. — Deve essere in primo luogo respinta l'eccezione di inammissibilità per omessa indicazione del parametro costituzionale avanzata dalla regione in relazione alla parte del ricorso che ha ad oggetto l'art. 1, commi 1 e 2, della legge impugnata.

In realtà, nel ricorso sono enumerati in maniera chiara e comprensibile i termini della questione e l'ordine di rilievi che si intende muovere: l'incremento del contingente aggiuntivo di personale da destinare alle strutture assistenziali del Policlinico universitario è stato disposto, ad avviso del Commissario, in assenza di pianta organica rideterminata e senza una preventiva verifica dei carichi di lavoro del personale attualmente impiegato. Le fonti statali alle quali conseguono i corrispondenti vincoli sono state puntualmente indicate, e nella parte finale del ricorso, con richiamo generale riferibile a tutte le censure svolte, è menzionato l'art. 17 dello statuto speciale concernente, come si è detto, i limiti della potestà legislativa regionale in materia di assistenza sanitaria, igiene e sanità.

3. — Nel merito, la censura relativa all'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale è fondata.

In materia di impiego sanitario la regione siciliana, diversamente da quanto sostenuto dalla sua difesa, è vincolata, a mente dell'art. 17 dello statuto speciale, al rispetto dei principi della legislazione statale di riforma, fra i quali vengono nella specie in considerazione quelli risultanti dall'art. 2, lettera r), della legge n. 421 del 1992, che vieta di procedere a nuove assunzioni in assenza di provvedimenti di rideterminazione delle piante organiche, e dall'art. 22, comma 6, della legge n. 724 del 1994, che impone l'onere della previa verifica dei carichi di lavoro; divieto ed onere che, come già rilevato da questa Corte (sentenze nn. 191, 153 e 59 del 1997 e n. 205 del 1996), prima ancora che dai principi fondamentali della legislazione statale di riforma, promanano dal canone generale di buon andamento, e dal vincolo che ne scaturisce a carico della legge regionale quando questa assuma il carattere di misura organizzativa e provvedimentale, come indubbiamente avviene nelle ipotesi di ampliamento degli organici di acquisire, attraverso adeguata istruttoria, gli elementi di conoscenza necessari al provvedere.

Dalla relazione della divisione sanitaria del Policlinico, le cui valutazioni sono state fatte proprie dal rettore dell'Università di Palermo con nota indirizzata all'assessore alla sanità il 30 novembre 1995, si evince che lo stesso Policlinico universitario, per le cui esigenze l'art. 1 della legge impugnata ha incrementato di centonove unità il preesistente personale appartenente ai ruoli del Servizio sanitario regionale, «non dispone ancora di una pianta organica determinata sulla base degli effettivi carichi di lavoro e delle valutazioni necessarie per l'attuazione dei piani di sviluppo». La stessa relazione argomenta un qualche fabbisogno di personale da adibire al servizio ambulanze, calcolato considerando la dotazione dei mezzi, del personale attualmente disponibile e delle normali necessità di un servizio efficiente. Resta però totalmente ingiustificata, in assenza di una valutazione dei carichi di lavoro, la reale entità di tale fabbisogno e, ancor più, la dichiarata necessità di un così alto numero di nuovi ausiliari socio-sanitari (ben ottantotto, sulle centonove unità corrispondenti all'incremento). Tanto basta a far ritenere meritevole di accoglimento l'impugnazione statale, restando assorbita l'ulteriore censura, di mancanza di copertura finanziaria del provvedimento, avanzata dal Commissario dello Stato nei confronti del medesimo art. 1, comma 3, e dell'art. 2 della legge regionale.

4. — Infondate sono invece le censure indirizzate contro l'art. 3 della medesima legge secondo il quale, al personale sanitario assunto in qualità di supplente nelle aziende unità sanitarie locali e nelle aziende ospedaliere, già in servizio ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge regionale 13 dicembre 1983, n. 121, si applicano le disposizioni indicate nell'art. 1, comma 15, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Ad avviso del Commissario, sarebbe violato l'art. 136 della Costituzione poiché la disposizione impugnata altro non sarebbe che la riproposizione dell'analoga disposizione contenuta nell'art. 8 della legge regionale approvata il 1° maggio 1991 e dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 484 del 1991.

Il rilievo non può essere condiviso. La precedente sentenza di quest' Corte aveva ad oggetto una disposizione che consentiva la sistemazione in ruolo, anche in soprannumero e senza concorso, di personale che aveva prestato servizio precario nel biennio 1988-1989, laddove, in base alla legge n. 56 del 1987 e ai relativi decreti attuativi, l'assunzione di tale personale sarebbe potuta avvenire solo tramite liste di collocamento.

La disposizione impugnata con il ricorso odierno non prevede immissioni in ruolo in soprannumero, ma su posti esistenti e istituisce un concorso, seppure riservato; essa riguarda inoltre personale in servizio ai sensi della legge regionale n. 121 del 1983, anteriormente, cioè, alla entrata in vigore della legge 28 febbraio 1987 n. 56 relativa al collocamento. Che si tratti di personale in servizio prima di questa ultima legge risulta dallo stesso art. 3 impugnato, che, quasi a motivare le ragioni della misura legislativa e a prevenire la possibile censura di violazione dell'art. 136 della Costituzione, chiarisce che all'attuale intervento la regione si è indotta per la particolare situazione venutasi a creare con l'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1987, n. 56.

Al di là della singolare tecnica legislativa (anziché precisare in maniera diretta ed esplicita il periodo utile del servizio precario, si richiama, come termine finale, una situazione legislativa sopravvenuta all'assunzione in servizio), è innegabile la diversità di disciplina rispetto a quella tenuta presente da questa Corte nella citata sentenza: in questo caso si tratta di personale assunto prima della legge sul collocamento.

I precedenti rilievi rendono ragione anche dell'infondatezza dell'ulteriore censura svolta sul punto dal Commissario dello Stato, secondo il quale l'art. 3 si porrebbe in contrasto con la normativa statale in materia di collocamento e di immissione nei ruoli della pubblica amministrazione ed estenderebbe illegittimamente la normativa posta dall'art. 1, comma 15, della legge n. 549 del 1995, concernente la possibilità per gli enti locali non disestati e non strutturalmente deficitari di bandire concorsi, per la copertura dei corrispondenti posti vacanti, riservati al personale che abbia prestato servizio per un periodo determinato e in particolari settori.

Il richiamo a quest'ultima disposizione, contenuto nell'impugnato art. 3, deve intendersi effettuato unicamente con riguardo alle modalità e ai presupposti dell'assunzione, e non denota l'intento del legislatore regionale di estendere l'ambito di operatività della disciplina statale. La sistemazione del personale supplente in servizio presso le strutture sanitarie e ospedaliere corrisponde all'autonoma scelta della legge regionale di offrire a chi a suo tempo non aveva potuto iscriversi nelle liste di collocamento, in quanto in servizio in qualità di supplente, l'opportunità di una immissione in ruolo a seguito di concorso riservato.

Quanto alle regole sull'immissione nei ruoli della pubblica amministrazione, invocate dal Commissario, è da ricordare che al reclutamento attraverso liste di collocamento, che costituiva la regola allora vigente, la regione non avrebbe potuto procedere per il personale già in servizio, seppure «precario». Alla regola generale del pubblico concorso il legislatore può comunque derogare, salvo il limite del buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 205 del 1996), facendo ricorso a procedure congrue e ragionevoli in rapporto al fine da raggiungere (sentenze n. 487 del 1991 e n. 81 del 1983). Se si considerano le evidenti anomalie che la sopravvenuta regola del reclutamento tramite liste di collocamento ha comportato per il personale supplente già in servizio, un concorso riservato non può dirsi nella specie né incongruo, né irragionevole, né di per sé lesivo del buon andamento, avuto anche riguardo al carattere elementare delle mansioni in questione.

5. — Neppure l'ultima censura svolta dal Commissario nei confronti dell'art. 4 della legge impugnata appare fondata.

La regione, seppure in ritardo, ha dato attuazione all'art. 19 della legge n. 107 del 1990, concernente il dovere delle regioni di trasferire alle USL e ai Policlinici universitari i centri trasfusionali gestiti per convenzione dalle associazioni di volontariato o dalle strutture private. Il trasferimento del personale dipendente o convenzionato, in servizio presso i preesistenti centri trasfusionali alla data dell'entrata in vigore della legge regionale n. 25 del 1° settembre 1993 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), risponde a una specifica indicazione della stessa legge statale.

La circostanza che l'individuazione del personale da immettere nei ruoli a domanda è stata fatta in relazione alla presenza in servizio nel 1993 consegue evidentemente al ritardo con il quale la regione siciliana ha adempiuto al dovere posto dalla legge statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 24 marzo 1996 (Interventi urgenti per assicurare la funzionalità del Policlinico di Palermo. Norme in materia di personale delle aziende sanitarie e di centri trasfusionali);*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della suindicata legge, approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 24 marzo 1996, sollevate dal Commissario dello Stato per la regione siciliana, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione e all'art. 17, lettere b) e c) dello statuto speciale, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* VASSALLI

*Il redattore:* MEZZANOTTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1501

N. 445

Sentenza 16-30 dicembre 1997

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Beneficio della semilibertà - Concessione nei confronti dei condannati che prima della data di entrata in vigore dell'art. 15, comma 1, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 1992, n. 356, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto e per i quali non sia accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata - Omessa previsione - Riferimento alle sentenze della Corte nn. 306 del 1993, 504 del 1995, e 68 del 1995 - Violazione del principio della funzione rieducativa della pena - Innovazione legislativa recante connotazioni sostanzialmente ablativistiche e riproduttive del carattere di «revoca» non fondata sulla condotta colpevole del condannato - Illegittimità costituzionale.**

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso con ordinanza emessa il 24 settembre 1996 dal tribunale di sorveglianza di Roma sull'istanza proposta da Rizzi Daniele, iscritta al n. 1308 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di costituzione di Rizzi Daniele;

Udito nella camera di consiglio del 1° ottobre 1997 il giudice relatore Giuliano Vassalli.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Il tribunale di sorveglianza di Roma, premesso di dover decidere sulla istanza di semilibertà proposta da persona condannata ad anni ventuno di reclusione per il delitto di cui all'art. 630 cod. pen., e nei cui confronti non poteva essere ritenuto sussistente il requisito della utile collaborazione *ex art. 58-ter* dell'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975 n. 354, come modificata dal d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203) né ricorreva il presupposto della «collaborazione inesigibile», dopo aver passato in rassegna il percorso rieducativo del condannato alla luce, anche, della giurisprudenza costituzionale che ha preso in esame il regime dei divieti stabilito dall'art. 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), deducendone il contrasto con gli artt. 3, 27, terzo comma, e 25, secondo comma, della Costituzione.

Rileva a tal proposito il giudice *a quo* che questa Corte, con la sentenza n. 306 del 1993, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione contenuta nell'art. 15, comma 2, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356 e concernente la revoca delle misure alternative in caso di mancata collaborazione con la giustizia, sul presupposto che, con la concessione del beneficio, l'aspettativa del condannato a vedere riconosciuto l'esito positivo del percorso di risocializzazione già compiuto si consolida in un nuovo *status*, corrispondente ad uno stadio avanzato del processo di risocializzazione, che non può venire meno in assenza di motivi di demerito da parte del detenuto.

Principi, questi, sviluppati nella sentenza n. 504 del 1995, ove si assimilò alla revoca delle misure alternative la inibitoria alla concessione di permessi premio al condannato che ne avesse già fruito, osservandosi come l'interruzione dei permessi per ragioni non addebitabili al condannato si ponesse in contrasto con il principio di progressività del trattamento.

Ed è proprio alla luce di tali principi che si profilerebbe un contrasto tra la norma impugnata e l'art. 27, terzo comma, della Costituzione. Dalle citate sentenze, osserva infatti il tribunale rimettente, sembra che questa Corte non abbia soltanto inteso «cristallizzare la posizione del condannato contro interventi peggiorativi da parte del legislatore, ma abbia ritenuto di dover far salva la progressione trattamentale nei confronti di coloro che già si siano dimostrati meritevoli di risocializzazione». Da ciò due rilievi. Da un lato, se si afferma che l'esperienza dei permessi premio non può interrompersi perché funzionale alla concessione delle misure alternative, la norma che nella medesima situazione di fatto rende queste ultime inapplicabili si espone al medesimo dubbio di costituzionalità. Sotto altro profilo, si è determinata una fascia di soggetti che, ammessi a fruire dei permessi premio, maturano aspettative ulteriori di reinserimento ma, per ragioni contingenti, non possono accedere ai benefici che dovrebbero rappresentare il naturale sviluppo del processo di risocializzazione, senza che ciò si giustifichi in base alla pericolosità sociale o a collegamenti con la criminalità organizzata, già esclusi in sede di concessione dei permessi. Da ciò, quindi, anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione, attesa l'irragionevole disparità di trattamento che si genera rispetto a quanti sono ammessi a fruire delle misure alternative sol perché concesse con provvedimento anteriore alla entrata in vigore della norma censurata.

Violato sarebbe, infine, l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in quanto anche le norme che regolano la esecuzione della pena devono ritenersi assoggettate al divieto di retroattività, giacché le disposizioni «che istituiscono e disciplinano i benefici penitenziari, determinandone fra l'altro i requisiti di ammissibilità, si saldano con le norme sanzionatorie concorrendo con queste nella determinazione in concreto della pena da espiare».

2. — Con memoria depositata fuori termine si è costituita la parte privata, la quale ha insistito per l'accoglimento della questione sulla base delle argomentazioni svolte davanti al giudice *a quo* allorché ebbe a formulare l'eccezione di illegittimità costituzionale poi recepita dal Tribunale rimettente.

### *Considerato in diritto*

1. — Il tribunale di sorveglianza di Roma, chiamato a pronunciarsi sulla istanza di semilibertà proposta da persona condannata nel 1986 per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione ed altro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 27, terzo comma, 3 e 25, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

Dopo aver posto in risalto il positivo comportamento intramurario del condannato e le relative vicende esecutive, venutesi ad intrecciare alle modifiche normative e agli interventi operati da questa Corte in materia penitenziaria, il giudice *a quo* ha sottolineato come, nella sentenza n. 306 del 1993, pur essendosi ritenuta in sé non censurabile la scelta legislativa di privilegiare finalità di prevenzione generale e di sicurezza della collettività, condizionando alla collaborazione, per gli autori di determinati delitti, la concedibilità delle misure alternative alla detenzione, si è reputato che tale scelta di rigore incontrasse un limite costituzionale nel rispetto dell'*iter* riabilitativo, giacché l'aspettativa del condannato a vedere riconosciuto l'esito positivo del percorso di risocializzazione si consolida in un nuovo *status*, non vanificabile in assenza di motivi di demerito. Una linea, questa, rammenta ancora il giudice *a quo*, portata ad ulteriori conseguenze nella sentenza n. 504 del 1995, ove è stata assimilata alla revoca delle misure alternative la mancata concessione dei permessi premio, nell'ipotesi in cui il condannato ne avesse già fruito in precedenza.

Posto, dunque, che la giurisprudenza di questa Corte ha inteso salvaguardare la progressione del trattamento nei confronti dei soggetti che si siano già dimostrati meritevoli di risocializzazione, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto nei confronti delle persone ammesse a fruire dei permessi premio e che hanno maturato aspettative ulteriori di reinserimento, l'esclusione dalle misure alternative determina un arresto del percorso rieducativo, non giustificato dalla pericolosità sociale o da collegamenti con la criminalità organizzata. Compromesso risulterebbe di riflesso anche il principio di uguaglianza, in quanto si determina una irragionevole disparità di trattamento rispetto a chi fruisce delle misure alternative per il sol fatto che il relativo provvedimento di concessione è stato adottato prima della entrata in vigore della norma impugnata.

Violato sarebbe, infine, l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in quanto, saldandosi le norme che disciplinano i benefici penitenziari a quelle sanzionatorie, concorrendo nella determinazione in concreto delle pene da espiare, le stesse devono soddisfare la medesima garanzia di prevedibilità da parte dei consociati circa le conseguenze della propria condotta.

## 2. — La questione è fondata.

Già nella sentenza n. 306 del 1993, infatti, questa Corte non mancò di sottolineare come la scelta operata dal legislatore di inibire l'accesso alle misure alternative alla detenzione nei confronti dei condannati per taluni gravi reati avesse comportato una rilevante compressione della finalità rieducativa della pena, considerato che la tipizzazione per titoli di reato non appare lo strumento più idoneo per realizzare appieno i principi di proporzione e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario. Il tutto non disgiunto dalla preoccupante tendenza — resa evidente dalle evoluzioni subite dalla disposizione oggetto di impugnativa — alla configurazione normativa di «tipi di autore», per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita. Da tali premesse e dal rilievo che la revoca di una misura che ha comportato una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale dovesse necessariamente conformarsi al canone della ragionevolezza ed a quelli di proporzionalità e individualizzazione della pena, cui l'esecuzione deve essere improntata, trasse quindi spunto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, nella parte in cui prevedeva che la revoca delle misure alternative alla detenzione fosse disposta per i condannati non collaboranti, anche quando non fosse stata accertata la sussistenza di collegamenti attuali dei medesimi con la criminalità organizzata.

Tale linea venne successivamente ripresa e sviluppata nella sentenza n. 504 del 1995. In quella occasione, infatti, la Corte, chiamata a pronunciarsi in tema di permessi premio, non mancò di ribadire come l'esperienza dei permessi rappresentasse parte integrante del programma di trattamento, al punto da far considerare quell'istituto quale fondamentale strumento di rieducazione in quanto idoneo a consentire un iniziale reinserimento del condannato nella società, così da potersene trarre elementi utili per l'eventuale concessione di misure alternative alla detenzione. La funzione pedagogico-propulsiva assolta dal permesso premio consentiva dunque di individuare una progressione nella premialità, cui fa da contrappunto una regressione nella medesima nei casi di mancato rientro in istituto o di altri gravi comportamenti da cui risulti che il soggetto non si è dimostrato meritevole del beneficio. Si dedusse, quindi, che privare di ulteriori permessi premio il condannato per uno dei reati previsti nel primo periodo del comma 1 dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, quando non sia stata accertata la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata e sia stata viceversa accertata l'assenza di pericolosità sociale in conseguenza della regolare condotta in istituto, comprovata dalla concessione di precedenti permessi premio, è situazione del tutto analoga, proprio per il profilo di progressività del trattamento che qualifica il beneficio, alla revoca delle misure alternative alla detenzione, già ritenuta non conforme alla Costituzione dalla sentenza n. 306 del 1993.

È proprio il principio della progressività trattamentale a rappresentare, dunque, il fulcro attorno al quale si è dipanata la giurisprudenza di questa Corte, doverosamente attenta a rimarcare l'esigenza che ciascun istituto si modelli e viva nel concreto come strumento dinamicamente volto ad assecondare la funzione rieducativa, non soltanto nei profili che ne caratterizzano l'essenza, ma anche per i riflessi che dal singolo istituto scaturiscono sul più generale quadro delle varie opportunità trattamentali che l'ordinamento fornisce. Ogni misura si caratterizza, infatti, per essere parte di un percorso nel quale i diversi interventi si sviluppano secondo un ordito unitario e finalisticamente orientato, al fondo del quale sta il necessario plasmarsi in funzione dello specifico comportamento serbato dal condannato. Qualsiasi regresso giustifica, pertanto, un riadeguamento del percorso rieducativo, così come, all'inverso, il maturarsi di positive esperienze non potrà non generare un ulteriore passaggio nella «scala» degli istituti di risocializzazione. Ebbene, di tale biunivoca correlazione che deve necessariamente stabilirsi tra la progressione del trattamento rieducativo e la risposta che lo stesso ottiene sul piano comportamentale, il caso di specie rappresenta emblematico esempio. Come emerge, infatti, dalla stessa ordinanza di rimessione, il comportamento intramurario del condannato è stato caratterizzato, nel corso dei molti anni di detenzione, da correttezza e adesione alle regole istituzionali, e il gruppo di osservazione ha rilevato convinta partecipazione al trattamento e volontà di superare il passato deviante. Alla luce di tali positivi risultati, il condannato è stato ammesso ai permessi premio sin dal 1988 e, nell'aprile 1992, era stato approvato il programma di trattamento che prevedeva il lavoro all'esterno, rimasto poi ineseguito per effetto della entrata in vigore della disciplina limitativa della concessione dei benefici penitenziari, introdotta dal decreto-legge n. 306 del 1992, convertito nella legge n. 356 del 1992. Superato l'ostacolo normativo per i permessi premio, a seguito della richiamata sentenza n. 504 del 1995, viene ora in discorso la richiesta di concessione della semilibertà, per la quale continua ad operare la preclusione dettata dalla norma oggetto di impugnativa, avuto riguardo al titolo di reato (art. 630 cod. pen.) in relazione al quale è stata a suo tempo pronunciata la condanna in corso di esecuzione. Il positivo evolversi del trattamento ha dunque subito, nel caso di specie, una brusca interruzione, senza che ad essa abbia in alcun modo corrisposto un comportamento colpevole del condannato, mostratosi, anzi, meritevole di proseguire quel cammino rieducativo che proprio gli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario — e fra essi, in particolare, la semilibertà — sono chiamati ad assecondare.

La *ratio decidendi* posta a fondamento delle richiamate pronunce di incostituzionalità, viene, quindi, nuovamente in discorso. Soltanto postulando, infatti, la piena coerenza della scelta normativa di espungere dal panorama delle opportunità rieducative istituti di fondamentale risalto, quale certamente è la semilibertà, anche nei confronti dei soggetti — che come nella specie — già si trovavano da tempo in fase di espiazione all'atto della entrata in vigore della nuova e più rigorosa disciplina, potrebbe ritenersi non compromesso il principio di uguaglianza e, al tempo stesso, non frustrata la funzione rieducativa della pena. Ma è proprio quella coerenza a risultare gravemente incrinata nelle ipotesi in cui il condannato avesse già maturato a quell'epoca positive esperienze, al punto da essere iscritto in un programma di trattamento fortemente caratterizzato da adesioni comportamentali, in sé sintomatiche di un percorso rieducativo difficilmente regredibile. D'altra parte, a proposito della norma impugnata, questa Corte ha in più occasioni avuto modo di osservare come, pur rimanendo «sullo sfondo, quale generale presupposto per la concessione dei benefici, la verificata assenza di collegamenti con la criminalità organizzata», la normativa introdotta dal decreto-legge n. 306 del 1992, convertito nella legge n. 356 del 1992, «ha obliterato fino a dissolverli i parametri probatori alla cui stregua condurre un siffatto accertamento, per assegnare invece un risalto esclusivo ad una condotta — quella collaborativa — che si assume come la sola idonea a dimostrare, *per facta concludentia* l'intervenuta rescissione di quei collegamenti». Donde la conseguenza che, incentrandosi sulla condotta il presupposto per il conseguimento dei benefici, la compatibilità con la funzione rieducativa della pena rimane esclusa tutte le volte in cui la collaborazione non «risulti oggettivamente esigibile» (v. la sentenza n. 68 del 1995 e la sentenza n. 504 del 1995).

Se, dunque, la collaborazione impossibile consente di rimuovere l'ostacolo alla verifica dei presupposti per l'accesso ai benefici penitenziari e se, ancora, è proprio la condotta collaborativa ad essere riguardata come elemento dimostrativo della assenza di collegamenti con la criminalità organizzata, agli identici risultati non può non pervenirsi ove sia stata la stessa condotta penitenziaria a consentire di accertare il raggiungimento di uno stadio del percorso rieducativo adeguato al beneficio da conseguire. In presenza di una tale situazione, la innovazione legislativa che vieta la concessione di misure alternative alla detenzione finisce quindi per atteggiarsi alla stregua di un meccanismo a connotazioni sostanzialmente ablative, riproducendo così quei caratteri di «revoca» non fondata sulla condotta colpevole del condannato che questa Corte ha già censurato.

La norma impugnata deve quindi essere dichiarata costituzionalmente illegittima in *parte qua* per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, restando assorbiti gli ulteriori profili dedotti dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che il beneficio della semilibertà possa essere concesso nei confronti dei condannati che, prima della data di entrata in vigore dell'art. 15, comma 1, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto e per i quali non sia accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1502

N. 446

Sentenza 16-30 dicembre 1997

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

**Processo penale - Domanda di riparazione per ingiusta detenzione - Proposizione a pena di inammissibilità entro 18 mesi dal giorno in cui il provvedimento di archiviazione è stato pronunciato, anziché dalla notifica di detto provvedimento all'interessato che abbia subito custodia cautelare - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (cfr. sentenze nn. 185 del 1988, 134 del 1985, 14 del 1997, 255 del 1974 e 159 del 1971) - Irragionevolezza - Violazione del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale.**

(C.P.P., art. 315, comma 1).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 315, comma 1, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 14 novembre 1996 dalla Corte d'appello di Bologna, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Corte d'appello di Bologna, nel corso di un procedimento per riparazione di ingiusta detenzione, con ordinanza in data 14 novembre 1996, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, primo e quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 315, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede che la domanda di riparazione per l'ingiusta detenzione deve essere proposta, a pena d'inammissibilità, entro diciotto mesi dal giorno in cui il provvedimento di archiviazione è stato pronunciato, anziché dalla notifica di detto provvedimento all'interessato, che abbia subito custodia cautelare, ovvero dalla conoscenza effettiva dell'archiviazione comunque da costui diversamente acquisita.

Il remittente premette che la questione deve ritenersi senz'altro rilevante, in quanto la domanda di equa riparazione è stata proposta nel giudizio *a quo* oltre il termine di diciotto mesi dalla pronuncia del provvedimento di archiviazione.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* rileva che, ai sensi dell'art. 314, comma 1, cod. proc. pen., chi è stato prosciolto con sentenza irrevocabile perché il fatto non sussiste, per non avere commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, ha diritto a un'equa riparazione per la custodia cautelare subita, qualora non vi abbia dato o concorso a darvi causa per dolo o colpa grave. Lo stesso diritto, a norma del comma 2 del medesimo art. 314, spetta al prosciolto per qualsiasi causa o al condannato che nel corso del processo sia stato sottoposto a custodia cautelare, quando con decisione irrevocabile risulti accertato che il provvedimento che ha disposto la misura è stato emesso o mantenuto senza che sussistessero le condizioni di applicabilità previste dagli artt. 273 e 280.

Tali disposizioni si applicano, alle medesime condizioni, a favore delle persone nei cui confronti sia pronunciato provvedimento di archiviazione (art. 314, comma 3) e, tuttavia — osserva il remittente — il sistema normativo vigente non prevede alcun adempimento inteso a portare a conoscenza dell'interessato né la pronuncia del provvedimento di archiviazione, né altri atti che a quella pronuncia preludano.

In questo quadro, secondo la Corte d'appello di Bologna, l'art. 315, comma 1, cod. proc. pen. solo in apparenza regolerebbe in maniera eguale casi che di eguale trattamento necessiterebbero, dal momento che l'interessato è posto in grado di conoscere l'esistenza soltanto dei provvedimenti pronunciati nei suoi confronti nella forma della sentenza — attraverso il sistema delle notifiche previsto a pena di nullità nell'ambito dei relativi processi — e non anche del provvedimento di archiviazione.

La disposizione censurata determinerebbe, inoltre, una irrazionale compressione del diritto alla riparazione per l'ingiusta detenzione per chi sia stato destinatario di un provvedimento di archiviazione, poiché in questo caso «il diritto alla riparazione nasce, e il termine per il suo esercizio inizia a decorrere, ad insaputa dell'interessato».

*Considerato in diritto*

1. — La Corte d'appello di Bologna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 315, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede che la domanda per la riparazione per l'ingiusta detenzione deve essere proposta, a pena di inammissibilità, entro diciotto mesi dal giorno in cui il provvedimento di archiviazione è stato pronunciato, anziché dalla notifica di detto provvedimento all'interessato, che abbia sofferto custodia cautelare, ovvero dalla conoscenza effettiva dell'archiviazione da lui comunque acquisita.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, per il trattamento peggiore riservato a chi proponga domanda di riparazione a seguito di pronuncia di provvedimento di archiviazione, rispetto a chi avanzi la medesima domanda a seguito di sentenza di proscioglimento o di condanna divenuta irrevocabile, o di sentenza di non luogo a procedere divenuta inoppugnabile, poiché solo in queste ultime ipotesi, attraverso le notifiche, l'interessato sarebbe posto in grado di conoscere tempestivamente il momento in cui inizia a decorrere il termine per la proposizione di detta domanda.

Alla base delle argomentazioni del remittente sta la constatazione che il sistema normativo vigente non prevede alcun adempimento inteso a portare a conoscenza dell'interessato né la pronuncia del provvedimento di archiviazione, né altri atti che a quella pronuncia preludono. Di conseguenza, secondo il giudice *a quo*, l'art. 315, comma 1, del codice di procedura penale, contrasterebbe anche con l'art. 24, primo e quarto comma, della Costituzione, per l'irrazionale compressione che, in caso di archiviazione, subirebbe il diritto all'equa riparazione, in quanto tale diritto sorgerebbe (e il termine per il suo esercizio inizierebbe a decorrere) «ad insaputa dell'interessato».

## 2. — La questione è fondata.

La disciplina vigente crea la disparità di trattamento censurata dal giudice *a quo*, in una materia in cui vengono in considerazione il principio di riparazione dell'errore giudiziario insieme al diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale.

Nonostante che la decorrenza e la durata del termine per il promovimento dell'azione siano regolate in maniera apparentemente eguale per tutte le situazioni previste dall'art. 315, comma 1, cod. proc. pen., queste risultano tra loro diverse proprio in relazione alle differenti opportunità che l'ordinamento offre all'interessato di conoscere con tempestività il momento in cui il diritto all'equa riparazione è sorto ed è azionabile.

Nelle ipotesi in cui il diritto nasce a seguito di una sentenza irrevocabile di proscioglimento o di condanna, o a seguito di una sentenza inoppugnabile di non luogo a procedere, l'interessato, come rileva il giudice remittente, è a conoscenza delle diverse fasi del processo attraverso le quali si perviene alla irrevocabilità o alla inoppugnabilità della decisione: dapprima è avvertito dell'udienza preliminare, se vi è stata richiesta di rinvio a giudizio, ovvero della data dell'udienza dibattimentale a seguito del decreto che dispone il giudizio, o del decreto di giudizio immediato; la sentenza viene pubblicata e, se vi è contumacia, notificata; quindi dei successivi gradi di giudizio, delle relative sentenze e delle eventuali ordinanze di inammissibilità dei mezzi di gravame proposti, egli ha notizia grazie al sistema delle notifiche, la cui regolarità è garantita all'imputato dalle sanzioni di nullità previste dal codice di procedura. La diligenza che si richiede in questi casi all'interessato è davvero minima: per conoscere il momento in cui il suo diritto alla riparazione sorge, gli è sufficiente, se non vuole essere presente al momento della pubblicazione della sentenza, prestare attenzione alle notifiche e agli avvisi che via via riceve durante il processo. Non così nel caso di provvedimento di archiviazione: il diritto all'equa riparazione sorge e il termine per la proposizione della relativa domanda inizia a decorrere all'insaputa del titolare; per lui nessun mezzo appresta l'ordinamento per favorire la conoscenza del provvedimento.

3. — Il principio secondo il quale, una volta stabilito un termine di decadenza, l'interessato deve essere posto in condizione di conoscerne la decorrenza iniziale senza l'imposizione di oneri eccedenti la normale diligenza è stato affermato più volte dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentenze nn. 185 del 1988, 134 del 1985, 14 del 1977, 255 del 1974 e 159 del 1971). Si trattava, è vero, di fattispecie in cui il termine di decadenza, sostanziale o processuale, era più breve di quello previsto dall'art. 315, comma 1, del codice di procedura penale. Ma in questo caso ulteriori e decisivi argomenti inducono a valutare con maggior rigore una vicenda in cui nessuna agevolazione è data all'interessato ai fini della conoscenza che è affidata esclusivamente al suo impegno personale.

È risolutiva, per dimostrare l'assenza di un ragionevole fondamento della disparità di trattamento ora evidenziata, la considerazione delle peculiarità della fattispecie, che la differenziano profondamente dalle altre, pure astrattamente comparabili, sulle quali questa Corte si è in passato pronunciata in materia di congruità di termini stabiliti a pena di inammissibilità e di doveri di diligenza delle parti; peculiarità che fanno apparire manifestamente irrazionale, in relazione ad essa, il fatto che il legislatore abbia mancato di apprestare un qualche ausilio idoneo a favorire la conoscenza tempestiva del provvedimento da parte dell'interessato ed abbia scelto in proposito di gravare quest'ultimo di ogni onere. Ne è risultata in effetti una distribuzione a senso unico degli oneri processuali, che non si addice all'insieme dei valori coinvolti nella vicenda della ingiusta detenzione e all'equilibrato e coerente bilanciamento che essa richiede.

Il solo fatto che operi nel nostro ordinamento, come innovazione introdotta nel 1988, l'istituto regolato dagli artt. 314 e ss. del codice di procedura penale dimostra indubbiamente che, nella visione del legislatore, al rapporto tra cittadini e Stato in relazione all'esercizio della giurisdizione penale cautelare, per la quale sono essenziali poteri coercitivi incidenti sulla libertà personale, non sono estranei momenti di solidarietà. Infatti, l'esborso a cui lo Stato è tenuto per ingiusta detenzione, nella ormai consolidata elaborazione della giurisprudenza dei giudici comuni, si configura non come risarcimento del danno derivante da un fatto illecito ascrivibile ad alcuno a titolo di dolo o di colpa o anche subiettivamente non imputabile, ma come misura riparatoria e riequilibratrice, e in parte compensatrice della ineliminabile componente di alea per la persona, propria della giurisdizione penale cautelare. La riparazione dell'ingiusta detenzione è dunque dotata di un fondamento squisitamente solidaristico: in presenza di una lesione della libertà personale rivelatasi comunque ingiusta con accertamento *ex post*, la legge, in considerazione della qualità del bene offeso, ha riguardo unicamente alla oggettività della lesione stessa.

4. — Se questa è la natura dell'istituto, la previsione della notificazione del provvedimento di archiviazione — in assenza di qualsiasi avviso che preannunci l'eventualità di un simile epilogo del procedimento — non solo si addice al suo inequivoco significato solidaristico ma è da ritenere, in una ideale gerarchia degli atti di riparazione, il primo fra quelli ai quali lo Stato è tenuto nei confronti di chi, innocente, abbia subito ingiusta detenzione; primo e, si aggiunga, indefettibile alla luce del canone di ragionevolezza, anche in considerazione della tenuità degli oneri organizzativi che la notificazione comporta per l'amministrazione della giustizia, al raffronto con il ben più gravoso impegno che rappresenta per il cittadino l'attività di informazione e di ricerca della notizia. Il rimettere dunque interamente all'interessato l'onere di iniziativa finalizzata alla conoscenza del provvedimento di archiviazione altera profondamente la fisionomia dell'istituto, suona come odioso aggravio della situazione di ingiustizia che si è determinata, e rende oscura e contraddittoria la complessiva *ratio* della disciplina: da un lato, questa suscita l'idea di uno Stato che di fronte a ingiuste compressioni della libertà personale ispira la sua azione a principi di solidarietà, che lo inducono a concepire, nell'alveo scavato dall'art. 24, quarto comma, della Costituzione, una riparazione in assenza di fatti illeciti o di responsabilità imputabili ad alcuno; dall'altro, evoca l'immagine opposta: uno Stato così dimentico delle vicissitudini della libertà personale dei cittadini che non avverte neppure l'esigenza di dar notizia ad essi del fatto che la coercizione subita a causa dell'esercizio della giurisdizione penale cautelare si è appalesata obiettivamente ingiusta.

Tanto più irragionevole appare l'omissione se si considera che essa riguarda proprio il provvedimento di archiviazione che, nell'elencazione dell'art. 315, rappresenta l'ipotesi nella quale più evidente risulta l'ingiustizia della detenzione e più manifesta l'esigenza di rendere noto all'interessato l'esito favorevole del procedimento. Negli altri casi previsti dal citato art. 315 cod. proc. pen. (sentenza di proscioglimento o di condanna divenuta irrevocabile; sentenza di non luogo a procedere divenuta inoppugnabile), infatti, il sacrificio imposto alla libertà personale è comunque connesso all'esercizio dell'azione penale che si presume essere intervenuto; per di più l'interessato, come detto, ha più facilmente modo di conoscere, attraverso le notificazioni previste in relazione a un processo poi definito, il momento iniziale della decorrenza del termine stabilito per l'esperimento dell'azione riparatoria. Nel caso del provvedimento di archiviazione, invece, né vi è stato esperimento dell'azione penale, né è prevista notificazione della decisione di non esercitarla, con la conseguenza che chi ha subito detenzione viene lasciato completamente all'oscuro dell'esistenza dell'atto che ne determina l'oggettiva ingiustizia, con l'onere, irragionevole in questo contesto, di scoprirlo da solo; quasi che nei confronti della libertà personale dei cittadini lo Stato, resosi attivo per comprimerla, possa rimanere passivo ed inerte quando si tratti di rendere più agevolmente esperibili rimedi riparatori o compensativi nei casi in cui quella libertà sia stata ingiustamente offesa.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 315, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede che il termine per proporre la domanda di riparazione decorre dalla pronuncia del provvedimento di archiviazione, anziché dal giorno in cui, ricorrendo le condizioni previste dall'art. 314, comma 3, del codice di procedura penale, è stata effettuata la notificazione del provvedimento di archiviazione alla persona nei cui confronti detto provvedimento è stato pronunciato.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MEZZANOTTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 447

Sentenza 16-30 dicembre 1997

**Giudizio di legittimità in via incidentale.**

**Appalti pubblici - Regione Sicilia - Divieto di inserimento nei bandi di gara di qualsiasi clausola che preveda modalità che possano comportare il riconoscimento preventivo dei partecipanti agli appalti anche nella fase di presentazione delle offerte - Pluralità di interpretazioni della disposizione impugnata - Disciplina tendente a rafforzare il divieto, per l'ente appaltante, di rivelare l'identità dei partecipanti alle gare ma non a precludere all'amministrazione la conoscenza di tale identità - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

(Legge regione Sicilia 29 aprile 1985, n. 21, art. 34-bis, comma 5, introdotto dall'art. 48 della legge regionale 12 gennaio 1993, n. 10).

(Cost., artt. 93, primo comma, e 97, primo comma).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34-bis, comma 5, della legge della regione siciliana 29 aprile 1985, n. 21 (Norme per l'esecuzione dei lavori pubblici in Sicilia), nel testo introdotto dall'art. 48 della legge regionale 12 gennaio 1993, n. 10 (Nuove norme in materia di lavori pubblici e di forniture di beni e servizi, nonché modifiche ed integrazioni della legislazione del settore), promosso con ordinanza emessa il 7 dicembre 1995 dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, iscritta al n. 1179 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di intervento della regione siciliana;

Udito nella camera di consiglio del 4 giugno 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Il tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania — adito da una impresa esclusa dalla partecipazione ad un appalto concorso, da espletarsi con il sistema di cui all'art. 73, lettera c), del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), secondo la procedura prevista dallo schema di bando-tipo predisposto dall'assessore ai lavori pubblici della regione siciliana, nella interpretazione ad esso data dalla sezione centrale del Comitato regionale di controllo con decisione n. 12549 del 28 settembre 1995, perché la domanda di partecipazione era stata inoltrata con un plico al quale era allegata la ricevuta di posta celere con la indicazione del mittente — dopo aver disposto la sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato fino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, con ordinanza emessa il 7 dicembre 1995 e depositata il 17 giugno 1996 ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34-bis, comma 5, della legge della regione siciliana 29 aprile 1985, n. 21 (Norme per l'esecuzione dei lavori

pubblici in Sicilia), nel testo introdotto dall'art. 48 della legge della regione siciliana 12 gennaio 1993, n. 10 (Nuove norme in materia di lavori pubblici e di forniture di beni e servizi, nonché modifiche ed integrazioni della legislazione del settore), nella parte in cui dispone il divieto di inserimento nei bandi di gara di qualsiasi clausola che preveda modalità che possano comportare il riconoscimento preventivo dei partecipanti alle gare di appalto, anche nella fase di presentazione delle offerte.

La disposizione oggetto della questione testualmente prescrive: «È vietato l'inserimento nei bandi di gara di qualsiasi clausola che richieda certificazioni di presa visione del progetto da parte dei partecipanti o comunque preveda modalità che possano comportare il riconoscimento preventivo dei partecipanti alla gara». Il giudice *a quo* rileva che questa disposizione e le altre miranti a garantire la segretezza sulle imprese che partecipano a gare di appalto o che ad esse siano comunque interessate, quali quelle di cui agli artt. 43-*bis* e 40 della medesima legge n. 21 del 1985, nel testo introdotto, rispettivamente, dagli artt. 16 e 36 della legge n. 10 del 1993 (accesso alle informazioni; possibilità di presentare le offerte fino ad un'ora prima della gara), pur se inserite in una legge che disciplina gli appalti per i lavori pubblici, contengono tuttavia principi applicabili anche agli appalti di forniture e servizi, quale quello oggetto del giudizio principale.

L'art. 34-*bis*, comma 5, sarebbe però, ad avviso del tribunale rimettente, irrazionale e ingiustificato e quindi illegittimo, per violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La formulazione dell'articolo censurato parrebbe, innanzitutto, contrastante con altre disposizioni contenute nella medesima legge e, segnatamente, con quella di cui all'art. 40, comma 2, che consente la consegna delle offerte, fino ad un'ora prima di quella stabilita per le operazioni di gara, con qualsiasi mezzo e quindi anche per mezzo di persone di fiducia della impresa partecipante alla gara. Se, infatti, si intendesse il divieto in essa contenuto in senso assoluto (e la formulazione dell'art. 34-*bis*, comma 5, non consentirebbe, ad avviso del remittente, interpretazioni diverse), non solo non dovrebbe ritenersi permessa la indicazione del mittente, ma non dovrebbe neanche ammettersi la consegna dei plichi tramite dipendenti delle imprese interessate, poiché anche in questo caso l'identità dei latori del plico potrebbe consentire l'individuazione preventiva dei partecipanti.

La disposizione impugnata, secondo il giudice *a quo*, sarebbe irrazionale anche sotto altro profilo: tenuto conto, infatti, della contiguità temporale tra la presentazione delle offerte e lo svolgimento della gara, la conoscenza delle imprese partecipanti acquisita tramite l'indicazione del mittente perderebbe qualsiasi rilevanza ai fini del corretto svolgimento della procedura di scelta del privato contraente, anche perché, in base all'art. 40, comma 3, della legge regionale n. 21 del 1985, eventuali dichiarazioni di ritiro delle offerte già presentate sarebbero inefficaci.

Quanto alla rilevanza della questione, il giudice remittente rileva che la sorte del ricorso sottoposto alla sua cognizione risulta indissolubilmente legata all'esito del giudizio di costituzionalità sulla disposizione censurata. La rilevanza della questione, inoltre, non sarebbe esclusa dalla modifica della disposizione impugnata intervenuta ad opera della l.r. 8 gennaio 1996, n. 4 (Norme transitorie per l'accelerazione delle procedure nel settore dei lavori pubblici. Disposizioni varie in materia di lavori pubblici), che, all'art. 8, ha modificato il comma 5 dell'art. 34-*bis* della legge regionale n. 21 del 1985, sostituendo le parole che possano comportare con le parole che comportino necessariamente: l'innovazione legislativa, infatti, non avrebbe mutato i termini della questione prospettata. Il giudice *a quo*, anzi, rappresenta la opportunità che, ove la Corte ritenga fondata la questione, si pronunci ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche nei confronti di tale ulteriore disposizione legislativa.

2. — Si è costituito in giudizio il presidente della regione siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione prospettata.

In primo luogo l'Avvocatura rileva che non sarebbe condivisibile la considerazione preliminare del giudice *a quo*, in base alla quale le norme richiamate, sebbene dettate per gli appalti di lavori pubblici, avrebbero, per loro natura, portata generale e sarebbero perciò applicabili anche agli appalti di servizi e forniture.

L'Avvocatura sottolinea come la disciplina degli appalti di forniture di beni e servizi sia contenuta in un apposito capo (il capo X) della legge regionale n. 10 del 1993. Il comma 1 dell'art. 65, compreso in tale capo, estende la disciplina comunitaria, alla quale l'Italia ha dato attuazione con il d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358 (Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/19767/CEE e 88/295/CEE), agli appalti di forniture con valore minimo, IVA esclusa, di 130 mila ECU. Il

comma 6 dello stesso articolo stabilisce invece che «per gli appalti di fornitura di beni non compresi fra quelli di cui al comma 1, restano immutati i procedimenti, le modalità e le competenze previsti dalle norme concernenti i contratti dei singoli enti».

Nel caso di specie, trattandosi di un appalto per un importo di circa 18 milioni di lire, secondo l'Avvocatura si sarebbero dovute applicare le norme concernenti i contratti del comune di Maniace, che ha indetto il pubblico incanto, e non le norme che disciplinano gli appalti di lavori pubblici. Conseguentemente la questione di legittimità costituzionale prospettata sarebbe irrilevante ai fini della decisione del giudice *a quo* e dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

In secondo luogo, l'Avvocatura osserva che non può in alcun modo condividersi l'affermazione del giudice *a quo*, secondo la quale la disposizione censurata avrebbe una eccessiva dilatazione, fino a ricomprendere in essa anche il divieto che sui plichi contenenti le offerte appaiano i nominativi delle imprese mittenti, e sarebbe perciò irrazionale e ingiustificata.

Il giudice *a quo* trascurerebbe di considerare che, nella legislazione siciliana sui lavori pubblici, l'unica modalità di gara ammessa sarebbe l'asta pubblica, nella quale non si potrebbe scindere una fase di presentazione delle offerte rispetto ad un'altra fase, ad essa precedente, di prequalificazione o altro, cui unicamente si attaglierebbero i divieti in questione. Nella procedura di asta pubblica, ad avviso dell'Avvocatura, la fase di presentazione dell'offerta comprenderebbe «tutto il tempo che intercorre tra la pubblicazione del bando e la seduta di apertura dei plichi». Pertanto, al fine di raggiungere il risultato della segretezza, i divieti in questione non potrebbero non dilatarsi a tutto il predetto periodo, mentre risulterebbe vano, e comunque arbitrario, volerli limitare alla sola attività di accesso ai documenti di gara e alla relativa certificazione.

In definitiva, la disposizione censurata, secondo l'Avvocatura, sarebbe perfettamente razionale e intesa ad assicurare il buon andamento delle pubbliche amministrazioni locali «in situazioni obiettivamente difficili dal punto di vista dell'ambiente sociale e criminale».

#### *Considerato in diritto*

1. — Il tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 5, della legge della regione siciliana 29 aprile 1985, n. 21, nel testo introdotto dall'art. 48 della l.r. 12 gennaio 1993, n. 10, nella parte in cui dispone il divieto di inserimento nei bandi di gara di qualsiasi clausola che preveda modalità che possano comportare il riconoscimento preventivo dei partecipanti alle gare di appalto, anche nella fase di presentazione delle offerte.

A giudizio del tribunale rimettente, la disposizione impugnata contrasterebbe con il principio di ragionevolezza e con quello di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, in quanto prescriverebbe regole che finirebbero col complicare, senza alcuna obiettiva utilità, la partecipazione alle gare finalizzate alla assegnazione di appalti. Dalla applicazione della norma, infatti, discenderebbe l'impossibilità di presentare le offerte a mezzo del servizio postale con avviso di ricevimento, ovvero a mezzo di persone espressamente incaricate, dal momento che la indicazione del mittente ovvero la identificazione dei latori del plico potrebbe consentire l'individuazione della impresa partecipante. Tenuto conto della possibilità, prevista dall'art. 40, comma 2, della legge regionale, che le domande di partecipazione siano presentate fino ad un'ora prima, la contiguità temporale tra la presentazione delle offerte e lo svolgimento della gara farebbe invece perdere, ad avviso del giudice *a quo*, qualsiasi rilievo, ai fini del corretto svolgimento della procedura di scelta del privato contraente, alla eventuale riconoscibilità dei partecipanti; e ciò tanto più in quanto, secondo l'art. 40, comma 3, della stessa legge regionale n. 21 del 1985, nel testo introdotto dall'art. 36 della legge regionale n. 10 del 1993, eventuali dichiarazioni di ritiro delle offerte già presentate vanno considerate inefficaci.

Il giudice *a quo* precisa poi che la disposizione impugnata è stata modificata, quando la redazione dell'ordinanza di rimessione era già in corso, dall'art. 8 della l.r. 8 gennaio 1996, n. 4, il quale ha sostituito le parole «che possano comportare» con le parole «che comportino necessariamente» e, sottolineata la permanenza della rilevanza della questione, sollecita una pronuncia di illegittimità costituzionale anche di tale ultima disposizione, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

2. — Secondo l'Avvocatura, la questione avrebbe ad oggetto una disposizione non applicabile nel giudizio *a quo*, nel quale si controverte della legittimità del provvedimento di esclusione di un concorrente da un appalto per la fornitura di servizi, mentre la disposizione censurata riguarderebbe solo gli appalti di lavori pubblici. Conseguentemente, ad avviso dell'Avvocatura, posto che la legge regionale n. 10 del 1993, all'art. 65, stabilisce che per gli appalti di fornitura di beni e servizi il cui valore sia inferiore a 130 mila ECU, restano immutati i procedimenti, le modalità e le competenze previsti dalle norme concernenti i contratti dei singoli enti, l'ente locale che ha bandito la gara, avendo l'appalto un valore di circa 18 milioni di lire, avrebbe dovuto applicare le norme che disciplinano la propria attività contrattuale e non quelle che regolano gli appalti di lavori pubblici.

L'eccezione non è fondata. Nell'indire la gara, l'ente appaltante ha espressamente previsto che essa sarebbe stata esperita con il sistema di cui all'art. 73, lettera c), del r.d. 2 maggio 1974, n. 827, e ha comunque disciplinato la procedura facendo applicazione dello schema di bando-tipo predisposto dall'assessore ai lavori pubblici della regione siciliana, ai sensi dell'art. 34-*bis* della legge regionale n. 21 del 1985, introdotto dall'art. 48 della legge regionale n. 10 del 1993, nella interpretazione resa dal Comitato regionale di controllo, sezione centrale, con decisione n. 12549 del 28 settembre 1995. In altri termini, poiché l'amministrazione appaltante ha regolato la gara sulla base della normativa procedimentale contenuta, tra l'altro, nella disposizione censurata, la questione è senz'altro rilevante nel giudizio *a quo*; in questo si deve infatti valutare la conformità al bando di un provvedimento di esclusione dalla gara; in via mediata, si deve accertare la legittimità del bando e, quindi, della disposizione sulla quale esso, per l'aspetto specificamente dedotto nel giudizio principale, si fonda.

3. — Nel merito, la questione non è fondata, nei sensi di seguito indicati.

La disposizione censurata stabilisce che «è vietato l'inserimento nei bandi di gara di qualsiasi clausola che richieda certificazioni di presa visione del progetto da parte dei partecipanti o comunque preveda modalità che possano comportare il riconoscimento preventivo dei partecipanti alla gara».

Dai lavori preparatori emerge con chiarezza che la legge regionale n. 10 del 1993 è finalizzata ad assicurare la massima segretezza circa i soggetti intenzionati a partecipare a gare di asta pubblica in un contesto, quale quello siciliano, caratterizzato dalla diffusa presenza della criminalità organizzata anche nel settore dei lavori pubblici (v., in particolare, le sedute dell'Assemblea regionale siciliana del 25 novembre e del 16 dicembre 1992); tale finalità, come questa Corte ha riconosciuto, abilita il legislatore a porre particolari restrizioni proprio in materia di appalti della pubblica amministrazione (sentenza n. 281 del 1987), ovvero a stabilire controlli intesi a prevenire l'infiltrazione e l'influenza della criminalità organizzata nello svolgimento delle attività dell'amministrazione pubblica (sentenza n. 191 del 1994).

Ma, diversamente da quanto ritiene il giudice *a quo*, la legge regionale non impone che per i funzionari dell'amministrazione che ha indetto la gara, incaricati della ricezione delle domande, debba rimanere segreta la persona dell'offerente. Se così fosse il dubbio di legittimità costituzionale avanzato dal giudice remittente apparirebbe fondato: il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sarebbe violato; ne risulterebbe infatti pregiudicato l'interesse pubblico a che alla gara partecipi il maggior numero possibile di concorrenti, posti, da un lato, la estrema difficoltà di individuare modalità di partecipazione alla gara che assicurino in modo assoluto l'anonimato, e, dall'altro, il diritto di ciascun concorrente di poter dimostrare l'avvenuta presentazione dell'offerta.

4. — L'interpretazione della disposizione impugnata proposta dal giudice *a quo* non è, però, l'unica possibile: alla stessa, sulla base del sistema normativo vigente, può e deve essere attribuito un significato diverso, tale comunque da assicurare adeguata tutela all'interesse pubblico perseguito.

Va rilevato che nella stessa legge regionale n. 10 del 1993 è contenuta anche una disciplina dell'accesso alle informazioni in materia di pubblici appalti: l'art. 43-*bis* della l.r. 29 aprile 1985, n. 21, introdotto appunto dall'art. 16 della l.r. 12 gennaio 1993, n. 10, dispone, al comma 2, che «qualunque sia il procedimento adottato per l'affidamento dei lavori, è fatto tassativo divieto all'ente appaltante ... di comunicare a terzi o di rendere in qualsiasi altro modo noto, prima dell'apertura delle operazioni di gara, quali siano le imprese che vi partecipano, o che hanno fatto richiesta di invito o di informazione sui dati ... o che in altro modo hanno segnalato il proprio interesse a prendere parte alla gara», stabilendo altresì che «la violazione del divieto, impregiudicate le eventuali sanzioni penali, comporta l'annullamento della gara di appalto, l'apertura di un procedimento disciplinare a carico del pubblico dipendente e la decadenza dalla carica per il componente dell'Ufficio regionale per i pubblici appalti».

Dalla disposizione ora ricordata — la quale trova riscontro nell'art. 22 della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, che prevede espressamente la punibilità, ai sensi dell'art. 326 cod. pen., dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio che violino l'obbligo di segretezza, tra l'altro, circa i soggetti che hanno presentato offerte nel caso di pubblici incanti, prima della scadenza del termine per la presentazione delle medesime — emerge in modo evidente come l'interesse pubblico alla segretezza del procedimento inerisca, oltre che al contenuto delle offerte, ad un ambito diverso dal rapporto tra i partecipanti alla gara e l'amministrazione che quella gara ha indetto. L'obbligo della segretezza e il conseguente divieto di fornire notizie che consentano la individuazione dei soggetti che partecipano ad una gara, invero, grava su quanti, per ragioni del loro ufficio, abbiano conoscenza dell'identità delle imprese offerenti; tale obbligo non può spingersi, poiché altrimenti ne resterebbe pregiudicato l'interesse pubblico all'effettività del concorso, all'estremo limite di postulare l'assoluto anonimato della presentazione delle offerte. Una volta che il soggetto interessato abbia presentato, secondo le regole previste, la propria domanda di partecipazione alla gara, eventualmente acquisendo la prova del ricevimento di essa da parte dell'amministrazione, il divieto di comunicazione o di divulgazione dell'avvenuta presentazione dell'offerta fa capo ai soggetti dell'amministrazione che ne siano a conoscenza.

La disposizione censurata, impedendo l'inserimento nei bandi di gara di clausole che comportino il riconoscimento dei partecipanti alle gare stesse, tende a rafforzare, per le finalità di prevenzione di cui si è detto, il divieto che incombe sull'ente appaltante e sui suoi impiegati di rivelare l'identità dei partecipanti alle gare, ma non a precludere all'amministrazione, come ritenuto dal giudice *a quo*, la conoscenza di tale identità.

Nei sensi ora indicati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34-bis, comma 5, della legge della regione siciliana 29 aprile 1985, n. 21, introdotto dall'art. 48 della l.r. 12 gennaio 1993, n. 10 (e successivamente modificato dall'art. 8 della l.r. 8 gennaio 1996, n. 4), è infondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34-bis, comma 5, della legge della regione siciliana 29 aprile 1985, n. 21 (Norme per l'esecuzione di lavori pubblici in Sicilia), introdotto dall'art. 48 della l.r. 12 gennaio 1993, n. 10 (Nuove norme in materia di lavori pubblici e di forniture di beni e servizi, nonché modifiche ed integrazioni della legislazione del settore), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MEZZANOTTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 448

*Sentenza 16-30 dicembre 1997***Giudizio di legittimità in via incidentale.**

**Caccia - Protezione della fauna selvatica - Comprensione, nella percentuale del territorio destinata a tale finalità, delle aree in cui sia comunque vietata l'attività venatoria purché le stesse siano definibili come agro-silvo-pastorali - Ragionevolezza - Disciplina volta ad orientare la pubblica amministrazione alla elaborazione di piani faunistico-venatori - Non fondatezza.**

**(Legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 3; legge regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, art. 3, commi 1 e 2). (Cost., art. 97, primo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), promosso con ordinanza emessa il 26 aprile 1996 dal TAR della Liguria sul ricorso proposto dall'Associazione Italiana per il W.W.F. contro la provincia di La Spezia, con l'intervento dell'U.N.A.V.I. e della C.P.A. della provincia di La Spezia, iscritta al n. 1278 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di costituzione dell'U.N.A.V.I. della provincia di La Spezia e dell'Associazione italiana per il W.W.F., nonché gli atti di intervento della regione Liguria e del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 17 giugno 1997 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Giovanni Petretti per l'Associazione italiana per il W.W.F., Claudio Chiola per l'U.N.A.V.I. della provincia di La Spezia, Gigliola Benghi per la regione Liguria e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza emessa il 26 aprile 1996 — nel giudizio sul ricorso proposto dall'Associazione italiana per il World Wildlife Fund (W.W.F.) contro la provincia di La Spezia, per l'annullamento delle delibere consiliari n. 56 del 29 maggio 1995 e n. 64 del 14 giugno 1995, aventi, rispettivamente, ad oggetto il piano faunistico venatorio provinciale e l'istituzione e perimetrazione degli ambiti territoriali di caccia, nonché degli atti connessi — il T.A.R. della Liguria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), denunciando il contrasto di tali disposizioni con l'art. 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui comprendono, nella percentuale del territorio destinata a protezione della fauna selvatica, le aree in cui sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi

o disposizioni; e cioè anche aree che, purché definibili come agro-silvo-pastorali, sarebbero tuttavia inidonee, per la limitata estensione o per la vicinanza a vie di comunicazione, a garantire i predetti obiettivi protettivi. Secondo l'ordinanza, se per protezione della fauna, a mente del comma 4 del medesimo art. 10 della citata legge n. 157 del 1992, va inteso «il divieto di abbattimento e cattura a fini venatori accompagnato da provvedimenti atti ad agevolare la sosta della fauna, la riproduzione e la cura della prole», è evidente che, nel territorio destinato a protezione, non può essere compreso quello che, per sua natura e funzione, sia inidoneo a consentire l'agevolazione congiunta delle attività vitali della fauna stessa. Di qui la denunciata illegittimità dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 la cui «contraddittorietà in termini» farebbe dubitare della sua rispondenza al «principio di ragionevolezza di cui è codificazione nell'art. 97, primo comma, della Costituzione». Ad avviso del giudice rimettente lo stesso vizio colpirebbe anche l'art. 3, commi 1 e 2, della legge della regione Liguria n. 29 del 1994, in quanto la stessa definizione «del territorio da considerare» consentirebbe l'inclusione, nella zona di protezione della fauna, anche di aree non idonee alla destinazione in questione.

2. — Nel costituirsi in giudizio l'Associazione italiana per il World Wildlife Fund (W.W.F.) ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme indicate nell'ordinanza, se non interpretate nel senso che, nella percentuale di territorio «da proteggere» in ogni regione, debbano essere incluse soltanto le aree idonee a consentire la sosta e la riproduzione della fauna selvatica, escludendo tutte quelle aventi natura marginale e residuale (come le fasce di rispetto delle vie di comunicazione, gli insediamenti aeroportuali, le zone antropizzate, i parchi e giardini urbani, ecc.).

Ricordato che il fine prioritario della legge n. 157 del 1992 è quello di proteggere la fauna selvatica, l'Associazione osserva che, quando il legislatore ha voluto che determinate aree fossero incluse nella percentuale di territorio protetto, lo ha indicato espressamente (come nel caso dei fondi chiusi vietati alla caccia di cui all'art. 15, commi 8 e 9).

Pertanto, ove la denunciata disposizione dell'art. 10 della legge n. 157 del 1992 non dovesse essere intesa nel senso che nel territorio protetto ricadono solo le aree idonee ad assicurare una efficace tutela della fauna, si chiede un intervento caducatorio che travolga anche tutte le disposizioni contenute nelle leggi regionali che dalla disposizione della legge-quadro traggono fondamento.

3. — Si è costituita in giudizio anche l'Unione nazionale associazioni venatorie italiane della provincia di La Spezia, che ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione sotto un duplice profilo: anzitutto per difetto di rilevanza, quanto all'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, giacché la riproduzione del contenuto della legge statale da parte del legislatore regionale, secondo quanto si desume anche dalla giurisprudenza costituzionale, avrebbe comportato in ogni caso una novazione della fonte, con la conseguenza che il giudice *a quo* sarebbe tenuto ad applicare nel caso specifico soltanto la legge della regione Liguria; in secondo luogo, perché si tratterebbe di censure attinenti al merito politico della normativa impugnata, e non già alla violazione di norme o principi costituzionali.

Rilevato, poi, che in nessuna parte della legge statale o di quella regionale appare accolto l'assioma che tutti i territori compresi nella quota di protezione debbano essere idonei alla realizzazione contemporanea di tutti i fini protezionistici, l'associazione venatoria osserva che l'evocazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, lungi dal costituire una svista, dimostrerebbe come il giudice *a quo* critichi in realtà l'assetto dato dal legislatore ai contrapposti interessi in giuoco secondo scelte rimesse all'apprezzamento di quest'ultimo.

In ogni caso non sarebbe esatto che tutte le aree precluse all'attività venatoria in base ad altre leggi o disposizioni siano in radice inidonee a garantire la sosta e la riproduzione della fauna selvatica, rientrando fra di esse anche i fondi agricoli «chiusi» come pure i fondi esclusi dalla pianificazione venatoria per volontà del proprietario (legge n. 157 del 1992, art. 15, rispettivamente commi 8, 3 e 4).

E questo non senza rilevare che, ove il criterio sostenuto dal giudice fosse applicato a regioni caratterizzate da rilevante presenza di zone assoggettate a divieto di caccia *ex lege*, lo scorporo di tali zone finirebbe per creare insormontabili difficoltà alla pianificazione venatoria.

Quanto, poi, all'art. 3, comma 1, della legge regionale della Liguria n. 29 del 1994, si sostiene che la relativa censura, priva — tra l'altro — dell'indicazione del parametro costituzionale, propone una diversa definizione del territorio agro-silvo-pastorale, che si traduce in un'inammissibile richiesta alla Corte costituzionale «di provvedere ad una nuova disciplina legislativa della materia».

4. — Nell'intervenire in giudizio, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità della questione, non essendo l'art. 97, primo comma, della Costituzione «parametro pertinente allo scrutinio di costituzionalità di una norma che palesemente non attiene alla organizzazione e al funzionamento dei pubblici uffici».

Nel merito la questione sarebbe infondata.

Rammentato che l'art. 10 della legge n. 157 del 1992, stabilisce un criterio-base di «destinazione differenziata» del territorio, distinguendo tra aree di protezione della fauna selvatica (comma 3) ed aree di promozione di forme di gestione programmata della caccia (comma 6), si nega che sussista la denunciata contraddizione tra il censurato comma 3 e le altre disposizioni della legge n. 157 del 1992, spettando, infatti, «alla funzione pianificatoria disporre per un appropriato impiego protettivo dei territori soggetti a divieto di caccia tenuto conto che la protezione nei sensi indicati dal comma 4 ammette pur sempre forme diversificate e graduate».

Peraltro, alla stregua del voluto bilanciamento tra le esigenze di protezione della fauna e quelle dell'attività venatoria, il complesso normativo in questione dovrebbe essere letto «nel senso che le predette aree a protezione incompleta non possono valere al fine del raggiungimento della percentuale minima del 20%, ma debbono nondimeno essere considerate per evitare il superamento della soglia massima del 30%».

5. — Anche la regione Liguria è intervenuta in giudizio per sostenere l'infondatezza della questione, osservando che, secondo l'art. 10 della legge n. 157 del 1992, non tutto il territorio destinato alla tutela deve essere utilizzato come «oasi di protezione» (di cui alla lettera a del comma 8 del medesimo art. 10), spettando, invece, alla pianificazione regionale e provinciale il compito di individuare «comprensori omogenei» mediante destinazione differenziata del territorio stesso.

Secondo la regione la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR della Liguria sembra investire soprattutto la norma di principio della legge-quadro statale, norma che è rimessa alla discrezionalità del legislatore e che, in concreto, pare idonea ad assicurare, mediante un corretto esercizio della pianificazione per ambiti, una sufficiente tutela degli interessi pubblici connessi alla protezione della fauna.

6. — Con memoria, depositata nell'imminenza dell'udienza, l'Unione nazionale associazioni venatorie italiane della provincia di La Spezia, nell'insistere sulla richiesta di declaratoria di inammissibilità della questione, si sofferma, in particolare, sull'erroneità del riferimento al parametro dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, sull'irrelevanza della censura avverso l'art. 10 della legge n. 157 del 1992 e, nel contempo, sull'inaccogliabilità di una richiesta di sostanziale riscrittura dei criteri fissati dal legislatore in tema di pianificazione faunistico-venatoria del territorio; riscrittura tale da comportare l'introduzione — accanto alle aree disciplinate dalla legge regionale per le varie destinazioni — di una quarta area costituita dalle zone comunque soggette a divieto di caccia, ma ritenute, al tempo stesso, inadeguate ad assicurare la protezione della fauna.

Inoltre, riguardo all'art. 3 della legge della regione Liguria n. 29 del 1994, si rileva che, mentre la censura a carico del comma 2 tende a colpire l'inclusione, nella zona di protezione, anche dei terreni comunque soggetti a divieto di caccia, quella concernente il comma 1 condurrebbe verso il più radicale esito di impedire che tali terreni rientrino nella nozione di territorio agro-silvo-pastorale, configurando, in tal guisa, una questione di costituzionalità inammissibile, in quanto «ambigua ed ancipite» ed «irrimediabilmente contraddittoria nell'esito».

Quanto, poi, alla esigenza di salvaguardare ecosistemi di particolare rilievo, a ciò dovrebbe provvedere la legislazione in tema di ambiente (come in effetti ha provveduto la legge n. 394 del 1991, che istituisce le riserve naturali), e non quella che disciplina l'attività venatoria sul territorio.

Rilevato, inoltre, che l'operazione richiesta dal T.A.R. della Liguria finirebbe col mettere in pericolo «la possibilità stessa di costituire ambiti territoriali di caccia razionalmente delimitati e configurati», relegando ingiustamente l'attività venatoria ad una posizione deteriore e residuale, si osserva, infine, quanto all'art. 3, comma 1, della legge della regione Liguria n. 29 del 1994, che, in ogni caso, non sussisterebbero i denunciati vizi di contraddittorietà ed irragionevolezza, in quanto la definizione di territorio agro-silvo-pastorale data dalla legge regionale della Liguria appare inattaccabile sotto ogni profilo logico e giuridico.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con l'ordinanza in epigrafe il T.A.R. della Liguria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), nella parte in cui comprendono nella percentuale del territorio destinata a protezione della fauna selvatica le aree in cui sia comunque vietata l'attività venatoria, anche per effetto di altre leggi o disposizioni, purché le aree stesse siano definibili come agro-silvo-pastorali.

Il rimettente, premesso che l'art. 10, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, definisce la protezione come «divieto di abbattimento e cattura a fini venatori accompagnato da provvedimenti atti ad agevolare la sosta della fauna, la riproduzione e la cura della prole», ritiene che, nel territorio destinato a protezione, non possano essere ricomprese aree che non siano adatte a consentire l'agevolazione congiunta di tutte le attività vitali della fauna; la legge quadro statale sarebbe, perciò, affetta da una «contraddittorietà in termini», tale da far dubitare della sua rispondenza al principio di ragionevolezza, che il rimettente reputa «codificato nell'art. 97, primo comma, della Costituzione», mentre analogo vizio colpirebbe anche l'art. 3, commi 1 e 2, della legge della regione Liguria n. 29 del 1994, in quanto la definizione del territorio agro-silvo-pastorale ivi contenuta consentirebbe, del pari, di includere nella zona destinata alla protezione della fauna anche aree non idonee ad una compiuta funzione protettiva.

2. — Vanno, anzitutto, esaminate le eccezioni di inammissibilità, muovendo da quella proposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale nega che il parametro invocato, e cioè l'art. 97, primo comma, della Costituzione, possa reputarsi pertinente ad uno scrutinio di costituzionalità che concerne i criteri seguiti dal legislatore nella regolamentazione di una materia quale la pianificazione del territorio agro-silvo-pastorale a fini faunistico-venatori.

Tale rilievo, ripreso successivamente anche nella memoria illustrativa depositata dall'Unione delle associazioni venatorie italiane della provincia di La Spezia, non è, ad avviso di questa Corte, ostativo all'esame di merito delle proposte questioni.

Dal testo dell'ordinanza risulta, infatti, inequivocabilmente, che il giudice rimettente, sia pure attraverso l'evo- cazione del parametro dell'art. 97, primo comma, della Costituzione attinente alla materia dell'organizzazione dei pubblici uffici, intende segnalare, in realtà, un vizio di ragionevolezza riconducibile, piuttosto, all'art. 3 della Costituzione, in quanto la censura sollevata concerne disposizioni volte a disciplinare attività amministrative con riguardo, tra l'altro, a facoltà ed obblighi di soggetti pubblici e privati.

Onde superare l'eccezione in parola è, perciò, sufficiente rifarsi a quell'orientamento giurisprudenziale che, pur a fronte di inesatti od incompleti riferimenti normativi, reputa non precluso l'esame di costituzionalità, quando i termini della questione appaiono adeguatamente definiti.

3. — Neppure fondata è l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Unione delle associazioni venatorie italiane della provincia di La Spezia, la quale sostiene l'irrilevanza della questione, per quanto attiene segnatamente all'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, in base al rilievo che la riproduzione del contenuto della legge statale da parte del legislatore regionale avrebbe comportato una novazione della fonte, sì che il giudice *a quo* sarebbe tenuto ad applicare, nel caso specifico, soltanto la legge della regione Liguria.

Infatti la questione sottoposta all'esame della Corte concerne materia (caccia e protezione della fauna selvatica) in cui, *ex art.* 117 della Costituzione (ma v. anche l'art. 99 del d.P.R. n. 616 del 1977), le regioni ordinarie hanno competenza legislativa concorrente con quella statale. Ne consegue che la disciplina dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della regione Liguria n. 29 del 1994 non pone fuori causa quella contenuta nella legge statale n. 157 del 1992, che detta i principi fondamentali in materia, ma si coordina con la medesima, realizzando, nell'accennata concorrenza tra le potestà legislative dello Stato e della regione, un assetto i cui criteri ispiratori formano, per l'appunto, oggetto della denuncia di incostituzionalità; denuncia che, a ben vedere, investe in primo luogo la disposizione di principio della legge-quadro statale, quale matrice originaria della regolamentazione sospettata di illegittimità.

Non maggiore considerazione merita l'ulteriore eccezione di inammissibilità, prospettata dalla stessa parte, nel senso che la contemporanea sottoposizione al giudizio della Corte dei commi 1 e 2 della legge regionale n. 29 del 1994 configurerebbe una questione «ambigua» ed «ancipite».

Infatti nella prospettazione dell'ordinanza la disciplina pianificatoria, che il rimettente reputa irragionevole e contraddittoria, scaturisce, ad un tempo, dalla disposizione della legge statale, che espressamente include nella zona di protezione della fauna aree da reputare non compiutamente idonee alle finalità protettive, e da quella della legge regionale, che definisce il territorio agro-silvo-pastorale in termini tali da consentire anch'essa l'inclusione, nella zona di protezione della fauna, di aree che il giudice *a quo* ritiene inadatte allo scopo.

4. — Nel merito la questione non è fondata, non ravvisandosi nelle disposizioni denunciate l'irragionevolezza segnalata dal rimettente.

Invero la disciplina faunistico-venatoria ha il suo tratto caratterizzante nella pianificazione di tutto il territorio agro-silvo-pastorale; pianificazione che, secondo le indicazioni dell'art. 10, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, è finalizzata, «per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità

riproduttive e al contenimento naturale di altre specie e, per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione, mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio».

In vista di tali obiettivi il territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione viene destinato, dal medesimo art. 10, per una quota dal 20 al 30 per cento, alla protezione della fauna selvatica (comma 3); prevedendosi, nel contempo, che una quota fino al massimo del 15 per cento possa essere destinato alla istituzione di centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale ed all'esercizio di caccia riservata a gestione privata (comma 5) e che, sulla quota residuale, le regioni promuovano forme di gestione programmata della caccia, attraverso la ripartizione in ambiti territoriali di dimensioni subprovinciali, sentite le province interessate nonché le organizzazioni professionali agricole (comma 6).

A sua volta l'art. 3 della legge della regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, nel recepire i principi della legislazione statale, prevede, per la zona di «protezione e produzione della fauna selvatica», un'area i cui limiti di estensione vanno contenuti nelle percentuali minima e massima sopra accennate (comma 2), definendo, nel contempo, territorio agro-silvo-pastorale quello comprendente «i terreni agricoli, con esclusione di quelli situati nelle zone urbane, i terreni incolti, le foreste demaniali e regionali, le zone umide, le spiagge, i corsi d'acqua, i laghi naturali e artificiali ed ogni altra zona verde, attualmente o potenzialmente idonea all'attività di coltivazione dei fondi, di allevamento di specie animali e di silvicoltura» (comma 1).

La disciplina di cui trattasi, come si evince dal suo insieme, appare volta, dunque, ad orientare finalisticamente la pubblica amministrazione nella elaborazione di piani faunistico-venatori, i quali costituiscono la sede procedimentale per l'individuazione — secondo criteri dotati di sufficiente elasticità — di spazi a destinazione differenziata nell'ambito di un complessivo bilanciamento di interessi nel quale trovano considerazione, accanto alle esigenze di protezione della fauna, quelle venatorie e quelle, altresì, degli agricoltori, interessati non solo al contenimento della fauna selvatica che si riproduce spontaneamente, ma anche all'impedimento di una attività venatoria indiscriminata. D'altra parte l'attività venatoria, già considerata da questa Corte come diretta non solo all'abbattimento di animali selvatici, ma anche «congiuntamente» alla protezione dell'ambiente naturale e di ogni forma di vita (sentenza n. 63 del 1990), si pone essa stessa come mezzo di regolazione della fauna selvatica, dipendendo la densità ottimale delle specie non carnivore, come risulta dall'art. 10, comma 1, della legge n. 157 del 1992, non solo dal miglioramento delle risorse ambientali, ma anche dal prelievo venatorio.

Quanto poi alla zona di protezione della fauna, vero è che il comma 4 del medesimo art. 10 definisce la protezione come «il divieto di abbattimento e cattura a fini venatori accompagnato da provvedimenti atti ad agevolare la sosta della fauna, la riproduzione e la cura della prole», ma da tale definizione non è dato evincere che la volontà legislativa possa essere individuata prescindendo da tutto il contesto della legge n. 157 del 1992 ed, in particolare, dalle varie disposizioni contenute nell'art. 10 della legge medesima. Queste ultime confermano, infatti, che non necessariamente tutto il territorio destinato alla tutela faunistica deve rivestire le caratteristiche proprie delle «oasi di protezione», e cioè di quelle aree che, secondo la definizione del comma 8, sono «destinate al rifugio, alla riproduzione e alla sosta della fauna selvatica»; detto territorio «comprende» sì queste ultime (comma 4), ma resta affidato, per la ulteriore sua individuazione, alla pianificazione faunistico-venatoria regionale e provinciale, cui spetta enucleare, secondo i criteri stabiliti nel menzionato art. 10, «comprensori omogenei» nei quali si articola la destinazione differenziata del territorio stesso.

L'irragionevolezza della disciplina non può perciò essere predicata solo in ragione della definizione generale di protezione accolta dal comma 4 dell'art. 10; definizione che non va posta in antitesi bensì raccordata con gli altri disposti della disciplina in esame, sì da valutare coerenza e razionalità delle scelte in modo unitario, correlando, in particolare, il dato dell'entità della percentuale di territorio destinato alla tutela faunistica con gli elementi che, nella loro varietà, entrano, secondo quanto stabilito dallo stesso legislatore, a comporre detto dato.

Non hanno, dunque, fondamento i dubbi sollevati dal rimettente in ordine alle disposizioni censurate ed, in particolare, in ordine alla loro idoneità a realizzare, mediante un corretto esercizio della pianificazione, una adeguata tutela degli interessi pubblici connessi alla protezione della fauna. L'eventuale ipotesi di piani, che — in ragione delle tipologie di aree in essi inclusi — non apparissero rispondenti agli obiettivi di protezione individuati dalla normativa sopra citata, potrà, d'altro canto, aprire la via al sindacato di legittimità innanzi al giudice amministrativo, restando così garantita, in ogni caso, la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla normativa portata all'esame di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), sollevata in riferimento all'art. 97, primo comma, della Costituzione con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1505

N. 449

*Sentenza 16-30 dicembre 1997*

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.**

**Costituzione della Repubblica italiana - Camera dei deputati e Corte di appello di Milano - Opinioni espresse dall'on. Umberto Bossi nella campagna elettorale per l'elezione del sindaco di Milano - Deposito del ricorso presso la cancelleria della Corte dopo la scadenza del termine perentorio dei venti giorni stabilito dalla legge - Improbabilità.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuliano VASSALLI;

*Giudici:* prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Corte d'appello di Milano, terza sezione penale, notificato il 31 ottobre 1996, depositato in cancelleria il 21 novembre 1996, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 31 gennaio 1996, che ha affermato l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle espressioni adoperate dall'on. Umberto Bossi in un comizio elettorale a Milano il giorno 18 giugno 1993; ricorso iscritto al n. 29 del registro conflitti del 1996;

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 30 settembre 1997 il giudice relatore Giuliano Vassalli;

Udito l'avvocato Giuseppe Abbamonte per la Camera dei deputati.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Corte d'appello di Milano ha proposto, con ordinanza, ricorso per conflitto di attribuzione, depositato il 26 luglio 1996, nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla deliberazione adottata dall'Assemblea parlamentare il 31 gennaio 1996, con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità, in quanto espressione di opinioni formulate da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni (art. 68, primo comma, della Costituzione), delle frasi pronunciate dall'on. Umberto Bossi il 18 giugno 1993 in un comizio tenuto nel corso della campagna elettorale per l'elezione del sindaco di Milano; frasi per le quali si procedeva penalmente per il reato di diffamazione aggravata (art. 595, primo e terzo comma, cod. pen.) a seguito di querela proposta dall'on. Ferdinando Dalla Chiesa.

Nel corso del giudizio d'appello, avendo l'on. Bossi impugnato la condanna inflitta dal pretore di Milano alla pena della multa ed al risarcimento dei danni in favore del querelante costituitosi parte civile, la Camera dei deputati, alla quale l'imputato apparteneva, aveva deliberato che i fatti per i quali era in corso il procedimento penale riguardavano l'espressione di opinioni formulate da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. A seguito di tale decisione la parte civile aveva chiesto che il giudizio proseguisse, contestando la legittimità dell'intervento parlamentare, che sarebbe stato in contrasto con l'art. 68 della Costituzione, come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3. Il pretore aveva dato comunicazione alla Camera dell'esistenza del procedimento penale, ma questa aveva solo il valore di una informativa, rimanendo consentito alla Camera di pronunciarsi sulla insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare solo se il giudice non avesse già ritenuto l'eccezione di insindacabilità manifestamente infondata.

Il procuratore generale presso la Corte d'appello aveva, invece, chiesto l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non costituisce reato, ai sensi degli artt. 129 e 530 cod. proc. pen., in quanto spetta alla Camera valutare le condizioni dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari, salvo il possibile controllo di legittimità nella forma del conflitto davanti alla Corte costituzionale. Richiamando la giurisprudenza costituzionale, in particolare le sentenze n. 1150 del 1988 e n. 443 del 1993, il pubblico ministero riteneva che il controllo di legittimità può avere ad oggetto unicamente la sussistenza di eventuali vizi di procedura, ovvero l'omessa od arbitraria valutazione dei presupposti di insindacabilità. La delimitazione di tali presupposti non potrebbe essere effettuata dall'autorità giudiziaria quando, come nel caso in esame, si fosse pronunciata la Camera di appartenenza dell'imputato, perché diversamente si verificherebbe una inammissibile interferenza nelle prerogative parlamentari.

La Corte d'appello, ritenendo di non poter disapplicare direttamente, come invece richiesto dalla parte civile, la deliberazione parlamentare, ha sollevato conflitto di attribuzione perché la Corte costituzionale stabilisca se le opinioni espresse dall'on. Bossi nel comizio del 18 giugno 1993 costituiscano o meno esercizio della funzione parlamentare.

La Corte d'appello ha presente che, secondo il giudizio della Camera dei deputati, quale risulta dalla relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere approvata dall'Assemblea il 31 gennaio 1996, le parole pronunciate dall'on. Bossi hanno una indissolubile connessione con l'attività politica generale del parlamentare, seppure esercitata in occasione delle elezioni per il rinnovo del consiglio comunale di Milano. Tuttavia, ad avviso dello stesso giudice, questa valutazione non risolverebbe il problema dell'applicabilità o meno dell'insindacabilità parlamentare, che può operare solo nei limiti posti dall'art. 68 della Costituzione ed è diretta a garantire in ogni momento la libertà di ciascun componente del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. L'immunità costituirebbe una eccezione al principio generale della responsabilità individuale, ed in quanto tale dovrebbe essere interpretata in senso restrittivo. L'art. 68 della Costituzione introdurrebbe un ingiustificato privilegio non collegato al libero esercizio delle funzioni parlamentari, se dilatato sino a comprendere l'esercizio di diritti garantiti a tutti i cittadini. Difatti, se il diritto dell'on. Bossi di manifestare liberamente il proprio pensiero, illustrando tesi politiche generali fuori dal Parlamento, fosse da inquadrare nell'art. 68, anziché nell'art. 21, della Costituzione, la parte offesa dalle dichiarazioni rese rimarrebbe priva della tutela che altrimenti le spetterebbe.

La Corte d'appello ritiene che il caso sottoposto al suo giudizio costituisca l'occasione per un chiarimento in ordine ai limiti di esercizio della potestà parlamentare e consenta di stabilire se l'art. 68 della Costituzione sia applicabile, al di fuori dell'attività parlamentare in senso stretto, alle sole opinioni divulgative di attività parlamentari, quindi strettamente connesse con queste o, invece, ad ogni manifestazione del pensiero di ciascun parlamentare.

Il conflitto di attribuzione costituirebbe, dunque, il mezzo per stabilire se le frasi dette dall'on. Bossi nel comizio elettorale milanese costituiscono esercizio di attività connessa a quella parlamentare, insindacabile ai sensi dell'art. 68 della Costituzione, come ha ritenuto la Camera dei deputati, ovvero se siano espressione politica non connessa all'esercizio di attività parlamentare, che può essere sottoposta all'esame del giudice penale, così come chiede la parte civile.

2. — Nella prima sommaria deliberazione in camera di consiglio, il conflitto di attribuzione è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 339 del 30 settembre-8 ottobre 1996, la quale ha disposto che, a cura della Corte d'appello di Milano, il ricorso e l'ordinanza venissero notificati alla Camera dei deputati entro trenta giorni dalla comunicazione alla ricorrente, effettuata dalla cancelleria l'8 ottobre 1996. La ricorrente ha provveduto alla prescritta notificazione, effettuata il 31 ottobre, ed ha spedito gli atti il 19 novembre a mezzo del servizio postale per il deposito alla cancelleria della Corte, cui sono pervenuti il 21 novembre.

3. — Si è costituita in giudizio la Camera dei deputati, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

Nell'atto di costituzione, datato 16 novembre 1996, si ribadisce nel merito del conflitto che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale a carico dell'on. Bossi riguardano l'espressione di opinioni formulate da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. L'insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare costituirebbe un momento insopprimibile della libertà della funzione, rimesso alla valutazione della Camera di appartenenza, per superare la quale occorrerebbe dimostrare che la condotta del parlamentare è manifestamente estranea al concetto di opinione o di esercizio delle funzioni. Nell'esercizio del mandato politico sarebbero da comprendere le opinioni espresse dai parlamentari nel corso di un comizio tenuto durante una campagna elettorale che ha indubbia rilevanza politica, perché così si assicura la continuità del colloquio con l'elettorato del quale si ha o si chiede la rappresentanza.

Ad avviso della Camera dei deputati, la Corte d'appello avrebbe sostanzialmente sollevato un conflitto in ordine all'applicabilità o meno dell'art. 21 della Costituzione, che, nella logica della ricorrente, escluderebbe l'applicazione dell'art. 68 della Costituzione e comporterebbe la responsabilità del parlamentare come un comune cittadino che manifesta il proprio pensiero, con la conseguenza che non vi sarebbe irresponsabilità nell'esercizio della rappresentanza parlamentare. Questa prospettazione sarebbe erronea, perché le due disposizioni costituzionali non sarebbero affatto alternative, ma avrebbero applicazioni diverse. L'art. 21 garantisce a tutti i cittadini un diritto di libertà civile, che si esercita nell'ambito della convivenza sociale e che, per le sue modalità di espressione, incontra i limiti dell'ordinamento generale. La libertà del parlamentare nasce, invece, nel contesto dell'esercizio della rappresentanza politica e per la gestione del mandato politico, che comporta istituzionalmente il colloquio tra parlamentare e popolo, cui appartiene la sovranità (art. 1 Cost.). La valutazione se vi sia stato eccesso dal mandato è affidata alla Camera alla quale appartiene il rappresentante e che concentra in se stessa la rappresentanza dei mandanti. Spetterebbe, quindi, alla competenza esclusiva della Camera accertare se il parlamentare abbia agito o meno nell'esercizio delle sue funzioni. Tale potere sarebbe stato più volte riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 1150 del 1988, n. 443 del 1993, n. 129 del 1996, n. 379 del 1996), alla luce della quale la valutazione operata dalla Camera dei deputati, fondata su presupposti certamente non arbitrari, appare del tutto legittima.

Il ricorso, nei termini in cui è proposto, ancor prima che infondato sarebbe inammissibile, perché l'art. 21 e l'art. 68 della Costituzione non pongono problemi alternativi e, una volta che la Camera competente ha affermato che il parlamentare ha agito nell'esercizio delle sue funzioni, non vi sarebbe spazio per accertare se il medesimo abbia esercitato il suo diritto in base all'art. 21 della Costituzione.

Se si dovesse ritenere illegittima la deliberazione della Camera si restringerebbe l'insindacabilità alle sole opinioni espresse nelle aule parlamentari, come era previsto dall'art. 51 dello Statuto albertino, il cui ambito è stato invece ampliato dall'art. 68 della Costituzione, che fa riferimento alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e si negherebbe di fatto il principio secondo cui le Camere sono giudici delle loro prerogative, giacché esse non potrebbero più apprezzare la portata della proiezione esterna del mandato parlamentare, ma dovrebbero limitarsi a certificare l'avvenuta manifestazione delle opinioni nel contesto di atti tipici.

4. — In una successiva memoria, depositata il 28 gennaio 1997, la Camera dei deputati ha eccepito l'inammissibilità del conflitto per essere stati depositati il ricorso e l'ordinanza che ne ha dichiarato l'ammissibilità, con la prova della prescritta notifica, oltre il termine di venti giorni stabilito dalla legge, essendo tali atti, spediti a mezzo del servizio postale, pervenuti alla cancelleria della Corte un giorno dopo la scadenza del termine. L'eccezione si fonda sull'art. 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, richiamato dall'art. 37 della stessa legge, e sull'art. 22 della stessa legge che rinvia alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio

di Stato in sede giurisdizionale. Quest'ultima disposizione renderebbe applicabile anche l'art. 36, ultimo comma, del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, che fissa il termine per depositare l'originale del ricorso con la prova delle notificazioni e stabilisce che il termine per il deposito del ricorso debba osservarsi a pena di decadenza. A sostegno di questa conclusione la difesa della Camera dei deputati richiama la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 87 del 1977) e chiede, appunto, una decisione di inammissibilità per decadenza, data la perentorietà del termine.

Nel merito, se si dovesse ritenere infondata l'eccezione di inammissibilità, la difesa della Camera allega «alcuni significativi precedenti» costituiti da deliberazioni adottate dalla Camera dei deputati nel corso della XII e XIII legislatura nei confronti di deputati ritenuti non perseguibili, perché il loro comportamento rientra nella previsione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. Si tratta di numerose proposte in tal senso formulate dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere, che riguardano nella maggior parte casi di imputazioni per il reato di diffamazione.

Con successiva memoria, depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della Camera dei deputati ribadisce che la Corte d'appello di Milano non ha rispettato il termine per il deposito del ricorso notificato, insistendo per la dichiarazione di inammissibilità e comunque per la improcedibilità del conflitto, non avendo la ricorrente eseguito nei venti giorni prescritti gli adempimenti previsti (artt. 37, 23, 25 e 26 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e art. 26, terzo e quarto comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 16 marzo 1956).

L'inadempimento della parte attrice riguarderebbe un fondamentale atto di impulso processuale, essenziale nel giudizio per conflitto di attribuzione; giudizio al quale le parti possono rinunciare, diversamente da quanto avviene in quelli di legittimità costituzionale. I termini per gli adempimenti, che non possono essere elastici, condizionano le modalità della procedura e l'inadempimento della parte che ha promosso il conflitto farebbe mancare, con il non tempestivo deposito del ricorso, una vera e propria istanza perché si proceda al giudizio. Nel caso manchi il tempestivo deposito del ricorso notificato, sarebbe perfino difficile cogliere le ragioni di attualità del conflitto, che è requisito indefettibile di ogni giudizio ad iniziativa di parte.

Nel merito la difesa della Camera ribadisce le ragioni a sostegno della esclusiva competenza della Camera di appartenenza ad accertare l'osservanza dei limiti entro i quali gli atti di esercizio del mandato parlamentare devono essere contenuti ed allega gli atti della Camera dai quali risulta effettivamente tale accertamento.

### *Considerato in diritto*

1. — Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevato dalla Corte d'appello di Milano, investe la deliberazione, adottata il 31 gennaio 1996, con la quale la Camera dei deputati, con riferimento al procedimento penale nei confronti del deputato Umberto Bossi (condannato in primo grado dal pretore di Milano per diffamazione aggravata in danno dell'on. Ferdinando Dalla Chiesa), ha ritenuto che «i fatti, per i quali è in corso il procedimento, riguardano l'espressione di opinioni formulate da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni», insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

La Corte d'appello ritiene che il fatto ascritto al deputato Bossi non possa rientrare nell'area delle attività divulgative connesse alle funzioni esercitate dal parlamentare, secondo la formula contenuta nell'art. 2 del d.-l. 12 marzo 1996, n. 116, vigente all'epoca della propria ordinanza (decreto-legge successivamente decaduto a seguito di mancata conversione in legge), e ritiene che l'art. 68, primo comma, della Costituzione non possa essere dilatato fino a comprendere ogni attività politica del membro del Parlamento, anche quelle che ricadono nella libera manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Costituzione ma non immune da responsabilità verso i terzi. Le frasi ritenute dal giudice di primo grado come diffamatorie, anche se pronunciate in un comizio nel corso della campagna per l'elezione del sindaco di Milano, non potrebbero essere ritenute coperte dalla insindacabilità, ma dovrebbero essere viceversa considerate come pronunciate nel corso di mera attività politica, non connessa all'esercizio delle funzioni in relazione alle quali la Costituzione sancisce l'insindacabilità delle opinioni espresse.

2. — Il ricorso, unitamente all'ordinanza n. 339 del 1996 che lo ha dichiarato ammissibile, è stato ritualmente notificato, a cura della Corte d'appello di Milano, alla Camera dei deputati in data 31 ottobre 1996.

La stessa ricorrente ha provveduto ad inviare a mezzo del servizio postale il ricorso, con la prova della notificazione eseguita, per il deposito alla cancelleria della Corte, alla quale è pervenuto il 21 novembre successivo.

3. — La Camera dei deputati, costituitasi tempestivamente in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità o improcedibilità del conflitto, per essere stato depositato il ricorso dopo la scadenza del termine di venti giorni stabilito dalla legge. L'eccezione si fonda, da un lato, sugli artt. 25, secondo comma, e 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, da cui si evince che il deposito del ricorso per conflitto di attribuzione, nella sua seconda fase, debba essere effettuato, con la prova delle notificazioni eseguite, entro venti giorni dall'ultima notificazione, e, dall'altro, sull'art. 22 della stessa legge n. 87 del 1953, dove si stabilisce che nel procedimento davanti alla Corte costituzionale si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Attraverso questa ultima previsione diventerebbe applicabile al conflitto di attribuzione l'art. 36, ultimo comma, del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, che, dopo aver prescritto (nel penultimo comma) che il deposito dell'originale del ricorso con la prova delle notificazioni e coi documenti sui quali si fonda debba avvenire entro trenta giorni successivi alle notificazioni medesime nella segreteria del Consiglio di Stato, statuisce che i termini e i modi prescritti in questo articolo per la notificazione e il deposito del ricorso debbono osservarsi a pena di decadenza.

A sostegno di questa conclusione la difesa della Camera dei deputati richiama la sentenza di questa Corte n. 87 del 1977 e chiede, appunto, una decisione di inammissibilità o improcedibilità per decadenza, data la perentorietà del termine.

In particolare l'inadempimento della ricorrente avrebbe fatto mancare un fondamentale atto di impulso processuale, essenziale nel conflitto di attribuzione, essendo questo rinunciabile, diversamente da quanto avviene nei giudizi di legittimità costituzionale. Il deposito, dopo che il conflitto è stato dichiarato ammissibile, costituirebbe una vera e propria istanza di decisione, istanza che potrebbe in ipotesi venire a mancare dopo la lettura delle motivazioni sull'ammissibilità. Nel caso di un omesso tempestivo deposito diventerebbe, inoltre, difficile cogliere le ragioni di attualità del conflitto.

4. — L'eccezione preliminare, proposta dalla Camera dei deputati, è fondata.

Il conflitto proposto non è stato ritualmente proseguito, con il deposito presso la cancelleria della Corte, nei termini previsti, del ricorso e dell'ordinanza che ne ha dichiarato l'ammissibilità, tempestivamente notificati.

La particolare procedura che regola i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato prevede due distinte fasi, rimesse all'iniziativa della parte interessata. La prima è diretta alla delibazione preliminare e sommaria dell'ammissibilità del ricorso, in quanto destinato a sollevare un conflitto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, per la definizione della rispettiva sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali. La seconda fase, destinata alla decisione nel merito, oltre che al definitivo giudizio sulla ammissibilità del conflitto, è egualmente rimessa all'iniziativa della parte, che ha l'onere di provvedere nei termini previsti alla notificazione del ricorso e dell'ordinanza che lo dichiara ammissibile, ed al tempestivo deposito per il giudizio.

La giurisprudenza costituzionale ha già ritenuto che, data l'autonomia delle due fasi, affinché si apra ritualmente la seconda fase è necessario (art. 26, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) che il ricorrente notifichi il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità agli organi interessati, ed entro venti giorni dall'ultima notificazione depositi presso la cancelleria della Corte il ricorso stesso con la prova delle notificazioni eseguite (sentenza n. 87 del 1977). Nell'attuale regolamentazione si tratta di un adempimento necessario, che deve essere compiuto nel termine previsto, giacché nello stesso termine deve aver luogo la costituzione delle parti e dallo stesso termine decorre la intera catena di ulteriori termini previsti per la prosecuzione del giudizio (art. 26, quarto comma, delle norme integrative).

A tale adempimento non ha provveduto la Corte d'appello di Milano, non potendosi considerare equivalente al tempestivo deposito l'affidamento nel termine dell'atto da depositare al servizio postale, in mancanza di una regola generale o speciale, da applicare a questo procedimento, in tal senso. Ne segue che non può procedersi alla ulteriore fase del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara improcedibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte d'appello di Milano nei confronti della Camera dei deputati con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* VASSALLI

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1506

N. 450

*Sentenza 16-30 dicembre 1997*

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

**Processo penale - Presupposti per la concessione di un termine per la difesa al difensore designato che ne faccia richiesta - Semplice assenza dall'udienza del difensore di fiducia - Mancata ricomprensione - Adeguata salvaguardia della effettività della difesa in giudizio - Non fondatezza.**

**(C.P.P., art. 108).**

**(Cost., artt. 3 e 24, secondo comma).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 108 del codice di procedura penale promosso con ordinanza emessa il 5 dicembre 1996 dal pretore di Napoli, sezione distaccata di Marano, nel procedimento penale a carico di Bortone Mario ed altro, iscritta al n. 143 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio del 1 ottobre 1997 il giudice relatore Giuliano Vassalli.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con atto notificato il 14 aprile 1994 Bortone Mario e Gallo Guglielmo venivano citati a giudizio del pretore di Napoli, sezione distaccata di Marano, per rispondere del reato di cui agli artt. 113, 589 e 40 cod. pen. (cooperazione nel delitto di omicidio colposo) per aver provocato in concorso tra loro, rispettivamente il primo nella qualità di capo cantiere ed il secondo nella qualità di direttore di cantiere, la morte di Ferrara Luigi, avvenuta il 29 giugno 1992.

Dopo numerosi rinvii delle udienze dovuti a cause varie, all'udienza del 5 dicembre 1996 i due difensori del secondo imputato, dopo che un'istanza di rinvio presentata da uno di essi era stata disattesa perché intempestiva, non erano comparsi e ciò aveva reso necessario per il pretore nominare per l'imputato predetto altro difensore come sostituto a' sensi dell'art. 97, comma 4, del codice di procedura penale.

Il difensore d'ufficio, nominato come sostituto dei difensori di fiducia non comparsi, ebbe a formulare, prima dell'apertura del dibattimento, richiesta di assegnazione di un termine per la difesa a' sensi dell'art. 108 cod. proc. pen. Il p.m. non si oppose, ma i difensori della parte civile costituita e delle parti offese ebbero a eccepire l'inammissibilità di detta richiesta in quanto fatta in mancanza dei presupposti di legge, e precisamente al di fuori dei casi di rinuncia, revoca, incompatibilità e abbandono, rilevando che queste erano ipotesi tassative, non estensibili al difensore nominato d'ufficio nel caso di mancata comparizione del difensore (o dei difensori) di fiducia.

Il pretore, preso atto dei dubbi di costituzionalità sollevati sull'art. 108 dal difensore del primo imputato, e dopo aver posto l'accento sulla tassatività delle ipotesi in detto articolo previste, così da non rendersi possibile risolvere la questione in via interpretativa, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo stesso, nella parte in cui non prevede la possibilità per il difensore designato a' sensi dell'art. 97, comma 4, nel caso di assenza del difensore di fiducia di richiedere un termine per la difesa.

Secondo il giudice rimettente la mancata ricomprensione dell'assenza del difensore di fiducia tra i presupposti per la concessione del termine per la difesa si pone in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto si traduce in una irragionevole discriminazione della suddetta ipotesi rispetto ad altre situazioni «analoghe, anche se non giuridicamente assimilabili tra loro», quali la rinuncia da parte del difensore di fiducia che abilita a richiedere il termine per la difesa pure essendo questa posizione in nulla differente dalla condizione processuale del difensore designato a causa della assenza del difensore di fiducia. Altro motivo di contrasto con il principio di eguaglianza sarebbe, secondo il rimettente, quello derivante dal confronto della denunciata situazione con quella del difensore d'ufficio dell'imputato sottoposto al giudizio direttissimo, che può giovare della facoltà a quest'ultimo riconosciuta dagli artt. 451, comma 6, e 566, comma 7, cod. proc. pen.

La disposizione impugnata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, perché la denunciata lacuna legislativa, oltre a relegare in una posizione secondaria la difesa di ufficio intervenuta per l'assenza dell'avvocato di fiducia, finirebbe per violare il diritto dell'imputato ad avere una difesa effettiva e non meramente simbolica.

2. — Nel giudizio davanti alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo una dichiarazione di infondatezza della questione.

A tale conclusione l'Avvocatura dello Stato perviene non concordando con l'interpretazione dell'art. 108 cod. proc. pen. data dal giudice *a quo*. Ed infatti, se appare difficile un'interpretazione estensiva della norma impugnata, che faccia leva sul dato testuale dell'«abbandono», in modo da comprendere in esso le ipotesi di semplice assenza, nulla osta ad una interpretazione analogica, che ricomprensione tra i presupposti per l'applicabilità dell'art. 108 anche la mancata comparizione del difensore di fiducia ed eviti così «attenuazione del diritto di difesa» e «sperequazione nel trattamento di ipotesi simili».

*Considerato in diritto*

1. — In un procedimento per cooperazione in omicidio colposo, che vedeva non comparsi all'udienza dibattimentale i due difensori di uno dei due imputati e nel quale pertanto era stato necessario provvedere alla designazione come sostituto di un difensore d'ufficio, a' sensi dell'art. 97, comma 4, del codice di procedura penale, il pretore di Napoli, sezione distaccata di Marano, dopo che il sostituto designato aveva chiesto un termine per la difesa a' sensi dell'art. 108 stesso codice e dopo che il difensore di fiducia dell'altro imputato, nell'appoggiare la richiesta, aveva formulato dubbi di costituzionalità dell'articolo stesso, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato articolo in quanto non comprende tra i presupposti per la concessione di un termine per la difesa al difensore designato che ne faccia richiesta anche la semplice assenza dall'udienza del difensore di fiducia.

Premette il giudice rimettente di non ritenere possibile una interpretazione dell'art. 108, che comprenda anche l'ipotesi della mancata comparizione del difensore di fiducia all'udienza, dovendosi ritenere tassativa la elencazione delle ipotesi formulate nel suddetto articolo: rinuncia, revoca, incompatibilità ed abbandono della difesa. E sulla base di questa interpretazione denuncia la lacuna come costituzionalmente illegittima perché la mancata ricomprensione nell'art. 108 dell'ipotesi dell'assenza si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto un duplice profilo: in quanto si traduce in un'irragionevole discriminazione della suddetta ipotesi rispetto ad altre situazioni analoghe contemplate nell'art. 108 (quali ad esempio — dice sempre il rimettente — la rinuncia del difensore di fiducia) e in quanto discrimina la situazione del sostituto designato *ex art.* 97, comma 4, in caso di mancata comparizione del difensore di fiducia da quella che viceversa è fatta al difensore d'ufficio dell'imputato sottoposto al giudizio direttissimo, il quale ha diritto, ove ne faccia richiesta, ad un congruo termine per la difesa secondo le previsioni degli artt. 451, comma 6, e 566, comma 7, del codice di procedura penale.

La disposizione denunciata sarebbe inoltre in contrasto, sempre per effetto della rilevata lacuna normativa, con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, perché, oltre a relegare in posizione secondaria la difesa di ufficio intervenuta per l'assenza del difensore di fiducia, finirebbe per violare il diritto dell'imputato ad avere una difesa effettiva e non meramente simbolica.

2. — La questione non è fondata.

3. — Va presa anzitutto in esame la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, che, disattendendo l'interpretazione posta alla base dell'ordinanza del giudice rimettente, sostiene che sia possibile considerare la semplice assenza del difensore di fiducia tra i presupposti del diritto del difensore designato d'ufficio ad un termine per la difesa, e ciò in forza di una «interpretazione analogica» dell'art. 108.

Per valutare questa tesi va preso in esame il sistema risultante in materia di termini per la difesa dal complesso di disposizioni che si intrecciano a costituire la disciplina contenuta nel codice di procedura penale.

Vengono anzitutto in considerazione gli artt. 97, comma 4, e 102 del codice di procedura penale.

Collocato sotto la rubrica «Difensore d'ufficio», comune a tutte le previsioni dell'art. 97, il comma 4 di detto articolo si occupa della figura del sostituto d'ufficio, che è un difensore d'ufficio particolare, previsto per i casi in cui il difensore vero e proprio, di fiducia o d'ufficio nominato ai sensi dei precedenti commi 2 e 3 dell'articolo, non è stato reperito, non è comparso o ha abbandonato la difesa. A detto sostituto, designato dal giudice o dal pubblico ministero tra quelli immediatamente reperibili, si applicano le disposizioni dell'art. 102. Tale articolo si riferisce alla figura del sostituto del difensore di fiducia (o anche del difensore d'ufficio), designato dal difensore per il caso di impedimento e per tutta la durata di questo. Le due figure del sostituto d'ufficio *ex art.* 97, comma quarto (non importa se sostituto del difensore d'ufficio o sostituto del difensore di fiducia che non abbia provveduto alla designazione di un sostituto) e del sostituto designato dal difensore di fiducia (o d'ufficio) sono dunque due figure parallele, per le quali il codice ha inteso dettare una identica disciplina.

Comune ad entrambe è infatti la particolare posizione di sostituto, non nominato o designato né all'inizio del procedimento né in altro momento precedente gli eventi della mancata comparizione, della non reperibilità e dell'abbandono.

Altra disposizione di rilievo nella materia è l'art. 486, comma 5, riferibile al solo dibattimento, nel quale è contemplata una sottofattispecie dell'assenza del difensore, e cioè quella assenza che è dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per legittimo impedimento purché prontamente comunicato. Nel dibattimento nel quale è stata sollevata la presente questione la disposizione suddetta non sarebbe stata invocabile perché l'imputato aveva due difensori, nessuno dei quali era comparso all'udienza.

Infine viene in considerazione l'art. 108, che è la disposizione in relazione alla quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

Dispone tale articolo, intitolato «Termine per la difesa», che nei casi di rinuncia, di revoca, di incompatibilità e nel caso di abbandono, al nuovo difensore dell'imputato o a quello designato in sostituzione che ne fa richiesta è dato un termine congruo, di norma non inferiore a tre giorni, per prendere cognizione degli atti e per informarsi sui fatti oggetto del procedimento.

Indubbiamente l'enunciazione contenuta nell'articolo, con la elencazione di quattro fattispecie precise (rinuncia, revoca, incompatibilità e abbandono della difesa), ha formalmente tutti i caratteri tipici delle enunciazioni tassative. Tuttavia è necessario domandarsi se vi sia una *ratio* comune a queste ipotesi e perché non figurino accanto ad esse quella ipotesi dell'assenza (per mancata comparizione o per non reperibilità), che il legislatore ha disciplinato per varie altre conseguenze e a fianco della quale, fra l'altro, nell'art. 97, comma 4, tra i presupposti della designazione di un sostituto d'ufficio figura proprio l'abbandono della difesa.

È facile avvedersi della *ratio* comune alle quattro ipotesi contemplate nell'art. 108 se si pensa che in ognuna di esse l'imputato rimane privo di difensore. Nei casi di rinuncia, di revoca o di incompatibilità del difensore la privazione è definitiva, mentre nel caso dell'abbandono la privazione può essere temporanea, tanto che il difensore che abbia abbandonato la difesa dell'imputato può riprendere il proprio ruolo ogniqualvolta ricompaia. Ma ciò non basta per assimilare la semplice assenza non motivata all'abbandono perché in quest'ultimo vi è sempre qualche elemento, anche se non formale, di certezza, che permette di asserire che l'imputato è rimasto privo di difensore, e ciò anche se in alcune fattispecie concrete tale privazione può rivelarsi come solamente temporanea. L'abbandono, considerato anche come illecito, è comunque un istituto per il quale (così come per il rifiuto di assumere la difesa di ufficio) è dettata dall'art. 105 una apposita disciplina, la quale investe anche i motivi dell'abbandono e dà con questo a tale fattispecie una sua configurazione del tutto particolare. Nel dettare la disciplina generale per il termine a difesa, la legge ha preferito collocare l'abbandono accanto alla rinuncia, alla revoca, all'incompatibilità proprio per questo comune risultato che in tutte si verifica di lasciare l'imputato privo di difensore, e dare così la prevalenza a questo carattere rispetto a quei caratteri che l'abbandono ha invece in comune con l'assenza e che si riducono, in definitiva, alla possibilità di riassumere in ogni momento l'effettività della difesa senza bisogno di alcuna nuova nomina o d'altra formalità.

La semplice assenza è invece una ipotesi molto diversa, che può risalire ai più diversi motivi ed essere espressiva di situazioni assai diverse tra loro: può essere dovuta ad un impedimento improvviso non potuto comunicare né all'imputato né al magistrato procedente, può essere dovuta ad un semplice ritardo, può essere espressione di una scelta deliberata nel quadro di una strategia difensiva, e perfino di una strategia comunicata all'imputato o ad altri difensori. Di essa non si può dire, come per le fattispecie espressamente contemplate nell'art. 108, che privi l'imputato della difesa né che si formalizzi in modo analogo a quello proprio delle fattispecie suddette.

La Corte di cassazione, anche con una sentenza delle Sezioni unite (11 novembre-19 dicembre 1994, Nicoletti), ha avuto modo di precisare che nelle situazioni che di per sé non comportano la revoca del mandato per il difensore di fiducia o la dispensa dall'incarico per il difensore d'ufficio (situazioni alle quali la legge sopperisce a' sensi dell'art. 97, comma 4, con la designazione di un sostituto), «il titolare dell'ufficio di difesa rimane sempre l'originario difensore designato, il quale, cessata la situazione che alla sostituzione ha dato causa, può riprendere immediatamente il suo ruolo e ricominciare le sue funzioni, non richiedendo la legge, proprio per la immutabilità della difesa e per l'automatismo della reintegrazione, comunicazioni o preavvisi di sorta».

Per questo il legislatore ha ritenuto (eccezion fatta per l'assenza in dibattimento motivata da legittimo impedimento tempestivamente conosciuto, per cui provvede l'art. 486, comma 5, già sopra richiamato) di non poter dare alla semplice assenza del difensore altra conseguenza se non quella della designazione immediata di un sostituto: al quale peraltro sono assegnati gli stessi diritti e doveri del sostituto di cui all'art. 102, e cioè di un soggetto al quale nessuno ha mai inteso riconoscere un autonomo diritto al termine per preparare la difesa. Egli rappresenta il difensore a tutti gli effetti e la legge ne presume la preparazione adeguata.

Queste, in sintesi, le ragioni per le quali deve ritenersi valida l'interpretazione dell'art. 108 fornita dall'ordinanza del giudice rimettente e non è viceversa accettabile la soluzione interpretativa proposta dall'Avvocatura dello Stato. Mentre una interpretazione estensiva della nozione di abbandono, come già rilevato, non è proposta neanche dall'Avvocatura, un ricorso analogico è da escludersi per mancata esistenza di una *ratio* comune all'ipotesi dell'assenza e a quelle espressamente contemplate nell'art. 108.

4. — Così delineato per sommi capi il quadro normativo vigente, deve ora prendersi in esame la questione di legittimità costituzionale dell'art. 108 sollevata dal pretore di Napoli sotto il duplice profilo della lesione del principio di eguaglianza e della lesione del diritto di difesa giudiziaria.

L'art. 3 della Costituzione è richiamato dall'ordinanza del giudice rimettente sotto un duplice aspetto: per la comparazione con situazioni definite analoghe a quella dell'assenza del difensore, come la rinuncia, e per la comparazione con i termini per la difesa previsti per il rito direttissimo: dieci giorni nel giudizio davanti al tribunale o alla corte di assise (art. 451, comma 6, del codice di procedura penale), cinque giorni nel giudizio davanti al pretore (art. 566, comma 7, dello stesso codice).

Sotto il primo profilo debbono invocarsi considerazioni simili a quelle svolte, nel precedente paragrafo, a proposito della ricostruzione del sistema dettato per la sostituzione del difensore assente. La semplice assenza, non sorretta da un legittimo impedimento, è istituto del tutto diverso da quello dell'abbandono della difesa, e, a maggior ragione, da quello della rinuncia, specificamente richiamato come *tertium comparationis* dal giudice *a quo*. E d'altra parte il sostituto del difensore (non importa se designato a' sensi dell'art. 97, comma 4, dal magistrato procedente, o dal difensore di fiducia o d'ufficio a' sensi dell'art. 102) è figura del tutto diversa da quella

del nuovo difensore designato nelle ipotesi di rinuncia, revoca, incompatibilità e abbandono di difesa. Il primo è chiamato a partecipare al processo in surroga del difensore assente, che ancora deve considerarsi a tutti gli effetti difensore dell'imputato, come ripetutamente riconosciuto anche dalla Corte di cassazione, in particolare nella decisione più sopra ricordata. Egli non è portatore di una soggettività difensiva autonoma, proprio perché il *dominus* della difesa non scompare dal processo, né di diritto (come nei casi di rinuncia, revoca e incompatibilità) né di fatto, come nel caso di abbandono, per cui pure subentra un sostituto fino a che la situazione non sia chiarita o con il rientro nella effettività delle funzioni difensive o con la revoca o con la rinuncia. Quello del sostituto è dunque un intervento estemporaneo ed episodico, fatto per sopperire alle esigenze immediate della difesa, e non può essere paragonato all'intervento del nuovo difensore né a quello del difensore temporaneamente sostituito.

Quelle denunciate dal giudice rimettente come situazioni meritevoli di un medesimo trattamento sono dunque, invece, situazioni del tutto eterogenee, delle quali non sembra possibile l'assimilazione: non nel sistema della legge, come già visto, ma neanche dal punto di vista della legittimità costituzionale.

Meno ancora è invocabile il principio costituzionale d'eguaglianza quando si assume come *tertium comparationis* il sistema previsto per i termini a difesa nel giudizio direttissimo. In tale giudizio, sia che esso si svolga dinanzi al tribunale o alla corte d'assise (artt. 449 e seguenti), sia che esso si svolga dinanzi al pretore (artt. 566-567), l'imputato (arrestato in flagranza di reato) e i suoi difensori vengono a contatto con il giudice per la prima volta ed è dunque necessario assicurare ad essi un congruo termine per preparare la difesa. La situazione è del tutto incomparabile con quella del giudizio ordinario, che si svolge dopo che vi sono state numerose occasioni di contatto con il giudice e di conoscenza degli atti di causa sin dalla fase delle indagini preliminari, per non parlare dei dibattimenti ripetutamente rinviati, come nel caso che ha dato origine alla presente questione.

5. — Esclusa ogni possibilità di invocare a sostegno della questione il parametro rappresentato dall'art. 3 della Costituzione, la questione stessa va tuttavia esaminata sotto il profilo del diritto di difesa giudiziaria, pure invocato dal giudice *a quo*. Ma anche sotto questo aspetto valgono le considerazioni precedentemente svolte. Ed infatti l'imputato il cui difensore non si presenti all'udienza senza che si sia verificata alcuna delle quattro ipotesi tassativamente contemplate nell'art. 108 non può considerarsi automaticamente privo di difensore. L'avvocato che interviene come sostituto del difensore (di fiducia come d'ufficio) da questo nominato (*ex art.* 102) o immediatamente designato dal magistrato appena verificatasi l'assenza del difensore (art. 97, comma 4) è investito del compito di rappresentare colui che è e resta il difensore dell'imputato. E non si può dimenticare che anche l'assenza da una determinata udienza può rientrare nel quadro di una «strategia difensiva», in ipotesi concordata con l'imputato o a questo comunicata. Il principio di effettività della difesa in giudizio rimane allora adeguatamente salvaguardato, proprio perché si conservano i diritti e le facoltà propri dell'assistenza difensiva in capo all'unico soggetto chiamato ad esercitarli: il difensore che l'imputato o l'ufficio hanno originariamente designato come tale.

È ben vero che sul versante degli interessi immediati dell'imputato ad avere, almeno attraverso il sostituto, una difesa informata sui fatti e gli atti di causa, possono verificarsi delle carenze o dei difetti sotto il profilo dell'assistenza tecnica; ma si tratta di profili di mero fatto, che possono realizzarsi in tutte le ipotesi in cui il difensore, per libera scelta, ritenga di astenersi dal presenziare a determinati atti. La sua scelta partecipativa, ove non condizionata da situazioni di impedimento, non può in nessun caso turbare l'ordinato svolgersi del processo, proprio perché essa stessa è espressione di un diritto di difesa, per definizione libero nelle opzioni in cui esso si esprime. E quanto all'esigenza di assicurare la concretezza della difesa attraverso il sostituto d'ufficio designato nella stessa udienza, il giudice potrà sempre concedere allo stesso — tenendo conto della natura della attività da svolgere e della rilevanza che la stessa può assumere in relazione alla specifica posizione dell'imputato — un differimento *ad horas* per studiare gli atti e congruamente prepararsi alla difesa. Quel che non si può consentire è che attraverso una serie di assenze non previste e non motivate si innesti una serie di rinvii *ex art.* 108, rinvii che anche se la legge prevede che debbano essere di pochi giorni possono invece portare, come il più delle volte accade nelle condizioni attuali della vita giudiziaria, a intervalli di lunghezza insostenibile per un ordinato svolgimento della giustizia e per gli interessi delle altre parti del processo. Né si può giungere ad eludere il tassativo disposto dall'art. 486, comma 5, del codice di procedura penale, dettato proprio per garantire una adeguata difesa nel corso del dibattimento, attraverso una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 108 per asserito difetto delle previsioni in esso contenute.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 108 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24, comma secondo, della Costituzione, dal pretore di Napoli, sezione distaccata di Marano, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1507

N. 451

*Sentenza 16-30 dicembre 1997*

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

**Minori - Affidamento del figlio naturale e determinazione della prestazione economica a carico del padre naturale - Presunta disparità tra figli legittimi e figli naturali - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze nn. 23 del 1996, 295 del 1995 e 65 del 1996) - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Non fondatezza.**

(C.C., art. 317-*bis* e art. 38 delle disposizioni di attuazione).

(Cost., artt. 3 e 30).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 317-*bis* del codice civile e 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile promosso con ordinanza emessa il 17 giugno 1996 dal tribunale per i minorenni di Genova iscritta al n. 1118 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 1 ottobre 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento in camera di consiglio instaurato dalla madre naturale di una minore nei confronti dell'altro genitore il tribunale per i minorenni di Genova ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 30 della Costituzione, degli artt. 317-*bis* del codice civile e 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile.

Premette il giudice *a quo* di essere stato investito dalla ricorrente di una duplice domanda, l'una di affidamento della figlia naturale e l'altra di determinazione della prestazione economica da porre a carico del padre naturale a titolo di contributo per il mantenimento della bambina. Aggiunge, quindi, di essersi pronunciato soltanto sulla prima delle due.

In ordine alla seconda, che costituisce il fulcro della presente questione, il tribunale rimettente rileva che le norme impugnate, nonostante l'esistenza di una prassi contraria seguita da altri tribunali per i minorenni, non consentono di ritenere sussistente la competenza di tale giudice per le questioni patrimoniali tra genitori naturali relative al mantenimento dei figli minori. In altre parole, mentre per i procedimenti di separazione e di divorzio la legge prevede che sia un unico giudice, ossia il tribunale ordinario, a decidere sia sull'affidamento dei figli che sui relativi obblighi di carattere economico, analoga disposizione non c'è per la rottura del rapporto *more uxorio*; in tal caso, infatti, le questioni di affidamento dei figli sono di competenza del tribunale per i minorenni, mentre quelle di carattere economico (tra i genitori) sono devolute al tribunale ordinario.

Osserva il tribunale ligure che tale divaricazione, sulla cui legittimità costituzionale questa Corte si è già pronunciata (sentenza n. 23 del 1996) in modo da lasciare impregiudicata l'attuale prospettazione, crea un'ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni che sono omogenee. Ed infatti, aver sottratto al giudice che si occupa dei figli il potere di statuire anche sulle relative questioni economiche obbliga la parte interessata ad adire due giudici diversi per la cognizione di una realtà unica, impone l'adozione del rito ordinario per le controversie patrimoniali — con inevitabile allungamento dei tempi del processo — ed infine assoggetta la pronuncia su tali questioni all'iniziativa di parte, mentre tale pronuncia dovrebbe essere indisponibile.

In conseguenza di ciò, il tribunale rimettente osserva che le norme impugnate determinano una disparità tra figli legittimi e figli naturali, con violazione degli indicati parametri costituzionali.

2. — Non si sono costituite le parti private, né ha prestato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Considerato in diritto*

1. — Il tribunale per i minorenni di Genova dubita che gli artt. 317-*bis* del codice civile e 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile siano in contrasto con gli artt. 3 e 30 della Costituzione nella parte in cui, assegnando al tribunale per i minorenni la competenza a statuire sull'esercizio della potestà dei genitori di figli naturali, non attribuiscono a detto giudice, unitamente alla competenza in materia di affidamento dei figli minori e di regolamentazione dei rapporti tra i predetti e il genitore non affidatario, anche la competenza a pronunciarsi, con provvedimento avente contenuto ed effetto di titolo esecutivo, sulle questioni relative all'obbligo dei genitori di mantenere la prole, con particolare riferimento alla determinazione di un assegno mensile a carico del genitore non affidatario.

2. — Il contenuto sostanziale della doglianza sta nel fatto che, mentre nell'ambito del giudizio di separazione e divorzio il tribunale ordinario somma in sé tutti i poteri decisionali circa la dissoluzione del rapporto coniugale — ivi compresi i provvedimenti economici e quelli relativi all'affidamento ed al mantenimento dei figli legittimi —, altrettanto non si verifica nell'ambito della convivenza *more uxorio* e dei provvedimenti concernenti i figli naturali riconosciuti. Per questi ultimi, infatti, le norme impugnate stabiliscono la competenza del tribunale per i minorenni per le sole decisioni relative all'affidamento, mentre ogni questione patrimoniale circa il mantenimento è devoluta alla competenza del tribunale ordinario. E tale divaricazione, ad avviso del rimettente, è tanto più irrazionale nel caso in esame, nel quale la domanda di affidamento e quella di determinazione di un assegno di mantenimento a carico dell'altro genitore sono state proposte contestualmente.

### 3. — La questione non è fondata.

Questa Corte, pur non avendo affrontato l'attuale problema negli esatti termini nei quali oggi è presentato, ha elaborato sull'argomento numerosi principi che è opportuno richiamare. È stato costantemente affermato, infatti, che il legislatore — al quale va riconosciuta la più ampia discrezionalità nella regolazione generale degli istituti processuali (v. sentenze n. 295 del 1995 e n. 65 del 1996) — è in particolare arbitro di dettare regole di ripartizione della competenza fra i vari organi giurisdizionali, sempreché le medesime non risultino manifestamente irragionevoli. Nell'ambito di tale giurisprudenza, si è anche ribadito che «il *simultaneus processus* è mero espediente processuale mirato a fini di economia dei giudizi e di prevenzione del pericolo di eventuali giudicati contraddittori», onde la sua inattuabilità non viola il diritto di difesa «una volta che la pretesa sostanziale del soggetto interessato possa essere fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e di difesa» (ordinanza n. 308 del 1991).

In relazione alla specifica questione sollevata dal giudice rimettente questa Corte, con la sentenza n. 135 del 1980, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 155 cod. civ. sollevata sotto il profilo — in qualche modo speculare — per cui la competenza del tribunale ordinario (anziché del tribunale per i minorenni) in relazione alle questioni di maggiore interesse per la prole avrebbe violato gli artt. 3 e 25 della Costituzione. In motivazione, tra l'altro, è stato ribadito che «il riparto fra la competenza del tribunale per i minorenni e quella del tribunale ordinario non può non ricadere nell'ambito della discrezionalità legislativa» (v. sul punto anche le sentenze n. 193 del 1987 e n. 429 del 1991).

In tempi recenti, infine, con la sentenza n. 23 del 1996 la Corte — decidendo una questione di legittimità costituzionale identica a quella odierna, con la sola differenza che in quel giudizio la domanda di natura patrimoniale (contributo al mantenimento a carico del genitore non affidatario di figlio naturale riconosciuto) era stata avanzata in un momento successivo rispetto alla richiesta di affidamento — è pervenuta alla declaratoria di infondatezza, sottolineando il fatto che in un simile caso la domanda coinvolge solo «due soggetti maggiorenni», per cui è del tutto ragionevole che la competenza spetti al tribunale ordinario.

4. — Rispetto a quest'ultima pronuncia — che il tribunale rimettente dimostra di tenere presente — il *novum* dell'odierna questione sarebbe rappresentato dalla contestualità della domanda di natura patrimoniale con quella relativa all'affidamento; ma tale diversità non è sufficiente a modificare i termini del problema.

In realtà il tribunale per i minorenni, per la sua particolare composizione e per la specificità delle competenze, è un giudice al quale sono devolute le questioni concernenti direttamente il minore; è per questo che la composizione di quest'organo e le peculiarità del processo tengono conto delle esigenze di persone la cui evoluzione psicologica, non ancora giunta a maturazione, richiede nel magistrato adeguata ponderazione e determinate specializzazioni.

Ben diversa è l'ipotesi in cui, sia pure in vista dell'assolvimento dei compiti genitoriali conseguenti all'esercizio esclusivo della potestà sul figlio, la questione proposta sia di natura patrimoniale, come quella prospettata dal giudice rimettente; in tal caso, invero, la lite tra i genitori — secondo quanto già rilevato nella citata sentenza n. 23 del 1996 — è una lite tra soggetti maggiorenni, sia pure con effetti sugli interessi del minore, e per di più di contenuto economico, sicché il tribunale ordinario è stato ritenuto più adatto, in quanto dotato di esperienza specifica.

È pur vero che il sistema attribuisce al tribunale per i minorenni, nel caso di cui all'art. 277 cod. civ., anche competenze di natura patrimoniale; ma tale eccezione è stata espressamente stabilita dalla legge in considerazione della particolarità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità e maternità naturale e non può valere come principio generale.

5. — L'argomentazione fondamentale sulla quale poggia l'ordinanza di rimessione sta nel confronto tra la posizione dei figli legittimi e quella, ritenuta deteriore, dei figli naturali riconosciuti, tenuti a rivolgersi (tramite il genitore affidatario) a due diverse autorità giudiziarie ed a subire conseguenti rallentamenti e difficoltà. Tale ragionamento tuttavia non appare persuasivo, stante la diversità strutturale delle posizioni.

A ben vedere, infatti, la situazione dei coniugi che decidono di allentare e poi di sciogliere il vincolo coniugale non coincide con quella dei conviventi *more uxorio*. Senza soffermarsi sui vari caratteri differenziali, costantemente affermati anche dalla giurisprudenza costituzionale, ai fini della presente questione è sufficiente osservare che è lo stesso intervento dell'autorità giudiziaria ad atteggiarsi in modo diverso nelle due predette ipotesi. Mentre in presenza di persone unite in matrimonio non è possibile che il legame giuridico tra loro esistente venga reciso senza l'intervento del giudice (con la separazione prima e col divorzio poi), la convivenza *more uxorio* può interrompersi immediatamente sulla base della semplice decisione unilaterale di ciascuno dei conviventi; sicché tale rapporto può venir meno senza che il giudice intervenga in alcun modo, salvo che per eventuali questioni relative ai figli naturali riconosciuti. L'obbligatorietà dell'intervento giudiziario fin dal momento della separazione, quindi, rende ulteriormente ragionevole la scelta del legislatore di affidare al tribunale ordinario tutti i provvedimenti di cui agli artt. 155 e 156 cod. civ.; e parimenti l'attribuzione al tribunale per i minorenni delle decisioni relative alla sorte dei figli minori si palesa come una conseguenza — plausibile e non irrazionale — di detta diversità.

6. — Va comunque osservato che la necessità di adire due diversi organi giudiziari non si traduce in una diminuzione della tutela, come lo stesso tribunale rimettente deve avere avvertito nel momento in cui non ha richiamato come parametro l'art. 24 della Costituzione. È sufficiente considerare che, qualora dovessero sussistere ragioni di urgenza tali da rendere indifferibile l'adozione di provvedimenti di carattere economico, la pendenza del giudizio davanti al tribunale per i minorenni non impedirebbe il ricorso agli strumenti cautelari.

A conferma delle conclusioni cui la Corte è giunta può infine osservarsi che la divaricazione di competenze tra due diversi organi giudiziari non è del tutto estranea neppure ai figli legittimi. Dalla coordinata lettura degli artt. 330 e 333 cod. civ. e 38 disp. att. cod. civ. emerge che anche per costoro è possibile un intervento del tribunale per i minorenni, qualora il giudizio riguardi la domanda di decadenza dalla potestà genitoriale, essendo apparso opportuno alla discrezionalità del legislatore devolvere la competenza al giudice ritenuto più «specializzato» nella risoluzione di simili delicate questioni.

Va pertanto riaffermata la ragionevolezza del sistema nel suo complesso, tale da rendere infondate le lamentate censure di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 317-bis del codice civile e 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 30 della Costituzione, dal tribunale per i minorenni di Genova con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* SANTOSUOSSO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 452

*Sentenza 16-30 dicembre 1997***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Riscossione delle entrate patrimoniali - Ingiunzione di pagamento - Giudizio di opposizione - Competenza del giudice del luogo ove ha sede l'ufficio dell'ente che ha emesso l'ingiunzione medesima e non del giudice del luogo in cui risiede l'ingiunto opponente - Conseguenze di fatto connesse alla scelta del legislatore - Ragionevolezza - Non fondatezza.****(R.D. 14 aprile 1910, n. 639, art. 3).****(Cost., artt. 3 e 25).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 del r.d. 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 30 maggio 1996 dal giudice di pace di Riva del Garda, iscritta al n. 938 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 1° ottobre 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il giudice di pace di Riva del Garda, con «sentenza» depositata il 30 maggio 1996 in un giudizio di opposizione avverso un'ordinanza-ingiunzione emessa dall'Ente Poste Italiane — filiale di Trento — a seguito della installazione di un impianto di telecomunicazioni senza la prescritta autorizzazione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del r.d. 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), nella parte in cui attribuisce la competenza, nel giudizio di opposizione all'ingiunzione di pagamento, al giudice del luogo ove ha sede l'ufficio dell'ente che ha emesso l'ingiunzione medesima e non al giudice del luogo in cui risiede l'ingiunto opponente.

Secondo il giudice rimettente, risulterebbero violati sia il principio del giudice naturale precostituito per legge, «da individuarsi in quello del luogo in cui risiede l'ingiunto opponente», sia il principio di eguaglianza, dal momento che verrebbe disciplinata in modo difforme la posizione dei cittadini residenti nei capoluoghi di provincia, ove hanno la sede gli uffici periferici emittenti, rispetto a quella dei residenti in periferia, esposti, in conseguenza della individuazione del giudice territorialmente competente operata dal legislatore, all'onere di affrontare ingenti quanto ingiuste spese per far valere le proprie ragioni.

2. — È intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, non solo per la forma con la quale è stata sollevata («sentenza» in luogo della prevista «ordinanza»), ma anche per difetto di rilevanza, posto che, in relazione alla infrazione alla quale si riferisce l'ingiunzione, il giudizio di opposizione non sarebbe disciplinato dalle disposizioni del r.d. 14 aprile 1910, n. 639, ma da quelle degli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Ad avviso dell'Avvocatura, la questione sarebbe anche infondata: poiché il principio di precostituzione del giudice deve ritenersi rispettato allorché l'organo giudicante sia istituito dalla legge sulla base di criteri fissati in anticipo e non in vista di singole controversie, dovrebbero ritenersi legittime le disposizioni derogatorie che, come nella specie, determinino la competenza territoriale sulla base di una razionale valutazione degli interessi in gioco.

### *Considerato in diritto*

1. — Oggetto del presente giudizio è la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, dell'art. 3 del r.d. 14 aprile 1910, n. 639, nella parte in cui attribuisce la competenza, nel giudizio di opposizione all'ingiunzione di pagamento, al giudice del luogo ove ha sede l'ufficio dell'ente che ha emesso l'ingiunzione medesima e non al giudice del luogo in cui risiede l'ingiunto opponente. Secondo il giudice di pace di Riva del Garda, questa disposizione contrasterebbe sia con il principio del giudice naturale, che dovrebbe «individuarsi in quello del luogo in cui risiede l'ingiunto opponente», sia con il principio di eguaglianza, sotto il profilo del diverso trattamento riservato ai cittadini residenti nei capoluoghi di provincia, dove normalmente hanno la sede gli uffici periferici emittenti, rispetto ai cittadini residenti in periferia.

2. — Devono, in primo luogo, essere disattese le eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura dello Stato.

2.1. — La prima eccezione, da considerare ritualmente formulata anche se solamente enunciata, investe un aspetto formale dell'atto con il quale è stato introdotto il presente giudizio: il giudice remittente lo ha qualificato «sentenza» anziché «ordinanza».

La circostanza non comporta inammissibilità della questione, posto che, come si desume dalla lettura dell'atto, nel promuovere questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte costituzionale, sì che a tale atto, anche se autoproclamantesi «sentenza», deve essere riconosciuta natura di «ordinanza», sostanzialmente conforme a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

2.2. — La seconda eccezione di inammissibilità concerne l'asserito difetto di rilevanza della questione, ed è formulata sul rilievo che nel giudizio principale, nel quale è contestata un'ordinanza-ingiunzione che, secondo quanto affermato nell'ordinanza di remissione, sarebbe stata emessa per violazione della legge 9 (*recte*: 6) agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), non dovrebbero trovare applicazione le disposizioni del r.d. 14 aprile 1910, n. 639, ma, in virtù del rinvio contenuto nella stessa legge n. 223 del 1990, quelle di cui agli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Neppure tale eccezione merita accoglimento. Dalla ordinanza di remissione risulta che l'ingiunzione è stata emessa dall'Ente Poste Italiane a seguito della attivazione di un impianto di telecomunicazione senza la prescritta autorizzazione. Anche a prescindere dal riferimento contenuto nella medesima ordinanza alla legge 6 agosto 1990, n. 223, quale fonte indiretta del procedimento di cui agli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'applicazione della disposizione censurata discende dal fatto che la previsione del pagamento del doppio del canone contenuta nell'art. 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), come modificato dall'art. 30 della legge 6 agosto 1990, n. 223, ha funzione satisfattoria dell'interesse dell'ente pubblico pregiudicato dalla abusiva utilizzazione degli impianti; sicché, come ritiene la Corte di cassazione, il procedimento per la riscossione, integrando questa una entrata patrimoniale dello Stato, è quello di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639.

3. — Ancorché ammissibile, la questione è infondata.

Si deve anzitutto dubitare che l'art. 3 del r.d. 14 aprile 1910, n. 639, realizzi effettivamente una deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza. Secondo il diritto vivente, l'opposizione alle ingiunzioni emesse ai sensi del citato regio decreto n. 639 del 1910 introduce infatti un ordinario giudizio di cognizione, nel quale l'opponente ha il ruolo di attore e l'amministrazione intimante quello di convenuto. Conseguentemente, l'individuazione del giudice territorialmente competente in quello del luogo nel quale ha sede l'ufficio che ha emesso l'ingiunzione non comporta una sostanziale modificazione e, tanto meno una deroga, ai criteri generali sulla competenza. Ma seppure di deroga si trattasse, questa Corte ha più volte affermato che il principio della precostituzione del giudice, sancito dall'art. 25 della Costituzione, è rispettato purché l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non in vista di singole controversie (v., tra le pronunce più recenti, sentenze nn. 143 e 42 del 1996, 460 del 1994, 217 del 1993, 269 del 1992, nonché ordinanza n. 218 del 1996) e che la nozione di giudice naturale non si cristallizza nella determinazione di una competenza generale, ma si forma anche a seguito di tutte le disposizioni di legge che possano derogare a tale competenza in base a criteri che ragionevolmente valutino i disparati interessi coinvolti nel processo (sentenze nn. 336 del 1995, 902 del 1988, 641 del 1987, 135 del 1980, nonché ordinanze nn. 508 del 1989, 463 del 1988 e 139 del 1971). Ne discende che la previsione che la competenza territoriale debba, nella specie, radicarsi nel luogo dove ha sede l'ufficio emanante non costituisce esercizio arbitrario o irragionevole della discrezionalità che spetta in materia al legislatore, poiché tale previsione è fondata sulla considerazione della natura dell'ente dal quale l'ordinanza proviene, della articolazione territoriale di questo e della qualità dei crediti per il soddisfacimento dei quali il procedimento di ingiunzione fiscale può essere esperito.

Quanto, poi, alla diversità di condizioni nelle quali vengono a trovarsi i cittadini in ragione del loro luogo di residenza, che può essere più o meno vicino alla sede del giudice competente, le argomentazioni appena svolte rendono evidente che si tratta di conseguenze di fatto connesse alla scelta del legislatore e non di una vera e propria disparità di trattamento sulla quale questa Corte abbia titolo per intervenire, posto che, come detto, la classificazione legislativa non appare arbitraria o irragionevole.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del r.d. 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, dal giudice di pace di Riva del Garda con il provvedimento indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MEZZANOTTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 453

Sentenza 16-30 dicembre 1997

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

**Processo penale - Custodia cautelare disposta da più ordinanze per reati in rapporto di connessione qualificata - Unificazione del relativo termine di durata per la fase di giudizio di primo grado anche nell'ipotesi in cui il termine di fase sia unico per essere stato il rinvio a giudizio disposto con il medesimo provvedimento - Erroneità delle premesse interpretative da parte del giudice *a quo* - Riferimento alla giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia (vedi sezioni unite 25 giugno 1997) - Riferimento alla sentenza della Corte n. 89 del 1996 - Insussistenza della prospettata disparità di trattamento - Non fondatezza.**

(C.P.P., art. 297, terzo comma).

(Cost., art. 3).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale promosso con ordinanza emessa il 18 febbraio 1997 dal tribunale di Genova - sezione per il riesame, nel procedimento penale a carico di Tagliamento Giovanni, iscritta al n. 236 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio del 29 ottobre 1997 il giudice relatore Giuliano Vassalli.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il tribunale di Genova, chiamato a pronunciarsi *de libertate* sull'appello proposto avverso una ordinanza emessa dal tribunale di Sanremo, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, «nella parte in cui prevede una unificazione del termine di custodia cautelare per la fase del dibattimento, in presenza di più ordinanze cautelari ed anche se il termine iniziale di fase è unico, aggravando così senza ragione la posizione processuale dell'imputato raggiunto nella fase delle indagini preliminari da più ordinanze cautelari anziché da una sola».

Premette il tribunale rimettente che nei confronti di un imputato, in stato di custodia cautelare per il reato di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 ed altri delitti, ed in forza di due ordinanze custodiali emesse prima del rinvio a giudizio, è stata pronunciata condanna alla pena di anni 11 di reclusione per i reati di detenzione e porto di arma comune da sparo, illecita detenzione e spaccio di stupefacenti e scommesse abusive su partite di calcio. La difesa — prosegue il giudice *a quo* — ha chiesto di revocare la custodia cautelare per tutti i reati per i quali l'imputato ha riportato condanna, in quanto dopo un anno dalla data del rinvio a giudizio doveva ritenersi sca-

duto, per ciascuno dei reati singolarmente contestati, il termine di fase previsto per il dibattimento di primo grado, con conseguente scarcerazione ora per allora. Richiesta, questa, che, essendo stata disattesa *in prime cure*, ha dato luogo al gravame che costituisce l'oggetto del procedimento *a quo*. Il rimettente sottolinea che in altra decisione relativa allo stesso imputato e vertente sul medesimo tema, affermò che, alla luce del nuovo testo dell'art. 297, comma 3, cod. proc. pen., il termine di fase doveva essere ragguagliato al più grave dei reati contestati con ordinanza di custodia cautelare (art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990), così unificandosi sulla durata maggiore (un anno e sei mesi dal rinvio a giudizio) per tutti i reati connessi con l'associazione contestata, e quindi per ciascuna delle imputazioni per le quali l'imputato aveva riportato condanna; sicché, sino alla pronuncia della sentenza, non si era dunque potuta verificare — per effetto di quella unificazione — la scadenza del termine di fase per alcuno dei singoli reati per i quali l'imputato era detenuto.

A tali argomenti, prosegue il giudice *a quo* la difesa ha replicato osservando che il nuovo testo dell'art. 297 può trovare applicazione soltanto nell'ipotesi in cui i termini di fase siano diversi: posto, dunque, che nel caso di specie è unica l'ordinanza di rinvio a giudizio, i termini di fase dovrebbero restare distinti per ciascun reato, come avverrebbe nel caso in cui fosse stata adottata una sola ordinanza cautelare. L'assunto non è però condiviso dal giudice rimettente, in quanto la nuova disciplina non richiede che il rinvio a giudizio sia intervenuto in date diverse, per cui l'unificazione opera anche in fasi nelle quali il termine iniziale sarebbe identico anche se si considerassero separatamente i vari reati.

La norma censurata, dunque, introdurrebbe — a parere del giudice *a quo* — un differente termine di fase per imputati che, per i medesimi reati, siano colpiti da una sola o da più ordinanze cautelari: nel primo caso, infatti, i termini di fase restano separati per ciascun reato; nel secondo, invece, il nuovo testo dell'art. 297, comma 3, cod. proc. pen., unifica il termine per tutti i reati legati da connessione qualificata.

Tale irragionevole disparità di trattamento, che il giudice *a quo* non ritiene superabile in via interpretativa, sarebbe frutto di una irrazionale combinazione fra criteri diversi: nella prima parte del terzo comma, infatti, la scelta del legislatore si sarebbe spostata dalla problematica delle «contestazioni a catena», incentrata sulla condotta degli uffici, a quella della complessiva gravità dell'attività criminosa dell'imputato; nell'ultimo periodo del medesimo comma, escludendo la nuova disciplina ai fatti contestati di dibattimento, l'attenzione si sposta nuovamente sull'organo della contestazione, non più «sospetto» attesa la fase in corso; nell'insieme, conclude il giudice *a quo* «lascia sopravvivere una differenza del tutto casuale (nell'ottica della commisurazione dei termini di fase ad un complesso di reati soggettivamente connessi) tra imputati raggiunti da una sola o da più ordinanze cautelari».

2. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata. A parere della difesa dello Stato, infatti, la norma censurata deve essere interpretata in conformità alla sua *ratio* ispiratrice che consiste, come è noto, nell'intento di evitare le «contestazioni a catena».

Tale *ratio* osserva l'Avvocatura, porta a ritenere che la previsione oggetto di impugnativa non possa trovare applicazione quando si tratti del computo di termini di fase aventi decorrenza unitaria, in rapporto ai quali resta evidentemente esclusa la possibilità di un artificioso allungamento come conseguenza della successione temporale di provvedimenti coercitivi.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il tribunale di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede, in presenza di più ordinanze che dispongono la custodia cautelare per reati in rapporto di connessione qualificata, l'unificazione del relativo termine di durata per la fase del giudizio di primo grado, anche nell'ipotesi in cui il termine di fase sia unico, per essere stato il rinvio a giudizio disposto col medesimo provvedimento. Posto, infatti, che l'unitario termine di durata massima della custodia cautelare viene ad essere commisurato alla imputazione più grave, dalla norma impugnata deriverebbe, a parere del giudice *a quo* una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dell'imputato raggiunto da più ordinanze di custodia cautelare rispetto all'imputato per il quale i medesimi fatti e le stesse imputazioni siano stati invece contestati con unica ordinanza custodiale. Da qui, la dedotta violazione del principio di uguaglianza, che viene invocato quale parametro costituzionale di riferimento.

2. — La premessa interpretativa dalla quale ha tratto origine la questione viene contestata dall'Avvocatura dello Stato; a parere della difesa erariale, infatti, essendo la norma volta ad impedire il fenomeno delle cosiddette contestazioni a catena, la stessa non troverebbe applicazione quando si tratti del computo dei termini di fase aventi decorrenza unitaria, per i quali resterebbe esclusa in radice la possibilità di un relativo artificioso prolungamento come conseguenza della successione temporale dei provvedimenti coercitivi.

La linea ermeneutica prospettata dalla Avvocatura è stata però motivatamente disattesa da parte del giudice *a quo*: scandagliando, infatti, le analoghe deduzioni svolte dalla difesa, il rimettente ha osservato come quella tesi non potesse trovare accoglimento in quanto contrastante con la lettera della legge, la quale, disciplinando in modo nuovo i termini di fase, ha unificato il relativo computo ragguagliandolo al termine previsto per il reato più grave, tutte le volte in cui siano state emesse più ordinanze cautelari e sussista, tra i vari reati contestati, quel vincolo di connessione qualificata che la norma ha inteso recepire; l'individuazione di un unico termine di fase, dunque, controbilancia, a parere del rimettente, la sovrapposizione tra più ordinanze applicative, sicché, non richiedendo la legge che il rinvio a giudizio sia intervenuto in date diverse, l'unificazione dei termini di custodia opera anche nelle fasi per le quali il termine iniziale sarebbe identico, pure se si considerassero separatamente i vari reati.

3. — La ricostruzione del quadro normativo offerta dal giudice rimettente è, dunque, tutt'altro che implausibile e risulta, anzi, avvalorata da ulteriori considerazioni. Può anzitutto rilevarsi, infatti, che la commisurazione dei termini alla imputazione più grave, nel caso di pluralità di titoli custodiali emessi per lo stesso fatto, era presente anche nell'originario testo della disposizione impugnata, anche se con effetti limitati alla ipotesi del concorso formale di reati ed alle particolari figure di *aberratio* plurilesiva delineate dagli artt. 82, secondo comma, e 83, secondo comma, del codice penale: il che testimonia la continuità della scelta normativa di unificare in determinati casi il regime dei termini di custodia, a prescindere, evidentemente, dalla fase processuale considerata. Inoltre, l'argomento che fa leva sul secondo periodo del comma 3 dell'art. 297 cod. proc. pen., per desumere da esso un riferimento testuale che impedirebbe alla norma di operare per la fase del giudizio, non pare conclusivo: la deroga, infatti, incentrata sul meccanismo della retrodatazione, non esclude che il ragguaglio alla imputazione più grave dispieghi i suoi effetti anche per la fase del giudizio di primo grado. V'è anzi da osservare che tale criterio di computo rappresenta il coerente e simmetrico completamento proprio di quel meccanismo di retrodatazione, nel senso che la pluralità dei titoli custodiali viene sì unificata, quanto a decorrenza, alla data del primo provvedimento, ma la durata della custodia — proprio in virtù della unificazione dei vari titoli — non può che essere commisurata ai termini previsti per il reato più grave.

D'altra parte, sarebbe davvero singolare ritenere che il criterio di ragguaglio al reato più grave sia stato dettato per il computo dei termini previsti per la fase delle indagini, oltre che per la determinazione della durata complessiva e del limite finale della custodia cautelare, ed escludere che la stessa previsione normativa — senza alcuna espressa specificazione in tal senso — trovi applicazione per la fase del giudizio: il tutto, va anche sottolineato, nel quadro di una norma di carattere generale dedicata proprio, come recita la relativa rubrica, al «computo dei termini di durata delle misure».

Ove alle considerazioni testé svolte si aggiungano le più recenti acquisizioni giurisprudenziali, dalle quali — come si osserverà — possono indirettamente trarsi elementi di conferma circa l'applicabilità della disposizione censurata anche alla fase del giudizio di primo grado, v'è quanto basta per ritenere non conclusiva, agli effetti del presente giudizio, l'interpretazione prospettata dalla Avvocatura dello Stato e, dunque, non coltivabile su quella base la richiesta declaratoria di infondatezza della questione sottoposta all'esame di questa Corte.

4. — Alla conclusione della infondatezza occorre tuttavia pervenire, anche se per considerazioni affatto diverse. Il giudice *a quo* parte infatti dalla erronea premessa interpretativa di ritenere che, in ipotesi di più reati legati da connessione qualificata, il termine di fase sia ragguagliato per tutti i reati a quello previsto per l'imputazione più grave, anche se per essa non venga pronunciata condanna: una linea, questa, del tutto inaccettabile, perché finisce per obliterare completamente le conseguenze che, invece, immediatamente scaturiscono sul piano cautelare dalla sentenza di proscioglimento. La perdita di efficacia del titolo custodiale che consegue, a norma dell'art. 300, comma 1, del codice di rito, alla pronuncia della sentenza di proscioglimento per un determinato reato, non può infatti non riflettersi sul computo dei termini di fase relativi agli altri reati che con il primo presentano il qualificato nesso di collegamento dal quale scaturisce l'operatività della norma censurata, sicché, ove per tali reati i termini di custodia cautelare siano stati non ragguagliati alla pena stabilita dalla legge per ciascuno di essi, ma commisurati alla imputazione più grave, il proscioglimento da tale imputazione e, dunque, il venir meno dei relativi effetti cautelari, automaticamente dissolve il nesso tra i reati evocato dall'art. 297, comma 3,

cod. proc. pen., proprio perché trattasi di un nesso rilevante ai soli effetti del computo dei termini di durata delle misure e da raccordare, a norma dell'art. 303, comma 1, lettera b) dello stesso codice, alla pronuncia della sentenza di condanna di primo grado.

Le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno di recente avuto modo di affermare che la disciplina dettata dall'art. 297, comma 3, del codice di rito, si applica anche alle situazioni cautelari personali relative a più procedimenti, pendenti innanzi alla stessa autorità giudiziaria, oppure presso uffici giudiziari diversi (Sez. un., 25 giugno 1997, Atene); sicché l'eventuale proscioglimento dalla imputazione più grave all'evidenza determina nelle diverse sedi processuali la totale autonomia di ciascuna regiudicanda agli effetti del computo dei relativi termini di fase, non diversamente da ciò che accadrebbe ove fra i singoli reati non fosse *ab origine* esistito il nesso di collegamento dal quale scaturisce l'operatività della disciplina che viene qui in discorso.

Va anche aggiunto che le stesse Sezioni unite, chiamate a pronunciarsi in tema di reato continuato e computo dei termini di custodia cautelare, hanno affermato — a testimonianza della necessità di operare una valutazione dei singoli reati, quando dalla stessa conseguano effetti di rilievo per la libertà personale — che, ove il giudice di merito, nell'infliggere la pena per il reato continuato, non abbia suddiviso la pena irrogata per i cosiddetti «reati satellite» e la suddistinzione o distinzione rilevi per il calcolo dei termini di durata massima della custodia cautelare o per l'accertamento dell'avvenuta espiatione della pena, il giudice della misura cautelare deve porsi il relativo problema e determinare, ai soli fini della misura, la pena per ciascun reato in continuazione, non potendo l'omessa suddivisione o distinzione essere di ostacolo al riacquisto della libertà, qualora di questo riacquisto ricorrano le condizioni (Sez. un., 26 febbraio 1997, Mammoliti). Affermazioni, queste, che, evidentemente, mantengono la loro validità in tutte le ipotesi di connessione qualificata — unitario essendo, per esse, il relativo trattamento cautelare — e che assumono uno specifico risalto agli effetti del presente giudizio, in quanto attente a rimarcare la *ratio* di favore che permea il sistema delle cautele è, dunque, la stessa norma oggetto di impugnativa, come d'altra parte questa Corte non ha mancato di sottolineare nella sentenza n. 89 del 1996.

Dovendosi pertanto escludere nel caso di specie la sussistenza della prospettata disparità di trattamento, la questione sollevata dal tribunale rimettente si rivela, per quel che si è detto, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal tribunale di Genova con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 454

*Sentenza 16-30 dicembre 1997***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Enti locali - Trattamento economico spettante agli assessori - Parlamentari nazionali od europei nonché consiglieri regionali - Spettanza delle sole indennità di presenza e non di quelle di carica - Discrezionalità legislativa - Funzione di semplice ristoro forfettario e non di completa reintegrazione delle perdite economiche - Ragionevolezza - Non fondatezza.**

(Legge 27 dicembre 1985, n. 816, art. 14, secondo comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 36, primo comma).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco GUIZZI;

*Giudici:* prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, secondo comma, della legge 27 dicembre 1985, n. 816 (Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali), promosso con ordinanza emessa il 22 aprile 1996 dal pretore di Varese nei procedimenti civili riuniti vertenti tra il comune di Varese e Bonomi Giuseppe ed altro, iscritta al n. 898 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 12 novembre 1997 il giudice relatore Massimo Vari.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza in data 22 aprile 1996 (r.o. n. 898 del 1996), il pretore di Varese — nel corso di due giudizi civili riuniti, promossi dal comune di quella città, per la restituzione delle maggiori somme percepite dai convenuti, in occasione del contemporaneo espletamento della carica di assessore comunale e del mandato di parlamentare nazionale — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, secondo comma, della legge 27 dicembre 1985, n. 816 (Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali), nella parte in cui impone il divieto di cumulo della indennità di carica di assessore con l'indennità parlamentare, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione.

Il rimettente, premesso che le indennità di carica assessoriale e parlamentare hanno entrambe natura sostanzialmente retributiva, reputa irragionevole la normativa denunciata che, pur riconoscendo la compatibilità delle due cariche, ha, tuttavia, vietato il cumulo tra le relative indennità.

Considerato che l'espletamento delle suddette cariche pubbliche comporta, il più delle volte, la necessità di rinunciare agli altri impegni di lavoro assunti in modo stabile e continuativo, l'ordinanza ritiene la disposizione denunciata in contrasto, anzitutto, con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, per la sostanziale disegualianza che il divieto di cumulo cagiona fra chi fruisce di redditi esclusivamente derivanti da prestazioni di lavoro (autonomo o dipendente) e chi fruisce di redditi da capitale.

Nel censurare, inoltre, la situazione di diminuita capacità di ricoprire cariche pubbliche nella quale, in contrasto con l'art. 51, primo comma, della Costituzione, si vengono a trovare i cittadini che devono far ricorso all'attività lavorativa per ragioni di sostentamento, il rimettente, sull'assunto del carattere retributivo delle indennità in questione, reputa la disposizione lesiva, altresì, dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, che garantisce una remunerazione proporzionata alle prestazioni rese.

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

Secondo l'Avvocatura al giudice rimettente non sarebbe consentito sindacare l'uso del potere discrezionale esercitato dal legislatore nel riconoscere la compatibilità fra la carica di assessore e quella di parlamentare, pur disponendo la non cumulabilità delle due indennità.

La disposizione stessa non apparirebbe irrazionale, considerato anche che la contestuale assunzione della carica di assessore e di parlamentare comporta, di necessità, una contrazione dell'impegno in sede locale e tenuto conto, per di più, del fatto che il legislatore ha introdotto nell'ordinamento un meccanismo di compensazione per gli oneri maggiori derivanti dal doppio incarico, disponendo la cumulabilità dell'indennità di presenza (spettante agli assessori in quanto consiglieri comunali) con quella parlamentare.

Né potrebbe essere lamentata una disparità di trattamento in relazione alla natura del reddito percepito da coloro che vengano ad assumere incarichi elettivi, considerato che, ai sensi dell'art. 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, l'indennità parlamentare ha la funzione «di garantire il libero svolgimento del mandato» e, di conseguenza, non ha vera e propria natura retributiva, onde sarebbe da ritenere viziata, semmai, la eventuale cumulabilità delle due indennità.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con l'ordinanza in epigrafe indicata il pretore di Varese ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, secondo comma, della legge 27 dicembre 1985, n. 816 (Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali), il quale, nel disciplinare il trattamento economico spettante agli assessori degli enti locali, dispone che i parlamentari nazionali od europei, nonché i consiglieri regionali, possono percepire solo le indennità di presenza, e non quelle di carica, previste dalla legge medesima.

Il giudice rimettente ritiene che la disposizione denunciata, imponendo il divieto di cumulo dell'indennità di carica di assessore con l'indennità parlamentare, contrasti con vari precetti costituzionali, e cioè con:

l'art. 3, primo comma, per la sostanziale disegualianza tra la posizione di colui che fruisce di redditi esclusivamente derivanti da prestazioni di lavoro (autonomo o dipendente) e colui che fruisce di redditi di capitale;

l'art. 51, primo comma, per la situazione di diminuita capacità di ricoprire cariche pubbliche in cui verrebbero i cittadini tenuti a far ricorso all'attività lavorativa per ragioni di sostentamento;

l'art. 36, primo comma, per la lesione del principio che garantisce una remunerazione proporzionata alle prestazioni rese.

2. — La questione va reputata non fondata, per ragioni che, in gran parte, si rifanno ad orientamenti già espressi in argomento dalla giurisprudenza costituzionale.

La considerazione di detti precedenti, unitamente a motivi di priorità logica, suggerisce, trascurando l'ordine di prospettazione seguito nell'ordinanza, di muovere, anzitutto, dalla lamentata violazione dell'art. 51, primo comma, della Costituzione che costituisce il principale cardine delle garanzie in tema di accesso alle cariche pubbliche elettive. La Corte, già da tempo, ha affermato che il legislatore ha l'obbligo di porre in essere le condizioni indispensabili per consentire anche ai meno abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse, come conferma anche l'art. 69 della Costituzione nell'assicurare ai membri del Parlamento la corresponsione di una indennità da stabilirsi con legge (v. sentenza n. 24 del 1968). Anche se l'istituto dell'indennità, come la Corte stessa ha avuto occasione di rilevare (v. sentenza n. 193 del 1981), si è andato estendendo dal Parlamento alle Regioni ed anche alle Province ed ai comuni — in armonia con le tendenze delle moderne legislazioni,

che, proprio al fine di cui sopra, vanno eliminando o attenuando la gratuità delle funzioni pubbliche elettive — la compiuta disciplina delle implicazioni d'ordine economico, connesse all'attività pubblica svolta, rimane nondimeno affidata, ferma restando la garanzia del posto di lavoro espressamente prevista dall'art. 51, terzo comma, della Costituzione, alle scelte discrezionali del legislatore (v., oltre alla già citata sentenza n. 193 del 1981, le sentenze n. 52 del 1997 e n. 35 del 1981).

3. — Posto dunque che la disciplina denunciata è espressione dell'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore, giova osservare, altresì, che, ad inficiare la stessa, sul piano della legittimità, non può valere nemmeno l'evocazione, da parte dell'ordinanza, del parametro di cui all'art. 36, primo comma, della Costituzione.

Le indennità considerate costituiscono, infatti, un ristoro forfettario per le funzioni svolte, rimesso al legislatore sia nell'entità sia nei limiti in cui può consentirsene il cumulo, come confermano quei precedenti della giurisprudenza costituzionale che, a proposito dell'indennità di carica, hanno escluso qualsiasi assimilazione alla retribuzione connessa a rapporto di pubblico impiego (v. sentenza n. 52 del 1997, cit.) ed hanno, del pari, rilevato che l'indennità percepita dai parlamentari ha sempre assunto, nei presupposti e nelle finalità, connotazioni distinte da detta retribuzione (v. sentenza n. 289 del 1994).

4. — Non diverse appaiono le conclusioni, anche a valutare la questione sotto il profilo dell'asserita violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, in ragione della sostanziale disegualianza evidenziata dall'ordinanza fra colui che fruisce di redditi di lavoro (autonomo o subordinato) e colui che fruisce di redditi di capitale.

Come già altre volte rilevato (sentenza n. 89 del 1996), il principio di eguaglianza, implicando un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, postula una valutazione di ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore nell'omologare ovvero nel differenziare le varie situazioni.

Alla stregua di un siffatto criterio, la disposizione non può reputarsi illegittima, ove si consideri, da un canto, la già ricordata discrezionalità del legislatore e ove si tenga conto, dall'altro, della funzione di semplice ristoro forfettario, e non di completa reintegrazione delle perdite economiche, che le indennità assolvono, sicché non appare arbitraria o irragionevole una disciplina che prescinde dalle situazioni in cui concretamente versano gli interessati, essendo, oltretutto, difficile, se non addirittura irrealizzabile, l'accertamento della diversa entità del pregiudizio economico che, in via di fatto, ciascun cittadino subisce a causa dell'assunzione di cariche pubbliche, in relazione alle peculiari fonti del suo reddito.

In ogni caso è evidente che a tale pregiudizio questa Corte non sarebbe comunque in grado di rimediare con la pronuncia di accoglimento sollecitata dal rimettente, che, essendo volta alla rimozione del censurato divieto di cumulo, non eliminerebbe, ma lascerebbe sussistere integralmente la asserita disparità.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, secondo comma, della legge 27 dicembre 1985, n. 816 (Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma e 36, primo comma, della Costituzione, dal pretore di Varese con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GUIZZI

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 455

*Sentenza 16-30 dicembre 1997***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Processo civile - Opposizione ad esecuzione immobiliare - Preclusione al terzo, che abbia spiegato intervento adesivo dipendente, di impugnare autonomamente la sentenza per la tutela del proprio interesse - Diversità ontologica degli istituti posti a tutela delle situazioni giuridiche dell'interventore principale e del terzo interveniente *ad adiuvandum* - Non fondatezza.**

(C.P.C., art. 105, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco GUIZZI;*Giudici:* prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 105, secondo comma, del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 15 novembre 1996 dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento civile vertente tra MIX s.r.l. e l'Istituto Bancario San Paolo di Torino s.p.a. ed altro, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Visto l'atto di costituzione dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino s.p.a;

Udito nella camera di consiglio del 12 novembre 1997 il giudice relatore Fernanda Contri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio di impugnazione, instaurato dalla parte che in primo grado aveva svolto intervento, qualificato adesivo dipendente, la Corte d'appello di Torino, con ordinanza in data 15 novembre 1996, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 105, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui, secondo l'interpretazione consolidata della giurisprudenza, preclude al terzo, che abbia spiegato intervento adesivo dipendente, di impugnare autonomamente la sentenza per la tutela del proprio interesse.

Il giudice remittente premette in fatto che il giudizio di primo grado, avente ad oggetto l'opposizione all'esecuzione immobiliare, era stato promosso dal fideiussore nei confronti del creditore per far dichiarare estinta l'obbligazione fideiussoria, essendosi estinta quella principale per remissione, e che in tale giudizio era intervenuto il debitore principale, che aveva interesse all'accertamento dell'estinzione della obbligazione da opporre nel giudizio

di rivalsa instaurando dal fideiussore; avverso la sentenza con la quale il tribunale di Casale Monferrato aveva rigettato l'opposizione, ritenendo legittima l'esecuzione intrapresa dal creditore, era stato proposto appello dal solo debitore intervenuto, poiché il fideiussore vi aveva prestato acquiescenza.

Il remittente, dopo aver ricordato che la norma in esame è stata ed è tuttora interpretata dalla giurisprudenza di legittimità nel senso di riconoscere all'interventore adesivo dipendente poteri limitati all'espletamento di un'attività accessoria e subordinata a quella della parte adjuvata, con esclusione del potere di impugnazione della sentenza, cui abbia prestato acquiescenza la parte adjuvata, osserva come dalla detta norma possano derivare effetti paradossali e pregiudizievoli per il terzo intervenuto *ad adiuvandum*. In particolare, il remittente sottolinea che quando il terzo partecipa al processo in qualità di interventore adesivo dipendente è privo del potere di impugnazione, mentre se ad esso è rimasto estraneo potrà dimostrare in un secondo processo, *ex art. 404* del codice di procedura civile, l'esistenza di ragioni che dovevano determinare una diversa conclusione in ordine al rapporto sostanziale pregiudiziale.

Ad avviso del giudice *a quo*, sussisterebbe disparità di trattamento tra situazioni analoghe; infatti, con riferimento al rapporto sostanziale dedotto nel caso di specie, mentre al fideiussore che intervenga nel processo è riconosciuto il potere di autonoma impugnazione, trattandosi di un rapporto di garanzia propria che determina l'inscindibilità delle cause, *ex art. 331* cod. proc. civ., il debitore garantito, nei cui confronti il fideiussore abbia già intentato azione di rivalsa, non può invece impugnare la sentenza emessa nel processo tra fideiussore e creditore, al quale egli abbia partecipato quale interventore adesivo dipendente.

L'intervento nel processo del debitore garantito si risolverebbe poi in una diminuzione della possibilità di azione e di difesa del medesimo, non potendo egli, attraverso l'impugnazione della sentenza, che gli è preclusa, contrastare i riflessi, nei propri confronti, del giudicato tra le parti principali.

2. — La parte appellata del procedimento *a quo* ha depositato tardivamente atto di costituzione nel presente giudizio.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Corte d'appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 105, secondo comma, del codice di procedura civile, che, nella interpretazione consolidata della giurisprudenza, non riconosce all'interventore adesivo dipendente il potere di autonoma impugnazione della sentenza per la tutela del proprio interesse.

Ad avviso del giudice *a quo*, la indicata norma si porrebbe anzitutto in contrasto con il principio di eguaglianza, per la irragionevole disparità di trattamento che essa opera tra le parti del processo riguardo al potere di autonoma impugnazione, il quale è negato all'interventore adesivo dipendente limitatamente alla tutela del proprio interesse, mentre è ammesso in altre ipotesi analoghe, quale quella del fideiussore; inoltre, la medesima norma sarebbe lesiva del diritto di azione dell'interventore adesivo dipendente, che non può autonomamente tutelare il proprio interesse, sebbene sia proprio questo a legittimarne l'intervento nel processo.

2. — La questione non è fondata.

La disciplina dell'intervento volontario, contenuta nell'art. 105 del codice di procedura civile, dimostra come il legislatore abbia voluto nettamente differenziare l'ipotesi di colui che interviene nel processo per far valere un proprio diritto nei confronti di tutte le parti o di alcune di esse, di cui al primo comma, da quella, prevista nel secondo comma, di chi interviene per aderire, in forza di un proprio interesse, alla domanda di una parte. Mentre l'intervento svolto per la tutela di un diritto determina un ampliamento oggettivo, oltre che soggettivo, della lite, poiché con esso si introduce una nuova domanda, che comunque modifica il *thema decidendum* fissato dalle parti originarie, l'intervento diretto alla tutela di un interesse comporta invece un ampliamento solo soggettivo del processo, in quanto l'interventore adesivo dipendente si limita a sostenere le ragioni di una parte, senza dedurre un proprio diritto.

La diversità ontologica degli istituti posti a tutela delle diverse situazioni giuridiche rappresentate dalle parti intervenienti costituisce il fondamento del consolidato orientamento giurisprudenziale, che riconosce poteri processuali diversi alle dette parti; l'interventore principale può infatti esercitare tutti i poteri propri delle parti originarie, così come, del resto, gli sarebbe consentito, qualora facesse valere il proprio diritto in un autonomo e separato giudizio, mentre il terzo che decide di intervenire nel processo soltanto per sostenere le ragioni altrui, quando vi abbia interesse, non può che assumere una posizione subordinata rispetto a quella dell'adiuvato, le cui vicende processuali egli ha anticipatamente accettato di condividere. Onde è del tutto ragionevole la preclusione del potere di impugnazione rispetto all'interventore adesivo dipendente, quando l'adiuvato abbia rinunciato ad impugnare o abbia prestato acquiescenza alla sentenza, poiché il terzo intervenuto *ad adiuvandum* non ha poteri dispositivi sulla lite, la cui decisione solo in via mediata può produrre effetti giuridici sulla sua posizione sostanziale.

Deve escludersi che la norma in esame, come interpretata dalla giurisprudenza, si ponga in contrasto con i dedotti parametri costituzionali, in quanto, se la parte assume effettivamente la veste di interventore adesivo dipendente, scegliendo di partecipare al processo in posizione subordinata a quella dell'adiuvato e di espletare un'attività accessoria, non può dolersi del mancato riconoscimento di poteri non esercitati dall'adiuvato, mentre qualora la parte, pur dichiarando di intervenire adesivamente, deduca però una autonoma pretesa di diritto, non può non riconoscersi ad essa un potere di impugnazione, affatto indipendente da quello delle altre parti.

All'interventore adesivo dipendente, piuttosto, la giurisprudenza riconosce un potere autonomo di impugnazione, nell'ipotesi in cui la sentenza contenga provvedimenti che incidono in modo diretto ed immediato nella sfera giuridica del medesimo; trattasi di un'applicazione del fondamentale principio dell'interesse ad agire e più specificamente dell'interesse ad impugnare, in forza del quale l'ammissibilità del gravame è in stretta correlazione alla soccombenza, sì che ove l'interventore adesivo dipendente abbia subito un concreto pregiudizio, per effetto di statuizioni contenute nella sentenza, che su di lui incidano direttamente e sfavorevolmente, egli è certamente legittimato a proporre impugnazione, a differenza di colui che non vede respingere una propria pretesa di diritto e che solo indirettamente è pregiudicato dalla pronuncia, contro la quale non può quindi avere alcuna potestà.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 105, secondo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Torino, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GUIZZI

*Il redattore:* CONTRI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 456

Ordinanza 16-30 dicembre 1997

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

**Alimenti - Produzione di vini a denominazione di origine controllata - Violazione di prescrizione del disciplinare - Trattamento sanzionatorio - Presunta incogruià - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Manifesta infondatezza.**

(Legge 10 febbraio 1992, n. 164, artt. 10 e 28).

(Cost., artt. 3, 25 e 27, secondo comma).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 28, comma 2, della legge 10 febbraio 1992, n. 164 (Nuova disciplina delle denominazioni d'origine), promosso con ordinanza emessa il 9 ottobre 1996 dal pretore di Bologna, iscritta al n. 1323 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Ritenuto che, nel corso di un processo di opposizione a decreto penale di condanna alla pena di lire 102 milioni e 250 mila di multa, emesso nei confronti del titolare di un'azienda agricola in relazione alle contravvenzioni previste e punite dall'art. 28 della legge 10 febbraio 1992, n. 164 (Nuova disciplina delle denominazioni di origine), per avere prodotto diverse quantità di vino Merlot dei Colli Bolognesi DOC, Sauvignon dei Colli Bolognesi DOC e Cabernet Sauvignon dei Colli Bolognesi DOC, risultate all'esame organolettico prive dei requisiti richiesti per l'uso della denominazione perché interessate da frizzantatura o da presa di spuma, il pretore di Bologna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 28 della predetta legge;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni impugnate contrasterebbero con il principio di necessaria offensività del reato, in quanto la sanzione penale viene prevista anche per la violazione di prescrizioni del disciplinare di produzione di vini a denominazione di origine controllata prive, come nel caso di specie, della significatività minima necessaria a conferire al bene giuridico tutela penale;

che, sempre ad avviso del giudice remittente, le stesse disposizioni contrasterebbero con l'art. 3 della Costituzione, perché irragionevolmente prevederebbero, per le condotte ivi considerate, una sanzione più grave di quella posta dall'art. 516 cod. pen. per identici fatti tipici lesivi del medesimo bene giuridico;

che, infine, secondo il giudice *a quo*, gli artt. 10 e 28 della legge 10 febbraio 1992, n. 164, contrasterebbero con l'art. 27, secondo comma, della Costituzione, essendo evidente, a causa della mancata previsione di una ipotesi delittuosa attenuata per violazioni non comportanti adulterazione o manipolazione del prodotto, che nel caso di specie il legislatore ha fatto un uso irragionevole della propria discrezionalità nella determinazione della pena;

Considerato che l'art. 28 della legge 10 febbraio 1992, n. 164, sanziona con la pena della reclusione fino ad un anno e della multa da lire tre milioni a lire diciotto milioni per ogni ettolitro o frazione di ettolitro di prodotto chiunque vende, pone in vendita o comunque distribuisce per il consumo con denominazione di origine vini che non hanno i requisiti richiesti per l'uso di tale denominazione;

che l'art. 10 della citata legge, anch'esso oggetto di impugnazione, stabilisce che nei disciplinari di produzione dei vini DOCG e DOC, proposti dai consorzi volontari autorizzati ovvero dagli interessati, e approvati dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste, sono stabiliti, oltre alla denominazione di origine e alla individuazione della zona di produzione, la resa massima di uva e di vino ad ettaro, il titolo alcolometrico volumico minimo naturale potenziale delle uve alla vendemmia, le caratteristiche fisico-chimiche ed organolettiche del vino nonché il titolo alcolometrico volumico minimo richiesto al consumo, le condizioni di produzione e le caratteristiche naturali dell'ambiente, le modalità dell'esame chimico-organolettico prescritto dalla CEE per tutti i vini VQPRD, l'eventuale periodo minimo di invecchiamento in recipienti di legno e di affinamento in bottiglia e, infine, l'eventuale imbottigliamento in zone delimitate;

che le prescrizioni contenute nel disciplinare, la cui osservanza consente la utilizzazione della denominazione di origine, quindi, contrariamente a quanto prospettato dal giudice remittente, concernono aspetti che, riguardando la individuazione della zona di produzione e dei vitigni, il procedimento di vinificazione, le caratteristiche organolettiche del prodotto, l'invecchiamento e l'imbottigliamento, non attengono ad aspetti formali, ma ineriscono alle caratteristiche che sole consentono di poter qualificare un prodotto con quella particolare denominazione;

che, pertanto, la previsione di una sanzione penale per la violazione delle prescrizioni dei disciplinari di produzione non appare affatto lesiva del principio di offensività, dovendosi ravvisare in tale violazione una sicura lesione del bene giuridico dell'affidamento del consumatore nella sussistenza di determinati requisiti di qualità in un prodotto che legittimamente gode di una denominazione;

che, quanto alla violazione del principio di eguaglianza, prospettata dal giudice *a quo*, con riferimento al trattamento sanzionatorio stabilito dall'art. 516 cod. pen. (reclusione fino a sei mesi o multa fino a lire due milioni) per chiunque ponga in vendita o metta comunque in commercio come genuine sostanze alimentari non genuine, difetta il requisito di una valida comparazione, ponendosi la normativa sulla denominazione dei vini in termini di specialità rispetto a quella generale sulla vendita delle sostanze alimentari e non apparendo, quindi, affatto irragionevole un trattamento sanzionatorio più severo proprio in considerazione delle garanzie di qualità che la utilizzazione di una certa denominazione comporta;

che, del resto, la proposizione di una censura ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, sul presupposto della identità delle condotte sanzionate, alla quale dovrebbe fare riscontro una identità di trattamento sanzionatorio, risulta contrastata dalla varietà di trattamenti sanzionatori previsti dalle leggi speciali a tutela della esistenza dei requisiti richiesti per la utilizzazione di alcune denominazioni di origine (si vedano, ad esempio, le disposizioni in materia di formaggi: art. 9 della legge 10 aprile 1954, n. 125; in materia di oli: art. 8 della legge 13 novembre 1960, n. 1407; in materia di prosciutto: art. 13 della legge 13 febbraio 1990, n. 26);

che, quanto alla dedotta violazione dell'art. 27, secondo comma, della Costituzione, per irragionevole esercizio della discrezionalità legislativa nella determinazione della pena, desunta dal giudice *a quo* dalla mancata previsione di una ipotesi attenuata per le violazioni di minor rilievo, deve ricordarsi che questa Corte ha più volte affermato che la configurazione delle fattispecie criminose e la valutazione delle conseguenze penali appartengono alla politica legislativa e, quindi, all'incensurabile discrezionalità del legislatore, con l'unico limite della manifesta irragionevolezza, che deve senz'altro escludersi nel caso in cui due condotte, ancorché diverse nel disvalore, siano tuttavia trattate in modo omogeneo sul piano sanzionatorio dal legislatore, in quanto in questo caso l'adeguamento della pena all'effettivo disvalore della condotta rientra tra i compiti del giudice nell'esercizio dei poteri conferitigli dagli artt. 132 e 133 cod. pen.;

che, nel caso di specie, essendo la pena per le violazioni sanzionate dall'art. 28 della legge 10 febbraio 1992, n. 164, stabilita tra un minimo e un massimo ed essendo, quindi, consentito al giudice, entro questi limiti, adeguare la pena all'effettivo disvalore della condotta, deve senz'altro escludersi la manifesta irragionevolezza del trattamento sanzionatorio;

che, infine, non rientra tra i compiti di questa Corte la possibilità di valutare le scelte del legislatore in ordine alla previsione o meno di ipotesi delittuose attenuate, potendosi soltanto rilevare che, poiché nella precedente normativa, così come osservato dal giudice *a quo*, era effettivamente prevista una ipotesi attenuata per infrazioni relative a lievi differenze nelle gradazioni o alle disposizioni sulla etichettatura (art. 28, secondo comma, del d.P.R. 12 luglio 1963, n. 930, recante «Norme per la tutela delle denominazioni di origine dei mosti e dei vini»), la mancata previsione di siffatta ipotesi di minor gravità risponde inequivocabilmente ad una scelta discrezionale del legislatore, la quale non appare a sua volta manifestamente irragionevole, potendo trovare giustificazione nella maggior diffusione del prodotto oggetto di denominazione e nella esigenza di ampliare le forme di tutela del consumatore;

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 28 della legge 10 febbraio 1992, n. 164, deve essere dichiarata manifestamente infondata sotto tutti i profili prospettati dal giudice *a quo*;

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 28 della legge 10 febbraio 1992, n. 164 (Nuova disciplina delle denominazioni d'origine), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27, secondo comma, della Costituzione, dal pretore di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MEZZANOTTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1513

N. 457

*Ordinanza 16-30 dicembre 1997*

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

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Consenso - Mancata previsione della possibilità di revoca del consenso prestato dal p.m. nell'ipotesi in cui il magistrato non possa più partecipare all'udienza - Eventualità che in nessun caso può incidere sulla validità e l'efficacia degli atti processuali già compiuti atteso che, secondo il principio della conservazione degli atti, l'ordine del processo e la certezza dei relativi rapporti, impongono la riferibilità delle singole condotte alla parte unitariamente intesa - Manifesta infondatezza.**

(C.P.P., artt. 439 e 440).

[Cost., artt. 108, (*recte*: 107, ultimo comma)].

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 439 e 440 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 13 gennaio 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Cassino, nel procedimento penale a carico di Turchetta Antonio ed altri, iscritta al n. 122 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio del 1° ottobre 1997 il giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Cassino ha premesso in fatto che, essendo stato ammesso il giudizio abbreviato su consenso prestato dal locale procuratore della Repubblica, successivamente posto fuori del ruolo organico della magistratura, nella udienza fissata per la discussione altro magistrato, chiamato a svolgere le funzioni di pubblico ministero, ha dichiarato di voler revocare il consenso al rito non essendo il procedimento a suo avviso definibile allo stato degli atti e, in subordine, ha eccepito questione di legittimità costituzionale degli artt. 438 e seguenti cod. proc. pen. nella parte in cui non prevedono la possibilità di revoca del consenso nella ipotesi in cui il magistrato che lo ha prestato non possa più partecipare all'udienza;

che a sostegno della proposta eccezione il pubblico ministero ha invocato la sentenza n. 484 del 1995, nella quale questa Corte ha affermato il principio della revocabilità della ordinanza di ammissibilità del rito da parte del giudice diverso per un postulato di identità che, inespreso nel dato normativo, risulta chiaramente delineato nel sistema;

che a proposito di tale eccezione, il rimettente — pur rilevando che «tale postulato di identità» non può essere invocato per il pubblico ministero, attesa la particolare composizione dell'ufficio e «per la natura di contratto di diritto pubblico che si riconosce alla richiesta di rito ed al consenso» — osserva che il principio di indipendenza del pubblico ministero, attuato dall'art. 70, terzo comma, dell'ordinamento giudiziario e ribadito dall'art. 53 del codice di rito, risulterebbe in effetti compromesso nei casi in cui il magistrato che ha espresso il consenso si trovi nella assoluta impossibilità di partecipare al giudizio abbreviato sostenendo personalmente l'accusa;

che alla stregua di tali rilievi — conclude il giudice *a quo* — si appaleserebbe dunque fondato il dubbio che gli artt. 439 e 440 cod. proc. pen. si pongano in contrasto con l'art. 108 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono la revocabilità da parte del pubblico ministero di udienza, anche dopo l'ordinanza di ammissione del rito abbreviato, del consenso prestato da diverso magistrato della procura della Repubblica impossibilitato in modo assoluto a partecipare al giudizio abbreviato;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

Considerato che, a prescindere dalla palese erroneità del parametro invocato — venendo qui in discorso l'art. 107, ultimo comma, della Costituzione e non, come dedotto dal rimettente, l'art. 108 della Carta fondamentale — il caso di specie posto a fondamento della questione non presenta alcuna interferenza con le garanzie di indipendenza che il codice di rito e le norme sull'ordinamento giudiziario assicurano al pubblico ministero, giacché la sostituzione del magistrato che esercita quelle funzioni è in sé una eventualità che in nessun caso può incidere sulla validità e l'efficacia degli atti processuali già compiuti o valere quale atipica legittimazione ad una sorta di restituzione nel termine per l'esercizio di facoltà precluse o per riesaminare unilateralmente scelte che hanno ormai prodotto i loro effetti;

che il principio di conservazione degli atti, l'ordine del processo e la certezza dei relativi rapporti sono tutti valori che impongono la riferibilità delle singole condotte alla parte unitariamente intesa, a prescindere da chi volta a volta sia chiamato a rappresentarla, sicché in ipotesi di sostituzione del magistrato del pubblico ministero — e non diversamente da ciò che accade nel caso di sostituzione del difensore — il nuovo rappresentante non può che intervenire nel processo nello stato in cui esso si trova, senza per questo vedere in alcun modo compromessa la propria autonomia, posto che tale garanzia — essendo per definizione correlata all'esercizio concreto delle relative funzioni — può trovare risalto solo nel presente e con riferimento a quelle attività processuali ancora da compiere;

che, pertanto, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 439 e 440 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 108 (recte: 107, ultimo comma) della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Cassino.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1514

N. 458

*Ordinanza 16-30 dicembre 1997*

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.**

**Usi civici - Commissario per il riordinamento degli usi civici di Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e Ministro di grazia e giustizia - Mancata approvazione dei provvedimenti commissariali riguardanti la legittimazione all'occupazione di terreni appartenenti al demanio civico dei comuni di Castelmagno e Viozene - Circolare del Ministro di grazia e giustizia 8 maggio 1997, n. 5 - Non appartenenza del Commissario e del Governo a poteri statuali diversi con titolarità di distinte funzioni costituzionalmente rilevanti - Insussistenza dei requisiti di ammissibilità del conflitto - Inammissibilità.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco GUIZZI;

*Giudici:* prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta nei confronti del Ministro di grazia e giustizia, sorto a seguito dei decreti ministeriali del 12 febbraio 1997 con i quali non sono stati approvati i provvedimenti del Commissario riguardanti la legittimazione all'occupazione di terreni demaniali comunali; conflitto promosso con ricorso depositato il 23 giugno 1997 e iscritto al n. 77 del registro ammissibilità conflitti;

Udito nella camera di consiglio del 12 novembre 1997 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto che, con ordinanza del 20 giugno 1997, il Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro di grazia e giustizia avverso i decreti ministeriali del 12 febbraio 1997, registrati dalla Corte dei conti il 17 aprile 1997, con i quali non sono stati approvati provvedimenti commissariali riguardanti la legittimazione all'occupazione di terreni appartenenti al demanio civico dei comuni di Castelmagno e Viozene;

che, secondo l'allegazione del Commissario, il Ministero di grazia e giustizia, dopo aver richiesto di riferire sulle prassi seguite in tema di legittimazione dei beni demaniali di uso civico, ha emanato, in data 8 maggio 1997, la circolare n. 5 (Individuazione delle autorità competenti ad emettere i provvedimenti di legittimazione dell'occupazione e di approvazione della stessa), diretta ai Commissari, al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, alle Regioni e all'Avvocatura generale dello Stato;

che a tale circolare il Commissario ricorrente ha risposto con nota del 22 maggio 1997, indirizzata al Direttore generale per gli affari civili e le libere professioni del Ministero di grazia e giustizia, affermando — sulla base degli orientamenti del Consiglio di Stato e della dottrina — che la funzione di legittimazione delle occupazioni abusive è rimasta di attribuzione statale, nonostante il trasferimento delle funzioni amministrative di tale materia alle Regioni;

che, pur non includendo la legittimazione delle occupazioni abusive fra le funzioni amministrative trasferite alle Regioni, la circolare offrirebbe una discutibile interpretazione dell'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), limitandosi a prevedere la mera intesa regionale;

che soltanto il Commissario potrebbe occuparsi di procedimenti così complessi, connotati da forte discrezionalità e adottati in presenza di determinati requisiti di legge;

che il Commissario ha concluso con le richieste di riconoscimento dell'attribuzione allo Stato delle funzioni in tema di legittimazione delle occupazioni abusive di terreni del demanio civico e di annullamento dei decreti ministeriali, in quanto lesivi delle competenze commissariali e, quindi, delle attribuzioni statali in materia;

Considerato che viene all'esame della Corte l'ammissibilità del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, promosso dal Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta, con ordinanza del 20 giugno 1997, nei confronti del Ministro di grazia e giustizia, in relazione ai due decreti del 12 febbraio 1997 (registrati il 17 aprile 1997) con i quali non sono stati approvati dal Ministro, perché spettanti alle competenze regionali, due provvedimenti adottati dal Commissario;

che il conflitto è stato promosso dal Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta non già nella veste di autorità giurisdizionale, bensì come potere amministrativo statale;

che il Commissario chiede di poter continuare a provvedere in materia di legittimazione all'occupazione dei terreni civici e, a tal proposito, contesta la legittimità della circolare del Ministro di grazia e giustizia n. 5 dell'8 maggio 1997, che nella sostanza farebbe rifluire le attribuzioni statali nell'ambito dei poteri regionali, lasciando al Ministro soltanto funzioni residuali di controllo, esercitabili attraverso l'emanazione del provvedimento finale;

che non sussiste materia di conflitto fra i poteri dello Stato, poiché il Commissario, con riguardo alle funzioni amministrative in oggetto, e il Governo (nella specie il Ministro di grazia e giustizia) non appartengono a poteri statuali diversi, e non risultano titolari di distinte funzioni, costituzionalmente rilevanti, ma si collocano all'interno di un complesso omogeneo di competenze amministrative;

che non può essere vagliata in questa sede la richiesta avanzata dal Commissario, in base alla quale andrebbe garantita la permanenza in capo allo Stato del potere amministrativo in esame, e si dovrebbe individuare l'autorità competente nel Commissario per il riordinamento degli usi civici;

che, pertanto, non sussistono i requisiti di ammissibilità del conflitto a norma dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta nei confronti del Ministro di grazia e giustizia, con l'atto in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente e redattore:* GUIZZI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1515

N. 459

*Ordinanza 16-30 dicembre 1997*

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.**

**Edilizia residenziale - Regione Emilia-Romagna - Rapporti finanziari tra Stato e regioni per interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica - Rinuncia al ricorso da parte della regione Emilia-Romagna seguita dalla relativa accettazione da parte dell'Avvocatura dello Stato - Estinzione del processo.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio promosso con ricorso della regione Emilia-Romagna, notificato il 7 febbraio 1997, depositato in cancelleria il 17 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della determinazione del Segretario generale del Comitato per l'edilizia residenziale presso il Ministero dei lavori pubblici n. 5111 del 28 novembre 1996, con la quale è stato rifiutato l'accredito alla regione Emilia-Romagna delle economie di fondi destinati all'edilizia residenziale ed iscritto al n. 4 del registro conflitti 1997;

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 novembre 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto che, con ricorso notificato il 6 febbraio 1997, la regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla determinazione del Segretario generale del Comitato per l'edilizia residenziale presso il Ministero dei lavori pubblici del 28 novembre 1996, n. 5111 (pervenuta alla regione il 10 dicembre 1996), deducendo la violazione degli artt. 118 e 119 della Costituzione, come attuati dall'art. 2, comma 2, della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica), e dalle altre leggi che disciplinano i rapporti finanziari tra Stato e regioni per gli interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica;

che la regione premette che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 2 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, aveva provveduto ad adottare la delibera di Giunta n. 1448 del 18 aprile 1995, con la quale aveva destinato le disponibilità derivanti dalle economie realizzate nella gestione delle leggi di settore (accertate fino al 31 dicembre 1994 in oltre 25 miliardi e previste per gli anni 1995, 1996 e 1997 in oltre 16 miliardi) a far fronte agli oneri derivanti dai provvedimenti regionali di programmazione di interventi di edilizia agevolata adottati anche successivamente all'entrata in vigore della legge n. 179 del 1992, ma che il Segretario generale del Comitato per l'edilizia residenziale ha rifiutato il richiesto accredito e ha invitato la regione a rimodulare la delibera;

che, ad avviso della ricorrente, tale determinazione sarebbe lesiva della diretta facoltà di spesa della regione prevista dall'art. 2 della citata legge e, ad un tempo, degli artt. 118 e 119 della Costituzione, dal momento che non consentirebbe l'utilizzazione delle risorse previste dalla legge come necessarie per lo svolgimento delle funzioni attribuite alle regioni dalla Costituzione;

che si è costituito nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato;

che, con atto notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri il 29 luglio 1997, la regione Emilia-Romagna, a seguito del decreto in data 26 maggio 1997, n. 1221, con il quale il Ministero dei lavori pubblici le ha attribuito parte delle giacenze quantificate alla data del 31 dicembre 1991, per un importo sufficiente a finanziare quasi per intero il programma contenuto nella delibera n. 1448 del 1995, ha rinunciato al ricorso;

che, con annotazione in calce all'atto regionale di rinuncia al ricorso, l'Avvocatura dello Stato ha accettato la rinuncia stessa;

Considerato che la rinuncia al ricorso, seguita dalla relativa accettazione, comporta, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara estinto il processo in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente: GRANATA*

*Il redattore: MEZZANOTTE*

*Il cancelliere: FRUSCELLA*

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere: FRUSCELLA*

N. 460

Ordinanza 16-30 dicembre 1997

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Reati in genere - Estorsione - Pena edittale minima di anni cinque di reclusione - Presunta incongruità - Analoga questione già dichiarata dalla Corte manifestamente infondata (vedi ordinanza n. 368/1995 e sentenza n. 217/1996) - Discrezionalità legislativa - Manifesta infondatezza.**

(C.P., art. 629).

(Cost., artt. 3 e 27, terzo comma).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 629 del codice penale promosso con ordinanza emessa il 25 febbraio 1997 dal tribunale di Velletri nel procedimento penale a carico di Mammucari Massimo iscritta al n. 203 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Ritenuto che nel corso di un procedimento penale a carico di un imputato per il delitto di estorsione il tribunale di Velletri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 629 cod. pen.;

che a parere del giudice *a quo* la norma impugnata, così come modificata dall'art. 8 del d.-l. 31 dicembre 1991, n. 419, convertito in legge, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 1992, n. 172, punisce il delitto in parola con la pena edittale minima di anni cinque di reclusione, da ritenersi del tutto sproporzionata in relazione a fatti di modesta entità, quale quello sottoposto al giudizio del tribunale rimettente;

che tale trattamento sanzionatorio è vieppiù irragionevole alla luce del confronto con i delitti di rapina e di concussione, entrambi puniti con pena edittale minima inferiore a quella prevista dall'art. 629 cod. pen., pur essendo la concussione un delitto che lede anche l'interesse al buon andamento della pubblica amministrazione.

Considerato che una questione analoga a quella presente è stata già dichiarata da questa Corte manifestamente infondata (ordinanza n. 368 del 1995) in relazione al raffronto tra il delitto di estorsione e quello di rapina;

che i due delitti ora richiamati appaiono sostanzialmente diversi, sicché ogni paragone concernente la misura della pena risulta inconferente, tenendo presente che a questa Corte non è consentito sindacare le scelte operate dal legislatore in tale settore, se non in presenza di situazioni viziate da evidente arbitrarietà;

che il confronto non è instaurabile neppure col delitto di concussione il quale, pur presentando indubbi margini di affinità con quello di estorsione, è fattispecie intrinsecamente diversa, tale da non poter costituire un valido *tertium comparationis*;

che pertanto, mancando un pertinente ed univoco termine di raffronto (sentenza n. 217 del 1996), qualsiasi intervento di questa Corte volto a modificare la pena edittale minima del delitto di estorsione si risolverebbe in un'indebita invasione della sfera di discrezionalità riservata al legislatore;

che la questione, dunque, dev'essere dichiarata manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 629 cod. pen. sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dal Tribunale di Velletri con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* SANTOSUOSSO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1517

N. 461

*Ordinanza 16-30 dicembre 1997*

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

**Processo civile - Udienza di prima comparizione - Rinvio di ufficio - Possibilità del convenuto di costituirsi venti giorni prima di tale udienza - Conseguente decadenza del convenuto dalla facoltà di proporre domande riconvenzionali e di chiamare in causa terzi - Omessa previsione - Ragionevolezza di una disciplina generale rispondente ad evidenti ragioni di certezza nell'interesse pubblico con limitazioni temporali immutabili ed irreversibili all'esercizio di facoltà e poteri processuali (vedi sentenza della Corte n. 471/1992) - Manifesta infondatezza.**

(C.P.C., art. 166, in relazione agli artt. 167, secondo e terzo comma, 171, secondo comma, e 269, secondo comma, stesso codice).

(Cost., artt. 3 e 4).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 166, 167, secondo e terzo comma, 171, secondo comma, e 269, secondo comma, del codice di procedura civile, promossi con ordinanze emesse il 12 marzo 1997 dal giudice istruttore del tribunale di Milano, il 9 aprile 1997 dal giudice istruttore del tribunale di Vercelli, il 17 maggio ed il 14 giugno 1997 dal giudice istruttore del tribunale di Milano rispettivamente iscritte ai nn. 244, 411, 534 e 599 del registro ordinanze 1997 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 20, 28, 37 e 39, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1997 il giudice relatore Fernanda Contri;

Ritenuto che nel corso di un procedimento civile, nel quale il convenuto si era costituito tardivamente rispetto all'udienza di prima comparizione indicata nell'atto di citazione e poi rinviata d'ufficio, proponendo domanda riconvenzionale e dichiarando di voler chiamare un terzo in causa, il giudice istruttore del Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 166 del codice di procedura civile, in relazione agli artt. 167, secondo e terzo comma, 171, secondo comma, e 269, secondo comma, del medesimo codice, nella parte in cui non prevede che, qualora l'udienza di prima comparizione sia rinviata d'ufficio ai sensi dell'art. 168-bis, quarto comma, cod. proc. civ., il convenuto possa costituirsi venti giorni prima di tale udienza e che la decadenza del convenuto dalla facoltà di proporre domande riconvenzionali e di chiamare in causa terzi si verifichi con riferimento a tale udienza;

che, ad avviso del remittente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto le fattispecie di rinvio dell'udienza di prima comparizione, previste rispettivamente nel quarto e nel quinto comma dell'art. 168-bis cod. proc. civ., sono riconducibili ad una medesima *ratio*, essendo entrambe dirette a soddisfare esigenze organizzative sia dell'ufficio, sia del lavoro del singolo giudice, sì che è del tutto irragionevole che la costituzione del convenuto risulti disciplinata diversamente in relazione alla mera ragione del rinvio dell'udienza;

che, come osserva il giudice *a quo* nel sistema attualmente delineato dall'art. 166, in relazione agli artt. 167, secondo e terzo comma, 171, secondo comma, e 269 secondo comma, se l'udienza di prima comparizione subisce un rinvio d'ufficio ai sensi del quarto comma dell'art. 168-bis, il convenuto, per non incorrere in decadenza, deve costituirsi venti giorni prima dell'udienza indicata nell'atto di citazione, mentre nell'analoga ipotesi di differimento di cui al quinto comma, il convenuto beneficia di un più ampio termine di costituzione, dovendosi questo computare con riferimento all'udienza fissata dal giudice istruttore;

che, infine, il medesimo sistema determinerebbe, a parere del remittente, una ingiustificata compressione del diritto di difesa del convenuto, difettando un interesse superiore che giustifichi la diversa disciplina della decadenza, e porrebbe la norma in contrasto anche con l'art. 24 della Costituzione;

che, con ordinanza emessa il 17 maggio 1997 in altro procedimento civile, il medesimo giudice ha sollevato identica questione di legittimità costituzionale;

che, con ordinanze del 9 aprile 1997 e del 14 giugno 1997, il giudice istruttore del tribunale di Vercelli e quello del tribunale di Milano hanno sollevato, in termini del tutto analoghi a quelli già indicati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 166, in relazione all'art. 167, secondo comma, del codice di procedura civile;

Considerato preliminarmente che i giudizi devono essere riuniti per connessione oggettiva delle questioni sollevate;

che i giudici remittenti fondano le proprie censure di incostituzionalità della norma in esame sull'analogia della *ratio* delle diverse previsioni di rinvio della prima udienza di comparizione, contenute nell'art. 168-bis; quarto e quinto comma, del codice di procedura civile, invocando, per tale motivo, una identità di trattamento quanto alla disciplina della costituzione del convenuto;

che la previsione del potere di differimento della data della prima udienza di comparizione, attribuito al giudice istruttore dal quinto comma del citato art. 168-bis; deve porsi in relazione al preminente rilievo affidato a detta udienza nella struttura originaria della riforma e particolarmente alla fondamentale esigenza di porre il giudice in condizione di conoscere l'effettivo *thema decidendum* fin dal momento iniziale della trattazione della causa;

che in tale ragione, del tutto peculiare, va ravvisato il fondamento della deroga al sistema della citazione ad udienza fissa, cui è correlata la diversa disciplina del termine di costituzione del convenuto, costituente anch'essa una deroga al principio generale stabilito nella prima parte dell'art. 166 cod. proc. civ.;

che le medesime esigenze non sussistono invece in relazione al rinvio della prima udienza di comparizione, previsto nell'art. 168-bis, quarto comma, cod. proc. civ., il quale, in assenza di specifica indicazione normativa, può derivare da qualunque motivo, anche fortuito ed indipendente da ragioni organizzative dell'ufficio o del giudice;

che non è quindi ravvisabile la prospettata violazione del principio di eguaglianza, in quanto le fattispecie di rinvio della prima udienza di comparizione considerate nel quarto e nel quinto comma dell'art. 168-bis non sono riconducibili ad una *ratio* comune e non può dirsi irragionevole la previsione di una deroga alla disciplina del termine di costituzione in giudizio del convenuto;

che deve escludersi anche l'asserita lesione del diritto di difesa, poiché, come questa Corte ha avuto più volte modo di affermare, «la garanzia del diritto di difesa non può implicare che sia illegittimo imporre all'esercizio di facoltà o poteri limitazioni temporali, al fine di accelerazione del corso della giustizia» (ordinanza n. 900 del 1988);

che la imposizione di una disciplina generale relativa alla costituzione del convenuto risponde ad evidenti ragioni di certezza, nelle quali si individua quello specifico interesse pubblico che giustifica l'adozione da parte del legislatore di limitazioni temporali immutabili e irreversibili nell'esercizio di facoltà e di poteri processuali (sentenza n. 471 del 1992).

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 166 del codice di procedura civile, in relazione agli artt. 167, secondo e terzo comma, 171, secondo comma, e 269, secondo comma, del medesimo codice, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal giudice istruttore del Tribunale di Milano e dal giudice istruttore del Tribunale di Vercelli, con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CONTRI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 462

Ordinanza 16-30 dicembre 1997

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Processo penale - Procedimento penale a carico di iscritti all'albo degli avvocati e procuratori - Deroga alle regole ordinarie di competenza per territorio - Estensione come per i magistrati - Insussistenza di analogia fra le situazioni poste a raffronto - Manifesta infondatezza.**

(C.P.P., art. 11).

(Cost., art. 3).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 24 gennaio 1997 dal pretore di Padova, nel procedimento penale a carico di Campiglio Pierluigi, iscritta al n. 267 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1997 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Ritenuto che il pretore di Padova, nel corso di un procedimento penale a carico di un avvocato iscritto all'albo dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Padova, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del codice di procedura penale, nella parte in cui la norma «non si applica agli iscritti all'albo di uno degli ordini degli avvocati e dei procuratori del distretto cui appartiene l'ufficio giudiziario competente per il giudizio»;

che ad avviso del rimettente le ragioni che giustificano la deroga alle ordinarie regole della competenza per territorio nei procedimenti in cui un magistrato assume la qualità di imputato ovvero di persona offesa o danneggiata dal reato — riconducibili all'esigenza di «assicurare oggettivamente un giudizio il più possibile scevro da inevitabili condizionamenti ambientali», nonché di «valorizzare pubblicamente il requisito della terzietà del giudice rispetto ai soggetti comunque coinvolti nelle cause che deve decidere» — sussisterebbero anche nei confronti degli esercenti la professione forense;

che «la condanna a vivere insieme che accomuna magistrati e legali» comporterebbe, secondo il rimettente, le medesime conseguenze negative, sotto il profilo «dei rapporti professionali interpersonali» e della «immagine pubblica dell'amministrazione della giustizia», che la disciplina dell'art. 11 cod. proc. pen. mira ad evitare nei confronti dei magistrati, e giustificerebbe quindi l'estensione della deroga dettata per i magistrati agli iscritti all'albo degli avvocati e procuratori;

che l'obbligo di astensione e la facoltà di ricsuzione non sarebbero pertinenti, in quanto istituti attinenti a situazioni diverse e non idonei a fronteggiare le esigenze per le quali è prevista la disciplina di cui all'art. 11 cod. proc. pen.;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata, in quanto le situazioni che il

rimettente erroneamente ritiene analoghe sono in realtà diverse, non sussistendo tra magistrati e avvocati quella «condivisione di esperienze e di vita professionale» che caratterizza i rapporti tra gli appartenenti all'ordine giudiziario;

Considerato che le ragioni della deroga alle regole ordinarie di competenza predisposta dall'art. 11 cod. proc. pen. vanno ravvisate nella necessità di assicurare la serenità e obiettività dei giudizi, nonché l'imparzialità e la terzietà del giudice (v. sentenze n. 109 del 1993 e n. 390 del 1991), anche con riferimento all'esigenza di eliminare presso l'opinione pubblica qualsiasi sospetto di parzialità determinato dal rapporto di colleganza e dalla normale frequentazione tra magistrati operanti in uffici giudiziari appartenenti al medesimo distretto di corte di appello;

che tali ragioni non possono ritenersi sussistenti in relazione a procedimenti riguardanti iscritti agli ordini degli avvocati del distretto cui appartiene l'ufficio giudiziario competente per il giudizio, per la diversa natura dei rapporti fra magistrati e soggetti che esercitano la professione legale;

che, infatti, l'abituale frequentazione fra magistrati ed avvocati (non dissimile, del resto, da quella che si determina fra magistrati e personale di cancelleria, ovvero altro operatore della giustizia) non riveste i caratteri propri del rapporto di colleganza fra appartenenti all'ordine giudiziario, rapporto ragionevolmente individuato dal legislatore come situazione tipica potenzialmente idonea a ledere il principio di imparzialità del giudice, anche sotto il profilo della sua immagine di terzietà e di neutralità presso l'opinione pubblica;

che, inoltre, l'art. 4, regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), abilita gli iscritti all'albo ad esercitare la professione «davanti a tutte le corti d'appello, i tribunali e le preture della Repubblica», senza alcun limite territoriale (limite che, invece, era stabilito nei confronti dei procuratori legali prima della entrata in vigore della legge 24 febbraio 1997, n. 27), e non pone quindi alcun ostacolo all'esercizio, anche abituale, delle funzioni difensive fuori delle circoscrizioni territoriali, di natura meramente amministrativa, cui fanno capo i vari albi degli avvocati;

che anche sotto questo profilo non vi è dunque alcuna analogia fra le situazioni poste a raffronto, poiché l'iscrizione all'albo degli avvocati non implica l'esercizio di funzioni professionali nell'ambito di un determinato distretto giudiziario, diversamente da quanto postula l'art. 11 cod. proc. pen. per i magistrati, la cui attività è necessariamente riferibile a uffici ben individuati, organizzati secondo regole di competenza territoriale;

che, d'altro canto, ove i rapporti tra il giudice e l'avvocato parte del processo siano tali da pregiudicare in concreto l'imparzialità del giudizio, soccorrono gli istituti della astensione e ricusazione del giudice (v. sentenza n. 390 del 1991 e, più in generale, sentenze nn. 306, 307 e 308 del 1997);

che pertanto la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal pretore di Padova, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* NEPPI MODONA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 463

Sentenza 16-30 dicembre 1997**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Poste - Esclusione e limitazione di responsabilità dell'amministrazione delle poste per i servizi postali e di bancoposta - Colpevole ritardo nella rinnovazione di assegno postale localizzato, smarrito, distrutto o sottratto durante la trasmissione all'ufficio di pagamento designato dal traente - Obbligo al risarcimento del danno - Mancata previsione - Servizi di bancoposta sostanzialmente analoghi ai servizi propri dell'attività bancaria sia per struttura che per funzione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale - Mancato recapito di corrispondenza raccomandata - Esclusione dell'obbligo del risarcimento oltre l'indennità commisurata a dieci volte il diritto di raccomandazione - Non fondatezza.**

(D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6; d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 6, 28, 48 e 93).

(Cost., artt. 3, 28 e 43).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 6, 28, 48, 49 e 93 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), promossi con ordinanza emessa il 13 marzo 1996 dalla corte d'appello di Milano nel procedimento civile vertente tra la SATRIS s.p.a. ed il Ministero delle poste e telecomunicazioni e con ordinanza emessa il 9 luglio 1996 dalla corte d'appello di Trento nel procedimento civile vertente tra Andrea Di Francia e l'Ente poste italiane, iscritte rispettivamente ai nn. 747 e 1270 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 34 e 47, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 23 aprile 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio diretto ad ottenere dal Ministero delle poste e telecomunicazioni il risarcimento del danno causato dal ritardo nella rinnovazione di un assegno postale localizzato, la corte d'appello di Milano, con ordinanza emessa il 13 marzo 1996 (reg. ord. n. 747 del 1996), ha sollevato, in riferimento agli artt. 43, 3 e 28 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, 28, 48, 49 e 93 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni).

Le disposizioni denunciate stabiliscono che l'Amministrazione non incontra alcuna responsabilità per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge (art. 6); prevedono, inoltre, in caso di perdita o manomissione di corrispondenza raccomandata o assicurata, il pagamento, entro limiti predeterminati, di una indennità (artt. 28, 48 e 49), oltre alla quale l'amministrazione non è tenuta ad altro risarcimento (art. 93).

La corte d'appello di Milano ritiene che, nel caso sottoposto al suo giudizio, si sia verificato un danno da imputare a colpa dell'amministrazione, la quale, a seguito del trafugamento di un assegno postale localizzato, aveva provveduto con ritardo al rinnovo del titolo, richiesto dall'interessato. Tuttavia solo la dichiarazione di ille-

gittimità costituzionale dei limiti stabiliti dalla legge alla responsabilità dell'amministrazione delle poste consentirebbe di pronunciare condanna al risarcimento del danno secondo la regola generale, dettata dal codice civile, sulla responsabilità del debitore.

Il giudice rimettente richiama i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con la sentenza n. 303 del 1988, per considerare ingiustificata la sostanziale immunità dell'Amministrazione delle poste per inadempimenti relativi ad un rapporto di natura contrattuale; le norme che determinano tale situazione sarebbero in contrasto con l'art. 43 della Costituzione, che ha istituito uno stretto collegamento tra la nozione di servizio pubblico e la nozione di impresa.

L'esonero da responsabilità anche per il servizio di bancoposta determinerebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, una irrazionale ed ingiustificata disparità di trattamento tra l'utente che si serve del servizio bancario fornito da un istituto di credito, al quale si applica la disciplina comune sulla responsabilità per inesatto inadempimento, e chi invece si rivolge, per una analoga prestazione, all'amministrazione postale. Sarebbe, infine, in contrasto con l'art. 28 della Costituzione l'irrazionale ed ingiustificata esclusione della responsabilità dell'Amministrazione per fatti colposi dei propri dipendenti, quando questi cagionano un danno all'utente, il quale si è servito del bancoposta per estinguere una propria obbligazione e deve, a sua volta, risarcire ai terzi, in base alla disciplina comune, i danni derivanti dal cattivo funzionamento del bancoposta.

2. — Nel corso di un giudizio promosso per ottenere dall'Ente poste italiane, succeduto all'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, il risarcimento del danno per il mancato recapito di un plico postale contenente due domande di partecipazione ad un concorso a posti di professore universitario di ruolo, la corte d'appello di Trento, con ordinanza emessa il 9 luglio 1996 (reg. ord. n. 1270 del 1996), ha sollevato, in riferimento agli artt. 43, 3 e 28 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, 28, 48 e 93 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, nella parte in cui escludono, in caso di mancato recapito della corrispondenza raccomandata, l'obbligo del risarcimento del danno da parte dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, oltre al pagamento dell'indennità determinata in base all'art. 28 delle stesse disposizioni legislative e pari a dieci volte il diritto fisso di raccomandazione.

Il giudice rimettente richiama le sentenze che hanno dichiarato la illegittimità costituzionale delle disposizioni ora nuovamente denunciate, nella parte in cui esse disponevano che l'amministrazione postale non era tenuta al risarcimento dei danni, oltre all'indennità commisurata al diritto di raccomandazione, in caso di perdita o manomissione di raccomandate con le quali fossero stati spediti vaglia cambiari emessi in commutazione di titoli di spesa dello Stato (sentenza n. 303 del 1988), e nella parte in cui le stesse disposizioni non eccettuavano dalla limitazione di responsabilità i danni derivanti da sottrazione dolosa del contenuto di corrispondenza raccomandata ad opera di dipendenti dell'amministrazione (sentenza n. 74 del 1992). L'immunità da responsabilità, stabilita dalle disposizioni denunciate, costituirebbe un retaggio storico la cui conservazione non sarebbe giustificata nell'attuale ordinamento, nel quale il servizio postale non può essere considerato un bene patrimoniale dell'erario, ma si configura, invece, secondo il modello delineato dall'art. 43 della Costituzione, come una impresa gestita dallo Stato in regime di monopolio con la quale lo Stato stesso partecipa all'attività economica.

Ad avviso del giudice rimettente, questa considerazione sarebbe sufficiente per eliminare definitivamente, nei confronti della generalità degli utenti, le limitazioni di responsabilità dell'amministrazione postale, le quali comporterebbero una irrazionale disparità di trattamento degli utenti di servizi al pubblico e determinerebbero una ingiustificata irresponsabilità dell'amministrazione, tanto più che è in atto una tendenza ad accentuare il carattere privatistico ed imprenditoriale dei servizi postali.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le questioni di legittimità costituzionale riguardano l'esclusione o le limitazioni di responsabilità dell'amministrazione delle poste per i servizi postali e di bancoposta.

La corte d'appello di Milano ritiene che gli artt. 6, 28, 48, 49 e 93 del codice postale e delle telecomunicazioni (testo unico approvato con d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156) possano essere in contrasto con gli artt. 43, 3 e 28 della Costituzione. Il sostanziale esonero da responsabilità per i servizi di bancoposta non sarebbe giustificato, trattandosi di un servizio pubblico organizzato come impresa, del tutto analogo a quello fornito dagli istituti di credito soggetti alla disciplina comune in materia di responsabilità per inadempimento delle obbligazioni. La disparità di trattamento tra utenti di analoghi servizi, a seconda che siano erogati dall'amministrazione delle poste o da istituti di credito, sarebbe ingiustificata; come pure sarebbe irrazionale ed ingiustificato escludere la responsabilità dell'amministrazione per fatti colposi dei propri dipendenti, che cagionano un danno all'utente, il quale è invece tenuto a risarcire a sua volta i terzi secondo la disciplina comune.

La corte d'appello di Trento ritiene che gli artt. 6, 28, 48 e 93 dello stesso codice postale possano essere in contrasto con gli artt. 43, 3 e 28 della Costituzione. L'immunità da responsabilità della quale beneficerebbe l'amministrazione delle poste, per il mancato recapito della corrispondenza raccomandata, costituirebbe un ingiustificato privilegio per un servizio organizzato come impresa gestita dallo Stato e che rappresenta una forma di partecipazione all'attività economica. Sarebbe, inoltre, irragionevole la disparità di trattamento tra utenti di servizi al pubblico ed ingiustificata la irresponsabilità dell'amministrazione postale, mentre si tende ad accentuare il carattere privatistico ed imprenditoriale di tali servizi.

2. — Le questioni di legittimità costituzionale investono disposizioni in gran parte coincidenti, inerenti alla disciplina dei servizi postale e di bancoposta, e fanno riferimento agli stessi parametri costituzionali; possono, quindi, essere riunite e decise con un'unica pronuncia.

3. — Le disposizioni che limitano la responsabilità dell'amministrazione delle poste, per i danni cagionati agli utenti dei servizi erogati, sono state più volte sottoposte a verifica di legittimità costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale ha già considerato superata la concezione puramente amministrativa del servizio postale, organizzato e gestito in forma di impresa ed improntato, quindi, a criteri di economicità. È venuta, dunque, meno la possibilità di collegare le limitazioni di responsabilità alla necessità di garantire la discrezionalità dell'amministrazione, trattandosi dell'organizzazione di un pubblico servizio che, gestito in regime di monopolio, configura una forma di partecipazione dello Stato all'attività economica (sentenza n. 303 del 1988).

La qualificazione del rapporto, tra amministrazione che organizza e gestisce il servizio postale ed utenti, come contrattuale, soggetto al regime del diritto privato, non è tuttavia premessa sufficiente per affermare che la responsabilità dell'amministrazione debba comprendere il pieno risarcimento del danno, secondo la regola generale stabilita dall'art. 1218 del codice civile. È sempre possibile, difatti, delineare una disciplina speciale, ispirata a criteri più restrittivi di quella ordinaria, in rapporto alla complessità tecnica della gestione ed all'esigenza del contenimento dei costi. Ciò è valso a giustificare, tenendo conto del basso prezzo di un servizio non destinato al trasporto di oggetti di valore (sentenza n. 50 del 1992), l'esclusione del risarcimento dei danni, oltre la misura dell'indennità commisurata al diritto di raccomandazione, in caso di perdita di lettera raccomandata. Mentre, in caso di illecito impossessamento del contenuto della corrispondenza operato dagli agenti postali, l'esonero da responsabilità per la violazione dell'obbligo, nascente dal contratto ma non correlato alla controprestazione dell'utente, di evitare un pregiudizio ai beni del creditore, determina una deroga senza giustificazione al principio, stabilito dall'art. 28 della Costituzione, della responsabilità dell'amministrazione, concorrente con quella dei suoi dipendenti (sentenza n. 74 del 1992).

Il rapporto tra amministrazione delle poste ed utenti dei servizi offerti al pubblico si estrinseca in atti che perdono il carattere autoritativo ed assumono connotazioni contrattuali. La progressiva assimilazione alla disciplina di diritto comune è ancor più accentuata nella prospettiva della trasformazione, già attuata, dell'amministrazione postale in ente pubblico economico ed in quella, prevista ed in corso di realizzazione, di società per azioni (art. 1 del d.-l. 1 dicembre 1993, n. 487, convertito nella legge 29 gennaio 1994, n. 71; art. 2, comma 27, della legge 23 dicembre 1996, n. 662). Risultano così confermati la natura contrattuale dei rapporti relativi ai servizi resi al pubblico ed il carattere di corrispettivo, non più qualificabile come tassa, del pagamento richiesto per essi.

Nella disciplina della responsabilità per inadempimento inerente ai servizi postali, viene dunque meno la giustificazione del rilievo un tempo attribuito ai profili soggettivi, attinenti all'amministrazione, all'ente o alla società che li organizza e fornisce, mentre diventano decisivi i profili oggettivi, relativi alle caratteristiche proprie di ciascun servizio: i soli idonei a giustificare una disciplina speciale che ragionevolmente limiti, senza tuttavia vanificarla, la responsabilità per l'esecuzione delle prestazioni contrattualmente dovute da chi fornisce i servizi stessi.

4. — Sulla base di tali premesse è da ritenere fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla corte d'appello di Milano, che riguarda la norma che esclude la responsabilità dell'amministrazione postale per il danno cagionato dal colpevole ritardo nel rinnovo, richiesto dall'interessato, di assegni postali localizzati. L'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973 prevede che non vi sia alcuna responsabilità dell'amministrazione per i servizi di bancoposta, fuori dei casi e dei limiti stabiliti dalla legge, ed è alla regola generale di esclusione della responsabilità che occorre fare riferimento, in assenza di qualsiasi altra disposizione che preveda una sia pur limitata responsabilità per il colpevole ritardo nel rinnovo dei titoli di credito in questione.

Negli aspetti generali i servizi di bancoposta (emissione e pagamento di titoli di credito, riscossione di crediti, conti correnti e buoni postali fruttiferi) non si discostano sostanzialmente, per struttura e funzione, dagli analoghi servizi propri dell'attività bancaria.

I relativi contratti, pur nella loro particolare regolamentazione, non hanno caratteristiche tali da presentare elementi di differenziazione idonei a giustificare l'esclusione generalizzata di qualsiasi responsabilità per il colpevole inadempimento da parte dell'amministrazione postale, in assenza di una disciplina specificamente e ragionevolmente derogatoria.

In particolare gli assegni postali localizzati, quali disciplinati dal codice postale e dal relativo regolamento (d.P.R. 1° giugno 1989, n. 256), costituiscono titoli di credito per i quali è già verificata la provvista di fondi corrispondenti; possono essere riscossi solo presso l'ufficio postale di destinazione; in ragione delle caratteristiche ad essi proprie, in caso di smarrimento o sottrazione prima del recapito al beneficiario, possono essere rinnovati subito dopo il periodo di validità dell'assegno. Non rispecchia, pertanto, esigenze ancorate alla oggettiva configurazione ed organizzazione di questo servizio, e quindi al canone di ragionevolezza, la assoluta esclusione di qualsiasi responsabilità per il colpevole ed ingiustificato ritardo dell'amministrazione nel rinnovo di tali titoli.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, nella parte in cui dispone che l'amministrazione non è tenuta al risarcimento dei danni in caso di colpevole ritardo nella rinnovazione di assegno postale localizzato, smarrito, distrutto o sottratto durante la trasmissione all'ufficio di pagamento designato dal traente.

5. — Sulla base delle medesime premesse in precedenza enunciate è, viceversa, da ritenere infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla corte d'appello di Trento in relazione alla norma che limita la responsabilità dell'amministrazione per il servizio postale, escludendo l'obbligo del risarcimento, oltre l'indennità commisurata a dieci volte il diritto di raccomandazione, nel caso di mancato recapito di corrispondenza raccomandata.

Il servizio postale, difatti, ha caratteristiche del tutto peculiari, essendo diretto a rendere effettiva, per tutti, la possibilità di corrispondenza, garantendone la libertà e la segretezza. Tale servizio è esercitato in necessario collegamento con quello degli altri paesi aderenti all'Unione postale universale, secondo una disciplina che rispecchia, nella determinazione dei limiti della responsabilità, principi comuni. In particolare è predeterminata la corresponsione di una indennità, indipendentemente dalla prova del danno ma anche come limite al risarcimento, in caso di perdita della corrispondenza raccomandata.

Non vi è, dunque, una esclusione di responsabilità ma la predeterminazione dell'indennizzo in rapporto ad un danno non prevedibile da parte del debitore e che viene tipicamente commisurato al prezzo di un servizio non destinato al trasporto di valori. Per quest'ultimo, invece, è richiesta l'assicurazione obbligatoria, che implica la dichiarazione del valore del contenuto della corrispondenza e, sollecitando una adeguata diligenza, determina l'assunzione di responsabilità dell'amministrazione per l'importo corrispondente al valore reale o dichiarato.

Non è pertanto ingiustificato il limite della responsabilità ad una somma determinata, nel contesto di una ragionevole limitazione dei costi e dei prezzi per i diversi servizi, offerti alla scelta degli utenti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

a) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte in cui dispone che l'amministrazione non è tenuta al risarcimento dei danni in caso di colpevole ritardo nella rinnovazione di assegno postale localizzato, smarrito, distrutto o sottratto durante la trasmissione all'ufficio di pagamento designato dal traente;*

b) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, 28, 48 e 93 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 28 e 43 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 464

Sentenza 16-30 dicembre 1997**Giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Minori - Esclusione della necessità dell'autorizzazione del giudice tutelare ai fini del rilascio del passaporto al genitore naturale di un minore in presenza dell'assenso dell'altro genitore naturale convivente con il primo e dimorante nel territorio nazionale con esercizio congiunto della potestà genitoriale - Omessa previsione - Non più giustificata, nel nuovo diritto di famiglia, la differente disciplina dettata dalla norma impugnata nei confronti del genitore naturale rispetto a quella prevista per il genitore legittimo - Illegittimità costituzionale.**

[Legge 21 novembre 1967, n. 1185, art. 3, lettera b)].

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, lett. b della legge 21 novembre 1967, n. 1185 (Norme sui passaporti) promosso con ordinanza emessa l'11 dicembre 1996 dal giudice tutelare di Bari, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 29 ottobre 1997 il giudice relatore Valerio Onida.

*Ritenuto in fatto*

Il pretore di Bari in funzione di giudice tutelare, chiamato a provvedere sulla richiesta di autorizzazione per il rinnovo del passaporto avanzata dalla madre naturale di una minore, la quale allegava all'istanza il consenso del proprio convivente, padre della minore, e documentazione comprovante la convivenza fra i due genitori, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 30, nonché all'art. 16 della Costituzione, dell'art. 3, lettera b), della legge 21 novembre 1967, n. 1185 (Norme sui passaporti), nella parte in cui richiede l'autorizzazione del giudice tutelare ai fini del rilascio del passaporto al genitore naturale di un minore anche quando vi sia l'assenso dell'altro genitore naturale convivente con il primo, e dimorante nel territorio nazionale.

La disposizione impugnata, per il rilascio del passaporto ai genitori aventi prole minore, richiede l'autorizzazione del giudice tutelare, ma ne esclude la necessità «quando il richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo da cui non sia legalmente separato e che dimori nel territorio della Repubblica».

Il remittente premette che non è possibile interpretare la norma censurata se non nel senso che il genitore naturale, ancorché abbia l'assenso dell'altro genitore convivente, non possa ottenere il passaporto senza l'autorizzazione del giudice tutelare. Afferma poi la rilevanza della questione sulla base della considerazione che, in caso

di accoglimento, l'istante potrebbe ottenere il passaporto in virtù dei presupposti documentati (assenso dell'altro genitore convivente), senza bisogno dell'autorizzazione tutelare, onde il giudice non dovrebbe provvedere sul merito dell'istanza.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* sostiene anzitutto che la norma denunciata viola il principio di eguaglianza determinando una disparità di trattamento fra genitori legittimi e genitori naturali che si trovano nella medesima situazione (convivenza e assenso dell'altro genitore).

Il pretore di Bari muove dalla premessa secondo cui la *ratio* dell'autorizzazione tutelare per il rilascio del passaporto starebbe nell'intento di evitare che il genitore, espatriando, si sottragga ai propri obblighi verso i figli minori; il controllo del giudice si sostanzierebbe in un giudizio di affidabilità del genitore in ordine all'adempimento dei suoi obblighi verso i figli. Ora, sarebbe illogico imporre il controllo del giudice in relazione al solo elemento differenziale dell'esistenza o meno del vincolo matrimoniale fra i genitori, elemento non significativo rispetto alla finalità perseguita dal legislatore, poiché non sarebbe plausibile ritenere il genitore naturale meno affidabile verso la prole rispetto al genitore legittimo. Invero, secondo il remittente, l'esenzione dall'intervento tutelare nel caso di assenso dell'altro genitore legittimo troverebbe ragione nella funzione di controllo che questi è in grado di svolgere, non già in forza del vincolo matrimoniale, bensì in quanto convivente con il genitore richiedente e con il figlio, e cioè «calato in una realtà familiare che gli consente la verifica diretta, immediata e costante della qualità del rapporto genitoriale», e quindi dell'affidabilità ai fini dell'osservanza degli obblighi conseguenti: e tali circostanze sussistono anche nel caso di genitore naturale convivente e assenziente. Per converso, il genitore legittimo separato o divorziato non è in grado di esercitare tale controllo, e si spiega dunque che in questo caso la legge richieda l'autorizzazione del giudice tutelare: ma il genitore naturale convivente viene dalla legge illogicamente equiparato al genitore legittimo separato o divorziato, anziché al genitore legittimo convivente, ancorché, rispetto all'idoneità a svolgere la citata funzione di controllo, assegnata all'altro genitore in funzione della convivenza, non sussistano elementi che giustifichino lo sfavore per il medesimo genitore naturale.

La norma denunciata violerebbe altresì, secondo il giudice *a quo*, l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza. Egli osserva che lo *status* del minore figlio legittimo e quello del minore figlio naturale sono parificati dalla legge, stante l'espressa tutela costituzionale apprestata dall'art. 30, primo e terzo comma, della Costituzione. Il genitore naturale assume nei confronti del figlio, a seguito del riconoscimento o della dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale, gli stessi diritti e doveri del genitore legittimo; i genitori naturali, se conviventi, esercitano congiuntamente la potestà genitoriale nei confronti del minore, allo stesso modo dei genitori legittimi.

Il rilascio del passaporto ad un genitore — prosegue il remittente —, in quanto può incidere sugli interessi del figlio, assume i connotati di una di quelle «questioni di particolare importanza» la cui soluzione è rimessa dal codice civile, sia con riguardo ai genitori legittimi, sia con riguardo ai genitori naturali conviventi (in forza del richiamo dell'art. 317-*bis* secondo comma, all'art. 316 cod. civ.), alla concorde determinazione dei genitori e, solo in caso di contrasto fra di loro, al tribunale per i minorenni. Onde ragionevolmente la legge, ai fini del rilascio del passaporto, esonera dall'obbligo dell'autorizzazione tutelare il genitore legittimo che abbia il consenso dell'altro genitore convivente e dimorante nel territorio nazionale; mentre irragionevolmente assoggetterebbe a detto obbligo il genitore naturale, pur in presenza del consenso dell'altro genitore convivente e dimorante nel territorio nazionale, disconoscendo così il contenuto e gli effetti dell'esercizio concorde della potestà dei genitori naturali. A fronte di un complesso di diritti e doveri verso i figli minori eguale per contenuto, estensione e modalità di esercizio, e di eguali garanzie civili e penali in rapporto all'adempimento degli obblighi, l'elemento differenziatore costituito dall'essere i genitori legittimi o naturali non potrebbe costituire presupposto logico obiettivo tale da giustificare questo diverso trattamento normativo.

Verrebbero così ingiustificatamente e irragionevolmente discriminati, secondo il remittente, sia il genitore naturale che intende ottenere il passaporto, ed è costretto a ricorrere al giudice tutelare, nonostante si trovi nella stessa situazione oggettiva nella quale il genitore legittimo è esonerato da tale obbligo; sia l'altro genitore naturale convivente, il cui assenso, circa una questione di particolare importanza involgente l'esercizio della potestà genitoriale, non vale ad escludere l'ingerenza del giudice tutelare; sia infine il minore figlio naturale, il quale, pur godendo delle stesse garanzie legislative verso il genitore di cui gode il figlio legittimo, avrebbe bisogno di una maggiore protezione ovvero del controllo del giudice in quanto collocato in una posizione svantaggiata a causa della presunta minore affidabilità del proprio genitore convivente.

Il giudice *a quo* sottolinea come ai fini della questione in esame non rilevi la problematica della «famiglia di fatto» e della minor protezione di essa rispetto alla famiglia legittima, poiché ciò di cui si discute è solo il trattamento riservato a situazioni specifiche come lo *status* di figlio naturale, il rapporto di paternità o maternità naturale, la potestà genitoriale nei confronti del figlio naturale, che presentano peculiarità proprie per quanto attiene all'autonoma disciplina dei singoli rapporti intersoggettivi facenti capo ad esse: con la filiazione naturale divengono oggetto di diretta regolazione giuridica le relazioni fra l'uomo e la donna non legati da vincolo matrimoniale, e fra ciascuno di essi e la prole, fondanti, in caso di convivenza, «un nucleo familiare indubbiamente caratterizzato da una comunione di vita e di interessi», a cui non si può non riconoscere, quanto meno nelle «separate articolazioni del rapporto plurilaterale», protezione costituzionale.

L'autorità remittente denuncia infine il contrasto della norma con l'art. 16, secondo comma, della Costituzione, che stabilisce il diritto del cittadino di espatriare, salvi gli obblighi di legge: non contestandosi la legittimità di limitazioni al diritto di espatrio, il canone della ragionevolezza imporrebbe però che esse siano volte a garantire interessi di rango parimenti costituzionale, e che non risultino ultronee rispetto alle esigenze di tale garanzia. Ora, poiché il minore figlio naturale vanta nei confronti del proprio genitore un complesso di situazioni giuridiche di vantaggio, che l'altro genitore convivente giudica non minacciate, essendo in grado di esercitare la funzione di controllo sull'affidabilità del primo, la ulteriore limitazione imposta dalla norma denunciata non sarebbe giustificata.

### *Considerato in diritto*

1. — La questione sollevata investe l'art. 3, lettera *b*), della legge 21 novembre 1967, n. 1185 (Norme sui passaporti), nella parte in cui richiede l'autorizzazione del giudice tutelare ai fini del rilascio del passaporto al genitore naturale di un minore pur quando vi sia l'assenso dell'altro genitore naturale, convivente con il primo e dimorante nel territorio nazionale.

La norma è censurata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto recherebbe una disciplina ingiustificatamente e irragionevolmente differenziata della predetta fattispecie rispetto a quella del genitore legittimo, per il quale l'autorizzazione tutelare non è richiesta allorché vi sia l'assenso dell'altro genitore legittimo, non legalmente separato e dimorante nel territorio nazionale; allo stesso art. 3 e all'art. 30 della Costituzione, in quanto, nonostante la parità di diritti e di doveri del genitore naturale e del genitore legittimo verso i figli, discoscerebbe irragionevolmente, nel caso del genitore naturale, il contenuto e gli effetti dell'esercizio concorde della potestà dei genitori, che si esprimerebbe nell'assenso dell'altro genitore convivente (e quindi esercente congiuntamente la potestà, ai sensi dell'art. 317-*bis* del codice civile) al rilascio del passaporto; all'art. 16, secondo comma, della Costituzione, in quanto introdurrebbe un limite alla libertà di espatrio non giustificato dalle esigenze di tutela del figlio minore, attesa l'idoneità dell'altro genitore convivente a controllare l'affidabilità del richiedente in ordine all'assolvimento dei suoi doveri verso il figlio.

2. — La questione è fondata.

È ben vero che la regola generale cui si ispira la legge n. 1185 del 1967, in tema di rilascio del passaporto al genitore di prole minore, è quella della necessaria autorizzazione del giudice tutelare, a garanzia dell'assolvimento, da parte del genitore, dei suoi obblighi verso i figli. Tuttavia il legislatore ha derogato a tale regola in presenza dell'assenso dell'altro genitore legittimo, non separato e dunque convivente con il richiedente, sull'evidente presupposto che l'assenso dell'altro genitore escluda un consistente rischio che il richiedente si sottragga all'adempimento dei suoi doveri nei confronti del figlio, e che dunque risulti ingiustificato l'intervento autorizzativo del giudice tutelare: il quale, peraltro, ben difficilmente potrebbe negare l'autorizzazione in contrasto con l'assenso dell'altro genitore, senza sovrapporre indebitamente, in assenza di una ragione giustificatrice evidente, la propria valutazione a quella concorde dei genitori. Il legislatore ha evidentemente ritenuto che, in questa situazione, richiedere egualmente l'autorizzazione tutelare significherebbe imporre una limitazione ingiustificata, perché eccessiva, all'esercizio di quello che è pur sempre un diritto di libertà costituzionalmente garantito, e cioè della libertà di espatrio.

La norma denunciata risale ad un'epoca — anteriore alla profonda riforma del diritto di famiglia realizzata con la legge 19 maggio 1975, n. 151 — in cui la potestà genitoriale, anche nei confronti del figlio naturale riconosciuto da entrambi i genitori, era esercitata in via normale dal solo padre (cfr. art. 260, secondo comma, cod. civ., nel testo abrogato dalla legge n. 151 del 1975), e in cui, soprattutto, la legge non attribuiva alcuna rilevanza,

a tal proposito, alla convivenza dei due genitori naturali fra loro e col figlio medesimo. Si comprende dunque che il legislatore del 1967, nel compiere le scelte che si sono dette, abbia limitato l'esclusione dell'autorizzazione tutelare al caso in cui vi sia l'assenso dell'altro genitore legittimo, non separato e dimorante nel territorio della Repubblica, e non abbia invece contemplato una previsione analoga nel caso di genitori naturali, nei cui confronti non si verificava alcuna situazione pienamente confrontabile.

Ma a seguito della riforma il genitore naturale — il quale è titolare dei medesimi diritti e doveri verso la prole, che spettano al genitore legittimo (art. 261 cod. civ., che già disponeva in senso analogo anche secondo il testo abrogato) — si trova, allorquando conviva con l'altro genitore che a sua volta abbia riconosciuto il figlio, in una situazione sostanzialmente identica a quella del genitore legittimo non separato: quella cioè in cui i due genitori esercitano congiuntamente la potestà nei confronti del figlio, e hanno dunque titolo e possibilità effettiva di valutare i rischi di inadempimento, da parte di ciascuno di essi, dei doveri verso il figlio medesimo (cfr. l'art. 317-*bis* in relazione all'art. 316, del codice civile).

Non si giustifica dunque più la differente disciplina dettata dalla norma impugnata nei confronti del genitore naturale, rispetto a quella prevista per il genitore legittimo. Non è infatti la formale esistenza del vincolo matrimoniale che sta alla base della previsione legislativa di cui alla seconda parte dell'art. 3, lettera *b*), della legge n. 1185 del 1967, bensì la situazione di convivenza dei due genitori, dei quali ciascuno è in grado di valutare l'affidabilità dell'altro in ordine all'osservanza dei doveri verso il figlio: come è reso palese dal fatto che l'autorizzazione tutelare torna ad essere necessaria qualora i genitori legittimi siano legalmente separati.

3. — La disposizione denunciata risulta pertanto in contrasto con gli artt. 3 e 16 della Costituzione, in quanto non si giustifica ragionevolmente il diverso trattamento del genitore naturale rispetto al genitore legittimo, e non si giustifica l'imposizione, a carico del genitore naturale che abbia l'assenso dell'altro genitore naturale convivente con lui e con il figlio, della limitazione alla libertà di espatrio consistente nella necessità di ottenere l'autorizzazione del giudice tutelare al fine del rilascio del passaporto.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dal remittente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, lettera b), della legge 21 novembre 1967, n. 1185 (Norme sui passaporti), nella parte in cui non esclude la necessità dell'autorizzazione del giudice tutelare al rilascio del passaporto quando il genitore naturale richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore con lui convivente ed esercente congiuntamente la potestà genitoriale, che dimori nel territorio della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 465

Sentenza 16-30 dicembre 1997

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Militari - Sottufficiali della guardia di finanza - Estensione del trattamento economico previsto per gli ispettori della Polizia di Stato - Non consentita individuazione della corrispondenza delle funzioni delle diverse qualifiche - Ragionevolezza della scelta legislativa di fronte a situazioni e sistemi non omogenei - Non fondatezza.****[Legge 1° aprile 1981, n. 121, art. 43, diciassettesimo comma e tabella C) allegata, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569, e relativa nota in calce alla tabella].****(Cost., artt. 3 e 97).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza) e della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121) e della nota in calce alla tabella, promosso con ordinanza emessa il 20 dicembre 1995 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Andreoli Ilario ed altri, iscritta al n. 1223 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di costituzione di Principato Filippo e Buscemi Antonio nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 1° luglio 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso del giudizio promosso con una serie di ricorsi di sottufficiali della Guardia di finanza al fine di ottenere l'estensione nei loro confronti del trattamento economico previsto per gli ispettori della Polizia di Stato, l'adito Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza del 20 dicembre 1995, pervenuta alla Corte costituzionale il 9 ottobre 1996 (r.o. n. 1223 del 1996), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza), della tabella C allegata a detta legge come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569, nonché della nota in calce alla tabella, nella parte in cui tale disciplina non consente di individuare la corrispondenza delle funzioni delle diverse qualifiche

degli ispettori della Polizia di Stato con quelle proprie dei sottufficiali della Guardia di finanza, per la disparità di trattamento ed il vizio di irragionevolezza prodotti — anche in relazione alla equiparazione, stabilita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991, tra le qualifiche degli ispettori di polizia e quelle di pari grado dell'Arma dei carabinieri — nonché per la incidenza di tale sperequazione sul piano del buon andamento della P.A.

Il collegio rimettente si fa carico del rilievo che, come precisato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 455 del 1993, la predetta pronuncia n. 277 del 1991 non ha portato al riespandersi del principio di equiparazione secondo la omogeneità delle funzioni tra le qualifiche di ispettore di polizia e quelle dei sottufficiali del Corpo della Guardia di finanza, e che, pertanto, è da escludersi che, sulla base del contesto normativo previgente al d.-l. 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216 (che, all'art. 2, attribuisce, a decorrere dal 1° gennaio 1992, il medesimo trattamento previsto per gli ispettori della Polizia di Stato, ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza per i gradi corrispondenti), potesse ritenersi sussistente una siffatta omogeneizzazione e connessa equiparazione di trattamento economico.

Peraltro, la disciplina impugnata, applicabile ai ricorrenti, che avevano adito il giudice amministrativo anteriormente alla entrata in vigore della novella del 1992, opererebbe — secondo il giudice *a quo* — un *vulnus* nella sfera giuridica di costoro. Ed infatti, mentre, in base all'intervento della Corte costituzionale, i sottufficiali dell'Arma hanno visto ricondurre le proprie posizioni a quelle delle corrispondenti qualifiche degli ispettori della Polizia di Stato, analoga estensione non si è verificata per i sottufficiali della Guardia di finanza se non a decorrere dal 1° gennaio 1992, *ex art.* 2 del d.-l. n. 5 del 1992. Né i ricorrenti possono beneficiare dell'art. 1, comma 1, dello stesso decreto. Questo, a seguito della sentenza n. 277 del 1991 della Corte costituzionale e delle sentenze del Tribunale amministrativo regionale del Lazio n. 1219 del 1991 e del Consiglio di Stato n. 986 del 1991, che avevano accertato il diritto dei rispettivi ricorrenti, tutti appartenenti all'Arma dei carabinieri, al trattamento economico corrispondente a quello stabilito per i pari grado della Polizia di Stato, ha autorizzato la spesa per la definizione degli effetti economici delle sentenze stesse.

Tale diverso trattamento non sarebbe giustificato, secondo il collegio rimettente, dal diverso contenuto dei compiti ascrivibili ai sottufficiali del Corpo di cui si tratta rispetto agli altri.

Ed infatti, per un verso l'art. 43 della legge n. 121 del 1981, ai commi sedicesimo e diciassettesimo, farebbe generico riferimento al personale dei carabinieri e degli altri Corpi ivi elencati, senza differenziare i primi dai secondi; per l'altro, tra i compiti di istituto del Corpo della Guardia di finanza, sarebbero da ricomprendere quelli di polizia di sicurezza, non limitati ad un marginale concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma identificabili con quelli svolti da polizia e carabinieri.

2. — Nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituite le parti private Filippo Principato e Antonio Buscemi, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa impugnata. Si sottolinea, al riguardo, nell'atto di costituzione che, ai sensi dell'art. 43, sedicesimo comma, della legge n. 121 del 1981, il trattamento economico previsto per il personale della Polizia di Stato si estende a quello del Corpo della Guardia di finanza, e ciò in quanto quest'ultimo viene ricompreso nel comparto unitario delle Forze di pubblica sicurezza. E tale unicità organizzativo-funzionale del comparto emergerebbe anche da altre disposizioni. Né potrebbe escludersi, sulla base del quadro normativo vigente, che le mansioni attribuite ai vari gradi del ruolo dei sottufficiali del Corpo della Guardia di finanza siano equiparabili, sul piano qualitativo e quantitativo, a quelle corrispondenti svolte dagli appartenenti al ruolo degli ispettori della polizia di Stato. Pertanto, la tabella C allegata alla legge n. 121 del 1981, provvedendo «ad una diversa equiparazione alla quale corrisponde un minore trattamento economico» violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, oltre a quello della tutela del lavoro (art. 35, primo comma, della Costituzione), della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto (art. 36, primo comma, della Costituzione), e a quello di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione).

3. — Nel giudizio è altresì intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o la infondatezza della questione.

In proposito, si rileva nella memoria che successivamente al d.-l. n. 5 del 1992, che ha fatto valere il principio di omogeneità rispetto alle Forze di polizia anche per il Corpo della Guardia di finanza, il legislatore, con una

norma di interpretazione autentica (art. 4 della legge 15 luglio 1994, n. 443), ha disposto anche l'attribuzione delle competenze arretrate al personale di cui si tratta, sicché dovrebbe ritenersi esaurito l'interesse economico dei ricorrenti.

Ha, inoltre, osservato che, anche se nella legislazione successiva il ruolo della Guardia di finanza si è in gran parte affiancato a quello di polizia e carabinieri, soprattutto nella lotta alla criminalità, nel 1981 i compiti istituzionali del Corpo erano diversificati rispetto a quelli di polizia e carabinieri.

### *Considerato in diritto*

1.— Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, solleva, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma diciassettesimo, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza), della tabella *C* allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121), nonché della nota in calce alla tabella, nella parte in cui non consentono di individuare la corrispondenza delle funzioni delle diverse qualifiche degli ispettori della Polizia di Stato con quelle proprie dei sottufficiali della Guardia di finanza. Il collegio rimettente censura la disparità di trattamento ed il vizio di irragionevolezza a suo avviso prodotti dalla normativa *de qua* in relazione alla equiparazione, operata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991, dei sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri alle diverse qualifiche degli ispettori della Polizia di Stato.

2.— Preliminarmente deve essere posto in rilievo che la sentenza n. 277 del 1991 aveva «ad oggetto la mancata individuazione, nella tabella di cui si discute, della qualifica di ispettore di polizia», che doveva costituire, «nel presupposto di omologia di funzioni espletate dai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri, il parametro di riferimento per il trattamento economico di questi ultimi» (sentenza n. 65 del 1997).

Come ha già sottolineato questa Corte, la sentenza invocata si basava sul principio della tendenziale corrispondenza del trattamento economico al tipo di funzioni esercitate, cui doveva uniformarsi la tabella di equiparazione in base al criterio funzionale, il solo idoneo a rendere omogeneo, sotto il denominatore comune delle funzioni, il trattamento economico nei rispettivi apparati secondo articolazioni diverse (sentenze n. 277 del 1991; n. 65 del 1997). La contraddizione tra l'art. 43, diciassettesimo comma, della legge n. 121 del 1981, che rinvia alla tabella, e quest'ultima, che non risponde allo scopo per il quale è prevista, riguardava l'esclusione delle qualifiche degli ispettori dalla comparazione con i gradi dei sottufficiali dei carabinieri, caratterizzati da una speciale posizione (sentenze n. 277 del 1991 e n. 65 del 1997).

La Corte, con la sentenza n. 277 del 1991, aveva ritenuto espressamente di non poter andare oltre la declaratoria di incostituzionalità (per la parte *de qua* relativa alla mancata comparazione tra ispettori e sottufficiali dei carabinieri) della tabella *C* allegata alla legge n. 121 del 1981, evitando ogni intervento conseguentemente additivo circa la retribuzione spettante, in quanto ciò era precluso nella fattispecie al giudice delle leggi. Pertanto «deve considerarsi un errato presupposto quello di ritenere che, in seguito alla sentenza n. 277 del 1991, si sia automaticamente verificata la piena equiparazione anche economica, secondo l'omogeneità delle funzioni, tra le qualifiche di ispettore di polizia e quelle di sottufficiale dell'Arma dei Carabinieri» (sentenze n. 241 del 1996 e n. 455 del 1993).

A maggior ragione deve escludersi che, per effetto della anzidetta sentenza n. 277 del 1991, si sia prodotta rispetto alle medesime qualifiche una equiparazione per i sottufficiali delle altre forze di polizia (diverse dai Carabinieri), come quelli della Guardia di finanza, mantenuti al di fuori sia dell'oggetto della pronuncia della Corte, sia delle conseguenti decisioni dei giudici amministrativi (sentenza n. 455 del 1993).

Solo in sede di conversione del d.-l. 7 gennaio 1992, n. 5, si è fatto riferimento al Corpo della Guardia di finanza introducendosi una equiparazione economica a livello di sottufficiali con decorrenza 1° gennaio 1992. Del resto, in via transitoria l'ordinamento della Guardia di finanza, per quanto riguarda il personale non appartenente alle categorie degli ufficiali, era rimasto immutato e prevedeva un inquadramento (sottufficiali da un

canto e appuntati e finanziari dall'altro) con modalità completamente diverse rispetto alla Polizia di Stato, oggetto della istituzione di quattro distinti ruoli con compiti e funzioni affatto nuovi per gli ispettori, e con sistemi di avanzamento e di progressione in carriera del tutto diversi (ordinanza n. 324 del 1993).

Nello stesso tempo, non può essere disconosciuta sul piano generale la differenza di ordinamento e di funzioni della Guardia di finanza. In particolare, quanto a queste ultime, accanto alle funzioni solo concorrenti a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica — art. 16, primo comma, lettera *b*), della legge n. 121 del 1981 — i compiti primari sono individuati essenzialmente nell'attività di «prevenzione e repressione delle evasioni e delle violazioni finanziarie» integrati da una serie di poteri di indagine e controllo strumentali rispetto all'amministrazione finanziario-tributaria (art. 1 della legge 23 aprile 1959, n. 189) con conseguente, peculiare assetto organizzativo e di preparazione attitudinale (sentenza n. 65 del 1997).

3.— Sulla base delle predette considerazioni la questione proposta risulta infondata. Infatti, da un canto il legislatore ha compiuto una scelta non irragionevole e non arbitraria di fronte a situazioni e sistemi non omogenei, di modo che non si può ravvisare violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione nel diverso trattamento giuridico, operato in sede applicativa, in presenza di situazioni difformi.

Del resto, il sistema della legge n. 121 del 1981 e successive integrazioni per quanto attiene al trattamento economico e alla sua unificazione per le forze di polizia non era destinato a creare vuoti normativi, dovendosi integrare con la preesistente normativa e con quella sopravvenuta (atteso il carattere del rinvio previsto) per quanto non disciplinato dalla medesima legge n. 121 del 1981 (sentenza n. 65 del 1997).

Peraltro, giova sottolineare ancora una volta che per il periodo fino al 1992 la situazione era transitoria, secondo una scelta effettuata dal legislatore, in quanto da un canto la Guardia di finanza aveva conservato il suo assetto organizzativo-funzionale, dall'altro si era in attesa dell'attuazione delle deleghe per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici (intesi in senso interdipendente) allo scopo di conseguire una disciplina omogenea (art. 3, comma 1, della legge 6 marzo 1992, n. 216). Infatti, «l'omogeneizzazione economica era destinata ad affinarsi nel corso del tempo, nell'obiettivo di perseguire l'effettivo equilibrio di trattamenti, che presuppone l'eliminazione di differenze di meccanismi di progressione in taluni ordinamenti» (sentenza n. 65 del 1997) ovvero l'adeguamento di moduli ordinamentali.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma diciassettesimo, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza), della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della Polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121) e della nota in calce alla tabella, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CHIEPPA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 466

*Sentenza 16-30 dicembre 1997***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Impiego pubblico - Personale della scuola - Limite minimo di età di 18 anni per la partecipazione ai concorsi per il reclutamento nelle scuole statali - Ulteriori requisiti - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Esigenza di attuare una omogeneizzazione del sistema dei requisiti di accesso e di assicurare parità di trattamento per i partecipanti con relativa semplificazione dei meccanismi di verifica - Non fondatezza.**

(D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, art. 8, primo comma; d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, art. 402, comma 4; d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 2, primo comma, n. 2).

(Cost., artt. 3, 4, 35 e 37).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417 (Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato); dell'art. 402, comma 4, del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) e dell'art. 2, primo comma, numero 2, ed ultimo comma del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 28 febbraio 1996 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania, sezione III, sul ricorso proposto da Lo Piano Vincenzo n. q. contro il Ministero della pubblica istruzione ed altro, iscritta al n. 1235 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

*Ritenuto in fatto*

1.— Nel corso del giudizio promosso con ricorso da Lo Piano Vincenzo, in qualità di esercente la potestà sulla figlia minore Lo Piano Carmela, avente ad oggetto l'impugnazione del decreto di esclusione di quest'ultima dal concorso per titoli ed esami per l'accesso ai ruoli degli insegnanti elementari della Provincia di Enna, emesso dal Provveditore agli Studi di Enna, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania, sezione III, con ordinanza del 28 febbraio 1996, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 37 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, primo comma, del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, e 402, comma 4, del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, nella parte in cui rinviano all'art. 2, primo comma, numero 2, ed ultimo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Le norme denunciate prescrivono il limite minimo di età di diciotto anni per la partecipazione ai concorsi per il reclutamento nelle scuole statali, da possedere alla data di scadenza dei termini di presentazione della domanda di ammissione: il provvedimento di esclusione della candidata dal concorso, in possesso del diploma di maturità magistrale, si fonda sulla carenza del requisito del compimento del diciottesimo anno di età nel detto termine.

In pendenza del ricorso la candidata, ammessa al concorso in via amministrativa e condizionatamente all'esito dell'impugnazione, oltre a raggiungere la maggiore età, ha superato le prove collocandosi — in riserva — in posizione utile nella graduatoria finale di merito.

Ad avviso del tribunale remittente, che preliminarmente insiste sulla sussistenza dell'interesse al ricorso avverso l'esclusione, stante l'ammissione con riserva al concorso della candidata, l'esame sistematico della legislazione succedutasi nel tempo in materia (regio-decreto 5 febbraio 1928, n. 577, d.lgs. C.p.S. 21 aprile 1947, n. 373 e, da ultimo, legge 30 maggio 1965, n. 580) sui requisiti soggettivi per la partecipazione ai concorsi per posti di insegnante nelle scuole elementari evidenzerebbe che, in ragione della peculiarità del tipo di impiego, non v'era alcuna assimilazione, quanto alla disciplina del requisito minimo di età per l'ammissione ai concorsi, con quella prevista per gli altri impiegati dello Stato.

Il rinvio, dapprima, operato dall'art. 8, primo comma, del d.P.R. n. 417 del 1974, successivamente ribadito dall'art. 402, comma 4, del d.lgs. n. 297 del 1994, alla disciplina degli impiegati dello Stato, dando vita irrazionalmente ad un unico regime anche per gli insegnanti, oltre a rilevarsi irragionevole poiché non consentirebbe la partecipazione ai concorsi per l'accesso all'impiego di insegnante nelle scuole statali a coloro i quali, avendo conseguito la maturità magistrale, sono in possesso della specifica abilitazione all'insegnamento, violerebbe altresì il diritto di tutti i cittadini al lavoro espresso dall'art. 4 della Costituzione, nonché le previsioni della tutela del lavoro con specifico riguardo ai minori di età di cui agli artt. 35 e 37 della Costituzione.

2.— Nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, che preliminarmente eccepisce il difetto della rilevanza della questione come sollevata dal collegio remittente in quanto il rinvio a requisito prescritto per l'accesso agli impieghi civili dello Stato, operato dalle disposizioni denunciate, deve essere ormai riferito al regolamento sui concorsi per l'accesso (d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487). Di conseguenza l'art. 2, comma 1, numero 2, e comma 7, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 è la disposizione che, in ordine al requisito del limite minimo di età, ha sostituito la disciplina contenuta originariamente nel testo unico degli impiegati civili dello Stato. A questa norma l'ordinanza non fa alcun richiamo.

Le violazioni denunciate, secondo la difesa erariale, devono essere disattese in linea generale dalla considerazione che per l'abilitazione all'insegnamento, inteso come titolo di idoneità professionale (idoneità didattica e specifica preparazione culturale), non è necessaria la previsione di limiti minimi di età. Il limite di età non è infatti previsto nelle procedure concorsuali per l'accesso alle cattedre e posti nelle scuole di istruzione secondaria e nelle scuole materne per il partecipante al solo fine del conseguimento della abilitazione.

Nel concorso magistrale (il relativo titolo di studio richiesto è di per sé abilitante) il legislatore si è preoccupato, nella sua discrezionalità, che gli insegnanti da assumere, in ragione degli aspetti pubblicistici delle loro funzioni, abbiano maturato un'età minima nell'esigenza del possesso di doti di carattere e di equilibrio. Il richiamo al diritto al lavoro sarebbe inconfidente di fronte alle assorbenti esigenze del buon andamento amministrativo, per cui il rinvio alla disciplina generale delle assunzioni nella pubblica amministrazione si ispirerebbe ad esigenze di razionalità, di semplificazione e di chiarezza. D'altro canto l'insegnante minorenni potrebbe prestare la propria opera in una struttura privata.

La richiesta di età minima alla scadenza del termine per la domanda stabilito nel bando di concorso, contenuta nel d.P.R. n. 417 del 1974, comporta perplessità sulla rilevanza della questione prospettata. Inoltre sfalsare i tempi di possesso dei requisiti per la sola età minima potrebbe compromettere i criteri di semplificazione degli adempimenti ed incertezza sul termine di riferimento.

#### *Considerato in diritto*

1.— La questione sottoposta all'esame della Corte ha per oggetto gli artt. 8, primo comma, del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417 e 402, comma 4, del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, nella parte in cui richiamano, per quanto concerne i concorsi per il reclutamento nelle scuole statali (nella specie scuole elementari), fra i requisiti prescritti per l'accesso agli impieghi civili dello Stato il limite di età minimo di diciotto anni, e stabiliscono che il requisito deve essere posseduto alla data di scadenza dei termini di presentazione della domanda di ammissione al concorso, in riferimento all'art. 2, primo comma, numero 2, ed ultimo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Il giudice *a quo* denuncia la illegittimità costituzionale delle norme sotto tre profili: il primo relativo alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, prevedendosi un unico regime per il requisito dell'età minima all'ammissione ai concorsi per l'accesso al pubblico impiego anche del personale insegnante delle scuole elementari già munito di specifica abilitazione; il secondo in riferimento all'art. 4 della Costituzione, precludendosi ai minori di età l'esercizio dell'attività di insegnamento nelle scuole statali; il terzo, infine, con riguardo agli artt. 35 e 37 della Costituzione pregiudicando i minori di età che, in possesso dell'abilitazione all'insegnamento rilasciata dall'amministrazione pubblica, non possono partecipare ai concorsi pubblici (insegnanti delle scuole elementari statali) e quindi essere ammessi, a parità di condizioni con gli altri lavoratori, all'impiego pubblico.

2.— La questione deve essere ritenuta ammissibile, ancorché l'ordinanza contenga, oltre alle norme specifiche del settore, il richiamo alla norma dell'art. 2 del d.P.R. n. 3 del 10 gennaio 1957 (t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) e non anche all'art. 2 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, avente peraltro contenuto sostanziale identico.

Per quanto riguarda i requisiti generali di ammissione ai concorsi il rinvio, operato con norme speciali del settore scuola statale aventi valore di legge (rispetto alle quali non si pone un problema di delegificazione per effetto delle norme generali sugli impieghi delle pubbliche amministrazioni), a quelli previsti in via generale per le procedure concorsuali di accesso per gli impieghi civili dello Stato, deve intendersi riferito ai medesimi requisiti stabiliti con le norme in vigore al momento del bando di concorso.

Pertanto resta operante il rinvio (art. 8, primo comma del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, emanato in base alla delega legislativa conferita con legge 30 luglio 1973, n.477, poi trasfuso nel testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, emanato in base alla legge 10 aprile 1991, n. 121, come modificata dalla legge 26 aprile 1993, n. 126) al limite minimo di età per la partecipazione ai concorsi di accesso agli impieghi civili dello Stato, attualmente confermato dall'art. 2 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, con disposizione sostanzialmente corrispondente a quella contenuta nell'invocato testo unico n. 3 del 1957.

Ai fini dell'ammissibilità della sollevata questione di legittimità costituzionale è sufficiente mettere in rilievo che non si è prodotta (né si poteva produrre) alcuna delegificazione della norma che dispone per il personale docente della scuola statale il rinvio alla disciplina del requisito del limite minimo di età proprio dei concorsi di accesso agli impieghi statali. Natura regolamentare hanno invece assunto le nuove norme generali sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni introdotte dal d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (espressamente qualificato regolamento, emanato ai sensi dell'art. 87, comma quinto, della Costituzione con richiamo, tra l'altro, al decreto delegato n. 29 del 1993 e all'art. 17 — senza ulteriore specificazione — della legge 23 agosto 1988, n. 400). In ogni caso per poter ritenere il carattere innovativo e abrogativo della norma in quanto destinato ad incidere sui requisiti di accesso a pubbliche funzioni anche nel settore scuola pubblica, dovevano rinvenirsi nella legge almeno le «norme generali regolatrici della materia», in modo da far salva la riserva relativa di legge.

Ciò è sufficiente ai fini del decidere sulla ammissibilità della presente questione, che riguarda essenzialmente le norme di legge succitate (ancora in vigore nel settore scuola) che dispongono il rinvio o che autonomamente indicano la data di riferimento del possesso dei requisiti. Sono, infatti, irrilevanti i profili attinenti all'effetto abrogativo (o meno) del regolamento sulle precedenti norme generali di fonte secondaria o primaria, rispetto alle quali deve tenersi conto della duplice e concorrente riserva relativa di legge, prevista per i requisiti di accesso ai pubblici uffici dall'art. 51, primo comma, della Costituzione e, limitatamente all'organizzazione degli uffici pubblici collegata alla previsione concorsuale, dall'art. 97 della Costituzione.

3.— La questione di legittimità costituzionale è priva di fondamento.

Rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i requisiti di età per l'accesso ai pubblici impieghi e nello stesso tempo fissare la data di riferimento dell'età minima richiesta, purché i detti requisiti non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole.

Nella specie (concorso per l'accesso a posto di ruolo di insegnante statale) il legislatore ha stabilito con una scelta, immune da irragionevolezza e non arbitraria, di estendere i requisiti minimi di età fissati in via generale per gli impiegati civili dello Stato (con rinvio ricettizio mobile) alle relative norme che tradizionalmente richiedono il diciottesimo anno di età.

Autonomamente, invece, lo stesso legislatore, sempre in materia di requisiti di accesso per pubblici concorsi a posti di cattedre di insegnamento, ha stabilito un'unica data di riferimento, cioè quella «di scadenza dei termini per la presentazione della domanda» con una disposizione (art. 402, comma 4, del d.lgs. n. 297 del 1994) identica a quelle che si sono succedute nel tempo più recente nell'intero settore del pubblico impiego (art. 2, ultimo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n.3; art. 3 della legge 8 marzo 1958, n. 233; art. 1 della legge 14 marzo 1958, n. 251; art. 3 della legge 26 marzo 1958, n. 425; art. 4 del d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229; art. 6 della legge 31 ottobre 1961, n.1169; art. 8 della legge 8 giugno 1962, n. 604; art.22 della legge 19 luglio 1962, n. 959; art. 26 della legge 12 agosto 1962, n. 1290; art. 2 della legge 27 marzo 1969, n. 130; art. 5 della legge 9 ottobre 1970, n. 740; art. 1 del d.P.R. 10 dicembre 1976, n. 998).

Non può ritenersi irragionevole stabilire il requisito dell'età in coincidenza con il raggiungimento della maggiore età, oltretutto costituente il limite di età più basso nel settore del pubblico impiego, tenuto conto delle responsabilità e della esigenza — valutata discrezionalmente dal legislatore — di una compiuta maturità richiesta per i soggetti cui viene affidato un settore delicato come l'insegnamento nella scuola pubblica. Non arbitrariamente il legislatore, pertanto, ha ritenuto di non ridurre il limite di età al di sotto di quello minimo contemplato nel settore dell'impiego pubblico (per il quale esistono per talune categorie anche limiti minimi di età più elevati).

Ugualmente non può assumere rilievo sul piano costituzionale il fatto che il titolo di studio richiesto (abilitazione magistrale) possa essere legittimamente acquisito in età inferiore, essendo diverse le valutazioni, connesse al conseguimento del titolo di studio (abilitante), rispetto a quelle inerenti ai requisiti di ammissione ad un concorso per l'accesso all'esercizio di funzioni pubbliche.

Né il requisito del limite minimo di età fissato a 18 anni può considerarsi ostativo al diritto al lavoro, potendo questo essere liberamente esercitato nel settore privato o in tutte le forme di lavoro autonomo, mentre nel settore pubblico vi sono esigenze di requisiti minimi di accesso, che la stessa Costituzione prende in considerazione richiedendo l'intervento della legge (riserva relativa).

Allo stesso modo la tutela dei minori prevista dall'art. 37 della Costituzione è destinata a proteggere nel lavoro la loro posizione, non certo ad assicurare a questi in ogni caso libertà di accesso al pubblico impiego.

4.— Le anzidette considerazioni portano anche all'infondatezza del profilo del riferimento alla data di scadenza dei termini fissati per la domanda di concorso.

Il legislatore si è attenuto — come sopra sottolineato — ad una tecnica procedimentale usuale, dettata dalla concorrente esigenza di attuare una omogeneizzazione del sistema dei requisiti di accesso e di assicurare parità di trattamento per i partecipanti, con contestuale semplificazione dei meccanismi di verifica.

Del resto anche gli altri sistemi, alternativi a quello qui discusso, di agganciare il requisito dell'età alla data del bando (r.d. 5 febbraio 1928, n. 577; d.lgs. C.p.S. 21 aprile 1947, n. 373) o al 31 dicembre dell'anno solare del bando di concorso (legge 30 maggio 1965, n. 580) ovvero alla data di assunzione, presentano gli stessi problemi: il primo di essi restringe ulteriormente il campo dei partecipanti, sottraendo dal termine utile il periodo di tempo assegnato per la presentazione delle domande; il secondo sistema può essere più o meno favorevole ai candidati a seconda della data del bando prossima o meno al 31 dicembre; il terzo infine può risolversi in una limitazione per i concorrenti qualora vi sia un limite massimo di età e il superamento può dipendere dal ritardo della stessa amministrazione.

In definitiva non è irragionevole che il legislatore abbia voluto fissare un riferimento uniforme per la data di possesso dei requisiti di accesso a pubblico concorso, coniugando uniformità di trattamento e semplificazione nella verifica. Trattasi di opzione non obbligata sul piano costituzionale, essendo il legislatore libero di scegliere altre soluzioni (che a seconda dei casi possono restringere o incrementare le aspettative per gli aspiranti all'impiego pubblico, come nel caso di limiti massimi o requisiti di anzianità) anche differenziate tra i diversi requisiti, purché sia garantito, per un verso, il trattamento uniforme tra i concorrenti e, per l'altro, la natura attitudinale del requisito.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417 (Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato); dell'art. 402, comma 4, del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) e dell'art. 2, primo comma, numero 2, ed ultimo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 37 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione distaccata di Catania, sezione III, con ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CHIEPPA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 467

Sentenza 16-30 dicembre 1997

**Giudizio per conflitto e attribuzione tra Stato e provincia autonoma.**

**Trasporto - Province autonome di Trento e di Bolzano - Riparto tra le regioni a statuto speciale di un contributo straordinario quale concorso dello Stato alla copertura dei disavanzi di esercizio dell'azienda di trasporto pubblico locale per il periodo 1987-89 - Omessa previsione delle due province tra le beneficiarie - Esclusione della possibilità che il conflitto venga instaurato contro un atto di mera esecuzione di un atto legislativo dello Stato - Inammissibilità.**

(D.M. trasporti e navigazione 4 novembre 1996).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle province autonome di Trento e di Bolzano, notificati il 22 ed il 24 gennaio 1997, depositati in cancelleria il 30 ed il 31 successivi, ed iscritti ai nn. 1 e 2 del registro conflitti 1997, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del 4 novembre 1996, concernente «Riparto ed erogazione dei contributi dei cui all'art. 1 del d.-l. 1° aprile 1995, n. 98, convertito con modificazioni, dalla legge 30 maggio 1995, n. 204, recante: "Interventi urgenti in materia di trasporti"»;

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 novembre 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la provincia autonoma di Trento e Sergio Panunzio per la provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 22 gennaio 1997 e depositato il 30 gennaio 1997, iscritto al n. 1 del registro conflitti del 1997, la provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzioni contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, notificandolo anche alle regioni Sardegna e Sicilia, in relazione al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione in data 4 novembre 1996, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 277 del 26 novembre 1996, concernente «Riparto ed erogazione dei contributi di cui all'art. 1 del d.-l. 1° aprile 1995, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 1995, n. 204, recante "Interventi urgenti in materia di trasporti"».

La provincia ricorrente chiede che la Corte dichiari non spettare allo Stato di escludere dalla ripartizione ed erogazione dei fondi di cui all'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 1995 la medesima provincia autonoma di Trento, e conseguentemente chiede che venga annullato il d.m. 4 novembre 1996 nella parte in cui ripartisce tra le regioni speciali i fondi previsti dall'art. 1, comma 15, del citato decret-legge n. 98 del 1995 senza includervi la provincia autonoma di Trento.

Detto art. 1, comma 15, dispone che venga corrisposto «alle regioni a statuto speciale» un «contributo straordinario decennale complessivo di lire 20 miliardi annue quale concorso dello Stato alla copertura dei disavanzi di esercizio, riferiti al periodo dal 1° gennaio 1987 al 31 dicembre 1989, delle aziende di trasporto pubbliche e pri-

vate che esercitano il trasporto pubblico locale nei rispettivi territori»; e stabilisce che il contributo sia «ripartito in proporzione alle aliquote di riparto del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private per il 1989». Il d.m. del 4 novembre 1996, all'art. 2, dispone che il contributo in questione è ripartito tra le regioni a statuto speciale nel modo che risulta dalla tabella C allegata, che prevede il riparto a favore delle sole regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia, e indica altresì la cifra e la percentuale di riparto spettanti alla regione Valle d'Aosta, mentre omette del tutto la menzione delle due province autonome della regione Trentino-Alto Adige.

La provincia ricorrente ricorda che la legge n. 151 del 1981, nell'istituire il Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio, ne prevedeva il riparto «tra le regioni, comprese quelle a statuto speciale», e afferma che i relativi contributi spettavano anche alle province autonome di Trento e di Bolzano, titolari delle competenze in materia di trasporto pubblico locale. Ricorda poi che sin dalla prima applicazione della legge n. 151 del 1981 fu concordato fra i competenti Ministeri e le province autonome che le somme spettanti a queste ultime a tale titolo sarebbero state ad esse assegnate nell'ambito della «quota variabile» di finanziamento, commisurata al gettito di imposte statali indirette, che l'art. 78 dello statuto speciale prevedeva venisse corrisposta alle province autonome in correlazione con l'entità della spesa statale nei settori di competenza delle medesime: considerandosi dunque il Fondo per il ripiano dei disavanzi delle aziende di trasporto come componente della spesa statale cui commisurare detta quota variabile. Per questa ragione le province autonome non comparivano formalmente nel riparto del Fondo trasporti, ma ricevevano direttamente dal Tesoro le somme corrispondenti a titolo di «quota variabile».

In seguito — prosegue la ricorrente — la legge 30 novembre 1989, n. 386, contenente «norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano», da un lato aveva modificato il testo dell'art. 78 dello statuto, confermando il sistema della quota variabile correlata alla spesa statale nei settori di competenza provinciale, ma imponendo un tetto massimo alla percentuale di gettito dell'IVA all'importazione, devoluta a tale titolo; dall'altro lato, con l'art. 5, aveva disposto che i finanziamenti recati da qualunque disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome per essere utilizzati da queste, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore. Pertanto fin dal 1° gennaio 1988 — data dalla quale ha effetto la nuova disciplina, ai sensi dell'art. 12, comma 2, della stessa legge n. 386 del 1989 — la provincia avrebbe dovuto anche formalmente partecipare al riparto del Fondo trasporti, come essa infatti chiese, in previsione della entrata in vigore delle nuove norme, con nota del 28 ottobre 1988 (senza peraltro che ciò avesse luogo).

Successivamente — espone la ricorrente — la questione perse di importanza, dopo che l'art. 18, comma 1, del d.-l. 28 dicembre 1989, n. 415, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 415 (impugnato anche dalla provincia autonoma di Trento, con ricorso le cui censure vennero rigettate da questa Corte con sentenza n. 381 del 1990), escluse tutte le regioni a statuto speciale dal riparto del Fondo trasporti.

È ora intervenuto, però, il decreto-legge n. 98 del 1995, il cui art. 1, comma 15, prevede la corresponsione alle regioni a statuto speciale di un contributo straordinario per la copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto riferiti al periodo 1987-1989, da ripartirsi in proporzione alle aliquote di riparto del Fondo nazionale per il 1989. La provincia ricorrente, ritenendo di avere diritto al riparto di tale contributo, ha inviato la prescritta documentazione sui disavanzi: ma il decreto ministeriale del 4 novembre 1996, come si è detto, la ha invece pretermessa dal riparto medesimo.

Di qui il presente ricorso, che lamenta in primo luogo la violazione dell'autonomia finanziaria provinciale, come garantita dallo statuto e in particolare dall'art. 5 della legge n. 386 del 1989, nonché la violazione dell'art. 3 della Costituzione e dell'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 1995.

La ricorrente osserva che nel riferimento alle regioni a statuto speciale, contenuto in quest'ultima disposizione, si intendono tradizionalmente comprese anche le province autonome di Trento e di Bolzano. Né l'esclusione potrebbe desumersi dal criterio di assegnazione basato sulle percentuali di riparto del Fondo trasporti per il 1989, poiché in tale anno, in base alla disciplina dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989, la provincia ricorrente aveva pieno diritto di partecipare al riparto di detto fondo; e comunque il riferimento a tali percentuali non può che intendersi come riferimento agli elementi di calcolo utilizzati per quell'anno nei confronti di tutte le regioni speciali, e dunque, quanto alla ricorrente, a quelli utilizzati ai fini della applicazione, in relazione alla componente del Fondo trasporti, del meccanismo della quota variabile di cui all'art. 78 dello statuto. D'altra parte sarebbe ora impossibile far transitare tale finanziamento attraverso la quota variabile, poiché questa è commisurata all'entità finanziaria degli interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del territorio nazionale, e non nelle sole regioni speciali.

Secondo la ricorrente, l'esclusione delle province autonome condurrebbe all'illegittimo risultato di lasciare queste ultime soltanto, in tutto il territorio nazionale, prive dei benefici statali, con violazione anche del principio costituzionale di eguaglianza.

Con un secondo motivo di ricorso la provincia autonoma di Trento lamenta la violazione del principio di leale collaborazione e del principio del vincolo all'interpretazione conforme a Costituzione. Il Ministero dei trasporti, non rispondendo alle prese di posizione della provincia che contestavano l'interpretazione inaccettabilmente restrittiva della legge da esso seguita, avrebbe violato il principio di leale collaborazione; e, dando alla legge una interpretazione che la renderebbe incostituzionale, per violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e del principio di eguaglianza, avrebbe contraddetto il principio secondo cui fra più possibili interpretazioni della legge l'interprete deve scegliere quella conforme a Costituzione. Questo vincolo dovrebbe valere anche per le autorità amministrative nei rapporti fra Stato e regioni, onde evitare di imporre l'incongruo onere di impugnare le leggi davanti a questa Corte in presenza di un pur minimo dubbio interpretativo; e costituirebbe a sua volta uno specifico aspetto del principio di leale collaborazione.

In estremo subordine, la ricorrente chiede che questa Corte sollevi di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 1995, ove dovesse ritenersi fondata l'interpretazione che conduce all'esclusione delle province autonome dal riparto del contributo in questione.

2. — Analogo ricorso per conflitto di attribuzioni è stato notificato dalla provincia autonoma di Bolzano il 24 gennaio 1997, depositato il 31 gennaio ed iscritto al n. 2 del registro conflitti del 1997. La ricorrente chiede che la Corte dichiari che non spetta al Ministro dei trasporti e della navigazione escludere la provincia autonoma di Bolzano dal riparto dei finanziamenti di cui all'art. 1 del d.-l. 1° aprile 1995, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 30 maggio 1995, n. 204, e per l'effetto annulli *in parte qua* l'impugnato decreto ministeriale 4 novembre 1996.

Anche la provincia di Bolzano sostiene che l'esclusione in questione contrasta con l'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 1995, che prevede il riparto del contributo fra tutte le regioni a statuto speciale, e quindi anche a favore delle due province autonome di Trento e di Bolzano; ricorda che la ricorrente aveva presentato la prescritta documentazione; afferma l'applicabilità a tale finanziamento della garanzia di cui all'art. 5 della legge n. 386 del 1989, confermata dall'art. 12 del decreto legislativo n. 268 del 1992; ed osserva che il diritto al riparto del contributo riguarda solo gli anni dal 1987 al 1989, come del resto è espressamente previsto dall'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 1995, poiché a decorrere dal 1990 le regioni speciali sono escluse dal riparto del Fondo trasporti, ai sensi dell'art. 18 del decreto-legge n. 415 del 1989, convertito dalla legge n. 38 del 1990.

Il decreto impugnato avrebbe dovuto dunque, secondo la ricorrente, trasferire anche alla provincia autonoma di Bolzano, come era avvenuto in precedenza, la quota spettante del contributo in questione.

3. — In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

L'Avvocatura erariale eccepisce anzitutto l'inammissibilità dei ricorsi perché conterrebbero censure svolte in forma generica, senza identificare i precetti che si ritengono violati; e perché l'atto impugnato non inciderebbe nella sfera di attribuzioni riconosciuta alle province autonome, contestandosi non il potere dello Stato di disporre dei contributi, ma le modalità di esercizio di tale potere, il che si risolverebbe nella denuncia di un vizio di merito attinente all'esercizio della attività normativa.

Nel merito, l'Avvocatura erariale sostiene che presupposto per la corresponsione del contributo, ai sensi dell'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 1995, è la partecipazione al riparto del Fondo nazionale trasporti per il 1989, mentre le due province autonome non hanno mai partecipato a tale riparto. Per quanto riguarda la provincia di Trento, la difesa del Presidente del Consiglio ricorda che, in occasione della prima applicazione della legge n. 151 del 1981, la provincia rese noto con una lettera del 23 novembre 1981, indirizzata al Ministero del tesoro, di non avere comunicato gli importi degli stanziamenti previsti nel proprio bilancio per il 1981 per il ripiano dei disavanzi delle aziende di trasporto (come era richiesto dall'art. 9, settimo comma, della legge n. 151 del 1981 ai fini della determinazione del Fondo nazionale) perché riteneva che ciò potesse provocare un'applicazione della normativa in contrasto con le disposizioni finanziarie dello statuto speciale.

Il richiamo all'art. 5 della legge n. 386 del 1989, ad avviso dell'Avvocatura, non è conferente, in quanto esso non garantisce alle province una determinata quantità di risorse finanziarie, come ha affermato questa Corte nella sentenza n. 381 del 1990.

Inoltre la difesa del Presidente del Consiglio osserva che, non avendo il decreto-legge n. 98 del 1995 contemplato le province autonome, avrebbe dovuto essere impugnata la relativa disposizione di quest'ultimo, e non il decreto ministeriale.

Infine l'Avvocatura nega che vi sia stata violazione del principio di eguaglianza, in quanto le province autonome hanno fruito comunque dei finanziamenti di cui all'art. 78 dello statuto; né sarebbe violato, come sostiene la provincia di Trento, il principio di leale collaborazione, poiché la stessa provincia, con la nota sopra ricordata del 23 novembre 1981, comunicò di ritenere che gli adempimenti di cui alla legge n. 151 del 1981 si ponessero in contrasto con le disposizioni finanziarie dello statuto di autonomia.

4. — In vista dell'udienza hanno prodotto memorie le due province autonome ricorrenti.

La provincia di Trento contesta l'eccezione di genericità delle censure prospettate nel ricorso, affermando che la tesi della ricorrente si sintetizza nell'assunto per cui il riferimento, nel decreto-legge n. 98 del 1995, alle percentuali di riparto del Fondo trasporti per il 1989 va inteso nel senso di non escludere dal riparto le province, le quali oltre tutto nel 1989 avevano pieno diritto di concorrere alla ripartizione di detto Fondo, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989.

Non potrebbe poi invocarsi la sentenza n. 381 del 1990 di questa Corte, non contestandosi qui l'entità delle risorse da trasferire o i relativi parametri, ma la totale esclusione della provincia dal riparto, che configurerebbe una disapplicazione del meccanismo previsto dalle norme di attuazione. Né rileverebbe il fatto che nel 1981, in un diverso contesto normativo, la provincia avesse accettato di far transitare detto finanziamento attraverso la quota variabile di cui all'art. 78 dello statuto; e del resto già nel 1988 la provincia aveva chiesto di partecipare al riparto del Fondo trasporti, onde essa non potrebbe oggi essere punita per una mancata applicazione di norme dovuta al Ministero. La difesa della provincia ritiene poi insostenibile la tesi secondo cui la precedente presa di posizione della provincia stessa, del 1981, avrebbe esonerato lo Stato dal prendere in considerazione le successive richieste del 1988 e del 1995: onde sussisterebbe la violazione del principio di leale collaborazione.

Infine la provincia contesta l'argomento secondo cui non vi sarebbe violazione del principio di eguaglianza in quanto le province hanno goduto della quota variabile di cui all'art. 78 dello statuto: qui si tratterebbe infatti di un finanziamento aggiuntivo, di cui le sole province autonome verrebbero a non beneficiare; peraltro dal 1989, in coincidenza con la fissazione del principio della partecipazione delle province al riparto dei finanziamenti statali destinati alle regioni, alla quota variabile è stato fissato, con la modifica dell'art. 78, un limite massimo.

5. — A sua volta la memoria della provincia di Bolzano contesta l'eccezione di genericità delle censure, rilevando che il ricorso contiene l'indicazione dei precetti costituzionali e integrativi violati; sottolinea che il conflitto è ammissibile anche per far valere un cattivo esercizio del potere statale, tale da ledere le attribuzioni provinciali, come nella specie sarebbe avvenuto; e nega che si siano sollevate censure di merito in ordine all'esercizio di una attività normativa dello Stato, essendosi invece impugnato un decreto che ha dato esecuzione amministrativa alla norma dell'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 1995, in modo contrastante con il suo contenuto, dato che sarebbe indubitabile che essa ricomprenda fra i soggetti beneficiari anche le province autonome. Il riferimento letterale della legge alle regioni a statuto speciale dovrebbe intendersi, come per tutte le previsioni legislative analoghe (fra cui lo stesso art. 9 della legge n. 151 del 1981), come comprensivo delle province autonome.

Anche la provincia di Bolzano nega poi che sia conferente il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 381 del 1990, in quanto non si discute in questa sede del *quantum* del contributo, ma dell'*an* e a questo riguardo assumerebbe rilievo fondamentale l'art. 5 della legge n. 386 del 1989.

Quanto all'argomento che la difesa del Presidente del Consiglio trae dal riferimento alle percentuali di riparto del Fondo trasporti per il 1989, la provincia di Bolzano ricorda che in base al testo originario dell'art. 78 dello statuto, e nell'applicazione che ne fu fatta, si procedeva a individuare tutti i capitoli del bilancio statale attinenti ad interventi di carattere generale, disposti nella restante parte del territorio nazionale, nei settori di competenza provinciale, per poi applicare al totale un coefficiente espressivo dei parametri della popolazione e del territorio, traducendo infine la somma che ne risultava in quota del gettito delle imposte statali previste. In occasione dell'entrata in vigore della legge n. 151 del 1981 la provincia concordò con i Ministeri dei trasporti e del tesoro che la quota del Fondo trasporti di spettanza provinciale confluisse nel trasferimento annuale relativo alla quota variabile. Non vi fu dunque una esclusione della provincia dal riparto del fondo, ma solo una particolare procedura di individuazione e assegnazione della quota di sua spettanza: come sarebbe confermato dalla nota 1° dicembre 1981 del Ministero dei trasporti, in cui, pur dandosi atto dell'accordo intervenuto per far confluire il finanziamento in questione nella quota variabile, si indicavano in allegato le somme spettanti alle province autonome a titolo di riparto del Fondo trasporti, e che sarebbero state assegnate nell'ambito della quota variabile medesima.

*Considerato in diritto*

1. — Le due province autonome di Trento e di Bolzano impugnano il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione in data 4 novembre 1996, che, nel ripartire fra le regioni a statuto speciale il contributo straordinario previsto dall'art. 1, comma 15, del d.-l. 1° aprile 1995, n. 98 (Interventi urgenti in materia di trasporti) quale concorso dello Stato alla copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale riferiti al periodo 1987-1989, ha ommesso di contemplare le due province fra le beneficiarie del riparto medesimo.

Le ricorrenti affermano che l'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 1995, nel prevedere il riparto del contributo fra le regioni a statuto speciale, non ha inteso escluderne le province autonome, competenti nella materia considerata, e che il riferimento contenuto in detta disposizione, ai fini del criterio di ripartizione, alle aliquote di riparto del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi delle aziende di trasporto per il 1989 va inteso come relativo alle percentuali già applicate in detto anno all'entità complessiva del Fondo, al fine di calcolare le somme attribuite alle province autonome in sede di formazione della quota variabile di finanziamento di cui all'art. 78 dello statuto speciale; esse sostengono che la loro esclusione dal riparto in questione realizza una lesione della autonomia finanziaria loro attribuita dallo statuto, e contrasta con l'art. 5 della legge n. 386 del 1989, a cui tenore spettano alle province autonome i finanziamenti recati dalle leggi dello Stato in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni.

2. — I ricorsi sono inammissibili.

Perché si dia la materia di un conflitto di attribuzione fra regione (o provincia autonoma) e Stato, occorre che la prima lamenti la lesione della propria «sfera di competenza costituzionale» (art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87), e che la lesione sia riferibile all'atto dello Stato da cui sorge il conflitto. Si deve invece escludere che il conflitto, diretto a lamentare una lesione di competenza costituzionale discendente da un atto legislativo dello Stato, possa essere instaurato contro un atto di mera esecuzione di quest'ultimo: altrimenti lo strumento del conflitto potrebbe essere impiegato per eludere il termine e le condizioni, a cui l'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 subordina la proposizione, da parte della regione o provincia autonoma, della questione di legittimità costituzionale in via principale (sentenze n. 206 del 1975, n. 28 del 1979, n. 337 del 1989, n. 126 del 1990, n. 472 del 1995, n. 215 del 1996).

Ciò comporta anche che, se la lesione lamentata si sostanzia e si esaurisce nella erronea applicazione della legge da parte dell'atto impugnato, senza che quest'ultimo, per il suo contenuto e i suoi presupposti, appaia idoneo ad arrecare di per sé — e non già in quanto pura esecuzione della legge — pregiudizio alla sfera di competenza costituzionale della ricorrente, non sussiste materia per un conflitto di attribuzioni, restando aperta invece all'ente autonomo la strada della ordinaria tutela giurisdizionale al fine di far valere l'illegittimità dell'atto contestato. Infatti il pregiudizio, in questo caso, non sarebbe riconducibile ad una autonoma attitudine lesiva dell'atto impugnato, ma esclusivamente al modo erroneo in cui è stata applicata la legge: eliminata, con i rimedi ordinari, tale illegittimità, la lesione verrebbe necessariamente meno.

Ora, nella specie, il decreto impugnato si limita a disporre, all'art. 2 e alla tabella C allegata, la ripartizione fra le regioni a statuto speciale del contributo previsto dall'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 1995, dando esecuzione a quest'ultima disposizione. Le province autonome da un lato, gli organi statali dall'altro, dissentono sulla portata di tale disposizione legislativa, ritenendo, le prime, che essa imponga di comprendere le province autonome fra le beneficiarie del contributo, i secondi che, viceversa, le escluda. Ma fra le parti non vi è dissenso sul punto che il decreto ministeriale impugnato è atto meramente esecutivo del disposto legislativo, e che quest'ultimo individua in modo vincolante i beneficiari del contributo e il criterio di riparto, senza attribuire al Ministro alcuna discrezionalità in proposito.

In ogni caso, dunque, quale che sia l'interpretazione da dare alla disposizione legislativa applicata, il decreto impugnato non può essere ritenuto atto idoneo a produrre in via autonoma la lamentata lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente spettante alle province ricorrenti.

Non vi è pertanto materia per un conflitto costituzionale che abbia ad oggetto il decreto ministeriale. Ove infatti la legge si dovesse intendere nel significato sostenuto dalle ricorrenti, si sarebbe di fronte ad un atto amministrativo illegittimo per violazione di legge, e la lesione costituzionale lamentata non sarebbe che il riflesso di tale violazione, che le province autonome avrebbero modo di fare valere con i rimedi giurisdizionali ordinari. Ove, al

contrario, la legge dovesse intendersi nel significato presupposto dal Ministro dei trasporti, e sostenuto dalla difesa del Presidente del Consiglio, se ne dovrebbe desumere che la lesione costituzionale lamentata discenderebbe dalla legge, che non è stata impugnata dalle ricorrenti.

3. — Non può accedersi alla richiesta avanzata, in via subordinata, dalla provincia di Trento, affinché sia questa Corte a sollevare di fronte a sé, in via di incidente nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale della norma di legge alla quale il decreto ministeriale impugnato ha dato attuazione. Siffatta ipotesi presuppone che si sia instaurato un giudizio per conflitto di attribuzione avente un suo oggetto autonomo, e cioè nel quale si lamenti una lesione della sfera di attribuzioni delle province, riconducibile ad un atto impugnato in sé suscettibile di produrre tale lesione; mentre, in assenza di tale presupposto, la questione incidentale si rivelerebbe solo uno strumento improprio per portare davanti alla Corte la questione di costituzionalità della legge, non tempestivamente impugnata dalle stesse province (cfr. sentenze n. 140 del 1970, n. 517 del 1995, n. 215 del 1996).

Né vale l'obiezione mossa dalla provincia di Trento, secondo cui tale impostazione comporterebbe per essa l'incongruo onere di impugnare in via principale tutte le leggi che si prestassero, anche in via del tutto ipotetica, ad essere interpretate in senso non conforme alla Costituzione, e lesivo della sua autonomia. In realtà, nulla vieta alla provincia, che si trovi di fronte ad un atto amministrativo esecutivo della legge, che essa ritenga lesivo delle sue attribuzioni in quanto in contrasto con la legge stessa, interpretata in modo conforme alla Costituzione, vuoi di far valere, nella competente sede giurisdizionale, tale ultima interpretazione, vuoi di sollevare in quella sede, per l'ipotesi di una diversa interpretazione, la relativa questione di costituzionalità, dando così ingresso al controllo di questa Corte sulla legge, attraverso lo strumento ordinario e generale del sindacato in via incidentale.

4. — Nemmeno, infine, può seguirsi la prospettazione della provincia di Trento, per cui l'atto impugnato sarebbe lesivo in quanto avrebbe violato il canone dell'interpretazione della legge in conformità alla Costituzione, e con ciò avrebbe violato il principio di leale cooperazione fra Stato e regioni (o province autonome). Infatti, ancora una volta, tale violazione non presenterebbe alcuna autonoma portata rispetto al vizio di violazione di legge (della legge correttamente interpretata) da cui sarebbe affetto, secondo la tesi della ricorrente, l'atto amministrativo impugnato, ma costituirebbe un semplice riflesso o una semplice conseguenza di tale vizio.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione, in relazione al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 4 novembre 1996 (Riparto ed erogazione dei contributi di cui all'art. 1 del d.-l. 1° aprile 1995, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 1995, n. 204, recante «Interventi urgenti in materia di trasporti», proposti dalle province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 468

Ordinanza 16-30 dicembre 1997

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Carceri e sistema penitenziario - Arruolamento nel Corpo degli agenti di custodia - Possesso del requisito di «Non aver riportato qualifiche inferiori a quello di buono riportato durante il servizio militare» - Carenza di motivazione in ordine alla rilevanza - Manifesta inammissibilità.****(D.Lgs.Lgt. 21 agosto 1945, n. 598 art. 4, n. 8; legge 18 febbraio 1963, n. 173, art. 126; d.-l. 29 gennaio 1992, n. 36, art. 1, comma 3, convertito dalla legge 29 febbraio 1992 n. 213; d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, art. 17, comma 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356).****(Cost., artt. 3, 4, primo comma, e 52, secondo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, n. 8 del d.lgs.lgt. 21 agosto 1945, n. 508 (Modificazioni all'ordinamento del Corpo degli agenti di custodia delle carceri), nonché dell'art. 126 della legge 18 febbraio 1963, n. 173; dell'art. 29, comma 2, della legge 15 dicembre 1990, n. 395; dell'art. 1, comma 3, del d.-l. 29 gennaio 1992, n. 36, convertito dalla legge 29 febbraio 1992, n. 213, e dell'art. 17, comma 2, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, promosso con ordinanza emessa l'8 novembre 1996 dal tribunale amministrativo regionale della Calabria, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio del 26 novembre 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Ritenuto che, con ordinanza emessa l'8 novembre 1996, pervenuta a questa Corte il 25 febbraio 1997, il tribunale amministrativo regionale della Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 4, primo comma, 3 e 52, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 4, n. 8, del d.lgs.lgt. 21 agosto 1945, n. 508 (Modificazioni all'ordinamento del Corpo degli agenti di custodia delle carceri), nonché «delle norme legislative che ne estendono l'operatività», indicate nell'art. 126 della legge 18 febbraio 1963, n. 173, nell'art. 29, comma 2, della legge 15 dicembre 1990, n. 395, nell'art. 1, comma 3, del d.-l. 29 gennaio 1992, n. 36, convertito dalla legge 29 febbraio 1992, n. 213, e nell'art. 17, comma 2, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, «nella parte in cui condizionano l'arruolamento nel Corpo degli agenti di custodia (ora Corpo di polizia penitenziaria: art. 1 della legge 15 dicembre 1990, n. 395) al possesso del requisito di "non aver riportato qualifiche inferiori a quella di buono durante il servizio militare"»;

che il giudice *a quo* riferisce come al ricorrente nel giudizio incidentato sia stato negato, con provvedimento dell'8 maggio 1993, l'arruolamento nel Corpo di polizia penitenziaria, per difetto del requisito predetto, ancorché egli avesse sostenuto favorevolmente le prove psico-attitudinali;

che, ad avviso del remittente, le norme denunciate contrastano anzitutto con il diritto al lavoro sancito dall'art. 4, primo comma, della Costituzione, in quanto, da un lato, porrebbero all'accesso ad un posto di lavoro un limite discriminatorio e privo di ragionevole giustificazione, in ragione di valutazioni conseguenti ad attività svolte durante il servizio di leva, anche, come nel caso di specie, in settori non attinenti all'ambito dell'addestra-

mento e della disciplina militare, in relazione ad incarichi, espletati durante detto servizio, non coerenti con la preparazione culturale e professionale dell'interessato; dall'altro lato, imporrebbero un requisito non giustificabile in base ad alcuna esigenza collettiva, trattandosi di accedere ad un corpo ormai civile, ed essendo previste modalità di accertamento dell'idoneità fisica e attitudinale degli aspiranti, la valutazione della cui sussistenza dovrebbe togliere rilievo alla qualifica riportata durante il servizio militare;

che, in secondo luogo, l'autorità remittente dubita della conformità delle norme impugnate al principio costituzionale di eguaglianza, in quanto esse introdurrebbero per gli aspiranti all'arruolamento nel Corpo in questione una disciplina differenziata rispetto ad altre categorie di lavoratori, priva di ragionevole giustificazione per le ragioni già dette;

che infine, secondo il giudice *a quo* sussisterebbe un contrasto con l'art. 52, secondo comma, della Costituzione, in quanto verrebbe pregiudicata dal servizio militare la posizione di lavoro del cittadino, in assenza di un interesse pubblico o comunque superindividuale meritevole di tutela;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o comunque infondata, in quanto non sarebbe ravvisabile nella normativa impugnata alcun contrasto con i parametri costituzionali invocati;

Considerato che il remittente afferma che l'art. 4, n. 8, del decreto legislativo luogotenenziale n. 508 del 1945 sarebbe stato mantenuto in vigore dalle disposizioni insieme ad esso impugnate, e sarebbe stato abrogato solo dall'art. 5 del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), ma non argomenta in alcun modo circa la compatibilità della norma impugnata con la legge n. 395 del 1990 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), che ha disciolto il Corpo militare degli agenti di custodia e ha istituito il Corpo civile di polizia penitenziaria: compatibilità alla quale l'art. 29, comma 2, della stessa legge di riforma condizionava la perdurante applicabilità, nel periodo precedente l'entrata in vigore del nuovo regolamento di servizio, della previgente normativa recata, fra l'altro, dal decreto legislativo luogotenenziale n. 508 del 1945;

che, soprattutto, il remittente non spiega in base a quale *iter* logico abbia ritenuto applicabile alla specie la disposizione dell'art. 4, n. 8, del decreto legislativo luogotenenziale n. 508 del 1945, tenendo conto che l'atto amministrativo dinanzi ad esso impugnato — datato 8 maggio 1993 — è posteriore all'entrata in vigore del nuovo ordinamento del personale, recato dal decreto legislativo n. 443 del 1992, il cui art. 5, che ridefinisce i requisiti per l'accesso al Corpo di polizia penitenziaria, è sicuramente incompatibile con la predetta disposizione, come lo stesso giudice *a quo* avverte; e che l'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 36 del 1992 a cui fa rinvio anche l'art. 17, comma 2, del decreto-legge n. 306 del 1992 «come del resto, successivamente, l'art. 2, comma 1, del d.-l. 28 maggio 1993, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 1993, n. 254, e, implicitamente, l'art. 1, comma 1, del d.-l. 10 giugno 1994, n. 356, convertito dalla legge 8 agosto 1994, n. 488 — disponeva bensì che l'assunzione di nuovo personale nel Corpo di polizia penitenziaria avvenisse, in via transitoria, seguendo le «procedure» previste dalla normativa anteriore alla riforma del Corpo, ma non in base ai requisiti richiesti da tale normativa per l'assunzione;

che per verificare l'applicabilità della norma denunciata si sarebbe altresì dovuto tenere conto del fatto che le assunzioni previste dalla citata normativa transitoria non avvenivano in base ad un procedimento concorsuale, nell'ambito del quale fosse fissato un termine di presentazione delle domande, alla cui scadenza dovessero essere posseduti i requisiti richiesti, bensì in base a domande di arruolamento e ad accertamenti di idoneità fisica e attitudinale (cfr. artt. 6 e 7 del r.d. 30 dicembre 1937, n. 2584; art. 5 del decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508; artt. 127 e 128 della legge 18 febbraio 1963, n. 173); e del fatto che alle domande di assunzione già presentate, anche prima della riforma del Corpo, la medesima legislazione transitoria attribuiva ultrattività ai fini delle procedure di assunzione da essa regolate (cfr. art. 2 del decreto-legge n. 163 del 1993; art. 1 del decreto-legge n. 356 del 1994);

che la motivazione sulla rilevanza, offerta dal giudice *a quo* risulta dunque insufficiente;

che pertanto la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, n. 8, del d.lgs. lgt. 21 agosto 1945, n. 508 (Modificazioni all'ordinamento del Corpo degli agenti di custodia delle carceri), nonché dell'art. 126 della legge 18 febbraio 1963, n. 173 (Stato giuridico dei sottufficiali e dei militari di truppa del Corpo degli agenti di custodia), dell'art. 29, comma 2, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), dell'art. 1, comma 3, del d.-l. 29 gennaio 1992, n. 36 (Provvedimenti urgenti per il Corpo di polizia penitenziaria e istituzione dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile), convertito dalla legge 29 febbraio 1992, n. 213, e dell'art. 17, comma 2, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, sollevata, in riferimento agli artt. 4, primo comma, 3 e 52, secondo comma, della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale per la Calabria con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1525

N. 469

*Ordinanza 16-30 dicembre 1997*

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

**Costituzione della Repubblica italiana - Tribunale di Palermo e Senato della Repubblica - Opinioni espresse dal sen. Carmine Mancuso nei confronti del questore dott. Bruno Contrada - Riconoscimento della legittimazione delle parti a sollevare conflitto - Ammissibilità.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal tribunale di Palermo nei confronti del Senato della Repubblica a seguito della delibera con la quale il Senato della Repubblica in data 20 settembre 1995 ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Carmine Mancuso; conflitto promosso con ricorso depositato il 23 giugno 1997 ed iscritto al n. 78 del registro ammissibilità conflitti;

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Ritenuto che, nel corso di una trasmissione televisiva andata in onda il 12 maggio 1993, Carmine Mancuso, senatore nella XII legislatura, pronunciava nei confronti del questore dott. Bruno Contrada delle espressioni ritenute gravemente diffamatorie dall'interessato, che perciò sporgeva querela;

che, con ordinanza del 10 maggio 1994, il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Palermo dichiarava manifestamente infondata l'eccezione di insindacabilità *ex art. 68, primo comma, della Costituzione*, e, conseguentemente, ordinava la restituzione degli atti al pubblico ministero;

che, con lettera in data 25 novembre 1994, il presidente del tribunale di Palermo provvedeva a trasmettere copia della predetta ordinanza al presidente del Senato della Repubblica, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.-l. 9 novembre 1994, n. 627, all'epoca vigente;

che, intervenuta una nuova disciplina (d.-l. 13 marzo 1995, n. 69, poi reiterato da successivi decreti-legge, tutti, peraltro, non convertiti), la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato deliberava di richiedere copia degli atti del procedimento penale *de quo*;

che, con deliberazione adottata nella seduta del 20 settembre 1995, l'Assemblea del Senato approvava la proposta della Giunta di dichiarare insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le opinioni espresse dal senatore Carmine Mancuso;

che, con ordinanza del 16 ottobre 1995, il tribunale di Palermo — premesso che l'art. 68, primo comma, della Costituzione configura una condizione di punibilità, e non, come il secondo comma, di procedibilità, con conseguente inapplicabilità del combinato disposto degli artt. 129 e 469 cod. proc. pen., i quali non contemplano, tra le ipotesi di proscioglimento, prima del dibattimento, la non punibilità dell'imputato — disponeva di «procedersi al dibattimento, dovendo peraltro trovare tutela l'eventuale interesse dell'imputato all'accertamento della sua totale estraneità ai fatti di reato»;

che, a seguito di tale provvedimento, il Senato sollevava conflitto di attribuzione nei confronti del tribunale di Palermo;

che questa Corte, con sentenza n. 129 del 1996, ha dichiarato che non spettava al predetto tribunale disporre la celebrazione del dibattimento nel processo penale pendente a carico del senatore Mancuso, annullandone, pertanto, la citata ordinanza del 16 ottobre 1995;

che, con successiva ordinanza, emessa in data 13 maggio 1997, lo stesso tribunale ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica in relazione alla predetta deliberazione del 20 settembre 1995, con la quale quest'ultimo ha dichiarato insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le opinioni espresse dal senatore Mancuso;

che il tribunale di Palermo ritiene che il Senato non abbia fatto corretto uso del proprio potere, in quanto il comportamento addebitato all'imputato nel processo *de quo* non sarebbe rientrato nell'esercizio delle funzioni parlamentari, «attenendo, al contrario, a vicende personali dello stesso senatore ed ai rapporti tra quest'ultimo, il proprio genitore ed il querelante»;

che, pertanto, ad avviso del predetto tribunale, il Senato della Repubblica, con la deliberazione di cui si tratta, avrebbe illegittimamente compresso i poteri ad esso attribuiti dalla legge;

Considerato che, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la Corte, in questa fase, è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile, in quanto esista «la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», restando impregiudicata ogni ulteriore decisione;

che, in linea preliminare, la forma dell'ordinanza, utilizzata dal tribunale di Palermo per proporre il ricorso di cui all'art. 37 della legge n. 87 del 1953, deve ritenersi idonea per una valida instaurazione del conflitto, come ripetutamente affermato da questa Corte (cfr., da ultimo, ordinanze nn. 325 del 1997 e 339 del 1996);

che deve essere riconosciuta la legittimazione del tribunale di Palermo a sollevare conflitto secondo il costante insegnamento di questa Corte, tenuto conto della posizione dei singoli organi giurisdizionali, che svolgono le loro funzioni in posizione di piena indipendenza costituzionalmente garantita (cfr., tra le altre, ordinanze nn. 325 del 1997; 6, 269 e 339 del 1996; sentenze nn. 265 del 1997, 129 del 1996);

che, parimenti, il Senato della Repubblica è legittimato ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione (cfr., tra le altre, ordinanze n. 325 del 1997, nn. 6 e 339 del 1996; sentenze nn. 265 del 1997, 129 del 1996);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo del conflitto, il ricorrente lamenta la lesione di una attribuzione costituzionalmente garantita, assumendo che il Senato abbia illegittimamente compresso i suoi poteri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione sollevato dal tribunale di Palermo nei confronti del Senato della Repubblica con il ricorso in epigrafe;*

*Dispone:*

*che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al tribunale di Palermo, ricorrente;*

*che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione;*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CHIEPPA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1526

N. 470

*Sentenza 16-30 dicembre 1997*

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

**Corte dei conti - Affidamento alla Corte dell'individuazione degli enti assoggettabili al controllo - Impregiudicata, per gli enti stessi da assoggettare a controllo, la garanzia della tutela innanzi al giudice - Non fondatezza.**

**(Legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, comma 4).**

**(Cost., artt. 100, 103 e 113).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), promossi con sei ordinanze emesse l'8 novembre 1996

(n. 2 ordinanze) ed il 16 gennaio 1997 (n. 4 ordinanze) dalla Corte di cassazione, Sezioni unite civili, rispettivamente iscritte ai nn. 163, 164, 329, 330, 331 e 332 del registro ordinanze 1997 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 15 e 25, prima serie speciale, dell'anno 1997, a seguito di ricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione proposti dalla Federazione nazionale dell'Ordine dei farmacisti italiani, dalla Federazione nazionale degli Ordini dei medici, dei chirurghi e degli odontoiatri, dal Consiglio nazionale degli ingegneri, dal Consiglio nazionale del notariato, dal Consiglio nazionale degli architetti e dal Consiglio nazionale forense;

Visti gli atti di costituzione delle Federazioni nazionali e dei Consigli nazionali predetti, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 14 ottobre 1997 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Alessandro Pace per la Federazione nazionale dell'Ordine dei farmacisti italiani e per la Federazione nazionale degli Ordini dei medici, dei chirurghi e degli odontoiatri, Matteo dell'Olio e Antonio Funari per la Federazione nazionale degli Ordini dei medici, dei chirurghi e degli odontoiatri, Mario Sanino per il Consiglio nazionale degli ingegneri, per il Consiglio nazionale del notariato, per il Consiglio nazionale degli architetti e per il Consiglio nazionale forense e l'avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con sei ordinanze, tutte di analogo contenuto, due delle quali in data 8 novembre 1996 (r.o. nn. 163 e 164) e le altre in data 8 gennaio 1997 (r.o. nn. 329, 330, 331 e 332 del 1997), la Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), nella parte in cui affida alla Corte dei conti l'individuazione (non automatica e caratterizzata dalla ricerca di parametri di riferimento e di criteri valutativi) degli enti assoggettabili al controllo, per contrasto con l'art. 100 della Costituzione, in riferimento anche agli artt. 103 e 113 della Costituzione medesima.

2. — Le ordinanze sono state emesse a seguito di ricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione, proposti dalla Federazione nazionale dell'Ordine dei farmacisti italiani, dalla Federazione nazionale degli Ordini dei medici, dei chirurghi e degli odontoiatri, dal Consiglio nazionale degli ingegneri, dal Consiglio nazionale del notariato, dal Consiglio nazionale degli architetti e dal Consiglio nazionale forense, nell'ambito di giudizi pendenti innanzi al TAR Lazio per l'annullamento della determinazione n. 43 del 20 luglio 1995, con la quale la Sezione controllo enti della Corte dei conti ha sottoposto gli enti menzionati ai riscontri di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, nonché, di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

Le Sezioni unite, richiamato il principio della non sindacabilità in sede giurisdizionale degli atti di controllo della Corte dei conti, rammentano che, sulla scorta dell'orientamento già espresso dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenza n. 29 del 1995), la disposizione dell'art. 100 della Costituzione, nel prevedere il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, va intesa nel senso di non precludere al legislatore di introdurre forme di controllo diverse ed ulteriori, purché ancorate ad interessi costituzionalmente tutelati, come in sostanza è avvenuto con l'estensione del controllo della Corte dei conti alla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche in genere, nonché alle gestioni fuori bilancio ed ai fondi di provenienza comunitaria, disposta dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, sia pure lasciando ferme — come precisa il successivo comma 7 — le disposizioni della legge 21 marzo 1958, n. 259, relativamente agli enti da quest'ultima previsti.

Tuttavia — secondo il giudice rimettente — suscita perplessità il fatto che non sia stato esteso, al più ampio ambito di controllo contemplato dalla citata legge n. 20 del 1994, il procedimento già previsto dalla legge n. 259 del 1958 per l'individuazione degli enti da assoggettare alle verifiche della Corte dei conti, secondo un meccanismo affidato all'autorità di governo ed espresso nella forma del decreto presidenziale.

Ricorda, altresì, l'ordinanza che la stessa Cassazione, nel ritenere, a suo tempo, manifestamente infondata una eccezione di illegittimità costituzionale della legge n. 259 del 1958, sollevata con riguardo ai poteri spettanti al Governo per la predetta individuazione degli enti, aveva già avuto occasione di osservare che l'eventuale alternativa, rappresentata dall'attribuzione della relativa competenza alla stessa Corte dei conti, non sarebbe stata praticabile «non potendosi affidare al medesimo organo deputato al controllo la valutazione e determinazione di cui si tratta, senza un mezzo di tutela degli enti, che sarebbe difficile costruire nei riguardi» di quest'ultimo (vedi Cassazione SS. UU. 9 agosto 1996, n. 7327).

In conclusione, ad avviso del rimettente, se si considera che l'art. 100 della Costituzione appare imperniato sul rinvio alla legge come fonte di determinazione dei casi e delle forme del riscontro successivo sugli enti, anche mercé la previsione di procedure esterne (eterodeterminative, secondo talune ordinanze), come quella della legge n. 259 del 1958, è ragione di perplessità il potere, non privo di profili valutativi, demandato alla Corte dei conti. Risulta, perciò, non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 — per contrasto con l'art. 100 della Costituzione, in riferimento anche agli artt. 103 e 113 — nella parte in cui affida alla Corte dei conti stessa, attraverso un potere per giunta non sorretto da criteri predeterminati, l'individuazione — non automatica e caratterizzata dalla ricerca di parametri di riferimento e, al tempo stesso, come sottolineano talune delle ordinanze (r.o. nn. 163 e 164 del 1997), di criteri valutativi — degli enti assoggettabili al controllo, pur nella riconosciuta immunità dell'organo in questione dal sindacato giurisdizionale.

Nel sollevare la questione l'ordinanza precisa che la risposta che la Corte costituzionale darà al quesito influirà in ogni caso sulla soluzione da adottarsi in punto di giurisdizione, essendo così assicurata la rilevanza della questione stessa.

3. — Si sono costituite innanzi a questa Corte la Federazione nazionale dell'Ordine dei farmacisti italiani e la Federazione nazionale degli Ordini dei medici, dei chirurghi e degli odontoiatri, deducendo preliminarmente, con difese di analogo tenore, che le parti: *a)* non sono state mai sottoposte a controllo ai sensi della legge n. 259 del 1958; *b)* sono state escluse dal campo di applicazione della legge n. 70 del 1975; *c)* non rientrano nel c.d. «settore pubblico allargato» di cui alla legge n. 468 del 1978. Rilevato, altresì, che la riforma di cui alla legge n. 20 del 1994 ha semplicemente comportato una estensione soggettiva della tipologia del controllo successivo anche a quelle amministrazioni pubbliche (dello Stato, delle Regioni e degli enti locali), che in passato non vi erano sottoposte, le Federazioni osservano, quanto all'ambito di applicazione della disposizione denunciata, che il comma 7 dello stesso art. 3 della legge n. 20 del 1994 fa, comunque, espressamente salve le disposizioni della legge 21 marzo 1958 n. 259: gli enti non facenti parte della «pubblica amministrazione» in senso stretto, intanto potrebbero essere sottoposti al controllo di gestione della Corte dei conti, in quanto siano (ancora oggi) concretamente individuati per il tramite del decreto presidenziale previsto dalla detta legge n. 259 del 1958.

Diversamente, ove l'art. 3, comma 4, dovesse essere interpretato nel senso fatto proprio dalla Corte dei conti, l'individuazione degli enti verrebbe a risolversi in una funzione di amministrazione attiva e non più in una funzione analoga a quella giurisdizionale, sicché non vi sarebbe più motivo di escludere la tutela innanzi al giudice amministrativo avverso i relativi atti. Ma neanche questo basterebbe ad evitare l'incostituzionalità della disposizione, di fronte alla commistione di funzioni amministrative e funzioni para-giurisdizionali in capo allo stesso organo, in contrasto con «i principi generalmente validi in tutti gli ordinamenti in cui vige la divisione dei poteri».

La difesa delle predette Federazioni chiede pertanto: *a)* in via principale, il rigetto della questione di legittimità costituzionale, con una pronuncia interpretativa nel senso della spettanza al Governo della potestà di determinazione degli enti pubblici (in senso lato) da sottoporre al controllo di gestione della Corte dei conti, nelle forme previste dall'art. 3, primo comma, della legge n. 259 del 1958; *b)* in via subordinata, l'accoglimento della questione nei termini prospettati e per i vizi denunciati dal giudice *a quo*; *c)* in via ulteriormente subordinata, nell'ipotesi in cui si ritenesse di accogliere l'opzione interpretativa fatta propria dal giudice rimettente e ciò non di meno si giudicasse l'art. 3, comma 4, immune da vizi di costituzionalità, una sentenza interpretativa di rigetto, a tal fine specificando che — limitatamente agli atti emanati dalla Corte dei conti nell'esercizio della potestà di determinazione degli enti da sottoporre a controllo — è, comunque, ammissibile il sindacato da parte del giudice amministrativo ex art. 113 della Costituzione.

4. — Si sono costituiti altresì il Consiglio nazionale degli ingegneri, il Consiglio nazionale del notariato, il Consiglio nazionale degli architetti e il Consiglio nazionale forense, deducendo, con difese di analogo tenore, l'incostituzionalità della disposizione denunciata, giacché essa pretende di far determinare dall'ente controllante gli enti sottoposti a controllo. In adesione alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, si chiede, pertanto, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione stessa, per contrasto con gli artt. 100, 103 e 113 della Costituzione.

5. — In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, manifestamente infondata.

6. — In particolare, nell'atto di intervento depositato per il giudizio di cui al r.o. n. 163 del 1997, si nega la sussistenza del contrasto fra l'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, e l'art. 100 della Costituzione, avendo la legge stessa stabilito i casi (gestione delle amministrazioni pubbliche) in cui viene esercitato il controllo e le forme (controllo successivo) in cui si procede.

Affermato che il rimettente tende in sostanza a sindacare il merito legislativo, si osserva che dall'art. 100 della Costituzione non può farsi discendere, contrariamente a quanto presuppone il giudice *a quo*, la necessità di procedure esterne che non coinvolgano la Corte dei conti nella individuazione degli enti, non senza rilevare che, a fronte di un controllo stabilito dalla legge n. 20 del 1994 su tutte le amministrazioni pubbliche, sarebbe stata inutile ogni elencazione degli enti.

Né sarebbero pertinenti i riferimenti agli artt. 103 e 113 della Costituzione, considerato, da un lato, che la mancata indicazione nominativa degli enti soggetti al controllo è materia estranea alla giurisdizione, e, dall'altro, che l'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti non si estrinseca in atti amministrativi.

7. — Nell'intervenire anche negli altri giudizi, il Presidente del Consiglio dei Ministri si è richiamato alle difese ed alle conclusioni di rigetto formulate nel giudizio di cui al r.o. n. 163 del 1997.

8. — Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito nella richiesta di rigetto, rilevando che le ordinanze intendono, in sostanza, sindacare la discrezionalità del legislatore che ha voluto sottoporre a controllo tutti gli enti pubblici, onde garantire la regolarità e la legittimità dell'azione amministrativa. Si osserva in proposito che, del resto, non si è mai ritenuto che la Corte dei conti abbia esorbitato dai limiti costituzionali quando ha reputato soggetti a controllo gli atti dell'ANAS ovvero non soggetti a controllo gli atti autorizzativi relativi ai contratti di lavoro decentrati; analogamente non è mai stata prospettata una questione di costituzionalità quando il giudice penale, nei reati contro la pubblica amministrazione, ha individuato direttamente i soggetti contemplati dalla norma incriminatrice ovvero quando il giudice amministrativo ha fatto rientrare gli ordini professionali nell'ambito degli enti pubblici soggetti alla giurisdizione sul pubblico impiego.

9. — Nell'imminenza dell'udienza, le Federazioni nazionali dell'Ordine dei farmacisti e degli Ordini dei medici, dei chirurghi e degli odontoiatri hanno depositato memorie illustrative di analogo contenuto, con le quali negano che le censure di illegittimità siano volte a sindacare il merito legislativo sì da risultare inammissibili. Sulla premessa della riconosciuta immunità della Corte dei conti dal sindacato giurisdizionale, la questione di costituzionalità tende, invece, a stabilire se sia legittima la deroga, da parte del legislatore ordinario, a due principi cardine del nostro ordinamento giuridico: quello della separazione tra le funzioni amministrativa e giurisdizionale e quello dell'impugnabilità in sede giurisdizionale di tutti gli atti di amministrazione attiva.

Nel merito, la difesa delle citate Federazioni, escluso che dalla natura pubblica di un ente si possa far derivare la sua necessaria appartenenza alla pubblica amministrazione, osserva che diventa sempre più difficile individuare con esattezza la latitudine del concetto di pubblica amministrazione; al riguardo in anni recenti, il legislatore ha proceduto con metodo prettamente casistico, elaborando definizioni la cui portata, conformemente al fine, non può assumere un significato generale. Non potendosi, perciò, aderire alla tesi secondo la quale l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993, conterrebbe una definizione generale e onnicomprensiva di «pub-

blica amministrazione», l'unico criterio, per evitare interpretazioni arbitrarie, sarebbe quello di restringere il più possibile l'ambito di una siffatta nozione, limitandolo allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali (ed ai loro enti strumentali).

Comunque, anche a voler revocare in dubbio (per mera ipotesi) quanto detto — ad avviso delle Federazioni — gli enti da sottoporre a controllo di gestione sarebbero esclusivamente quelli la cui attività è suscettibile di incidere sul bilancio dello Stato, tra i quali vanno, quindi, annoverati quelli a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Peraltro, ove si consideri che l'attività degli enti da ultimo menzionati anche in precedenza, sotto l'impero della legge n. 259 del 1958, era sottoposta al sindacato della Corte dei conti, nelle forme del controllo di gestione, è evidente che la legge di riforma n. 20 del 1994 ha operato una semplice estensione soggettiva di tale tipologia di controllo assoggettandovi anche altre amministrazioni pubbliche (quelle dello Stato, delle Regioni e degli enti locali). Ne consegue che quando l'art. 3, comma 7, della legge n. 20 del 1994 fa salve, relativamente agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, le disposizioni della legge n. 259 del 1958, ciò significa che la potestà di determinazione dei destinatari del controllo, diversi da Stato, Regioni ed enti locali, spetta pur sempre al Governo nelle forme previste dall'art. 3 della legge in parola.

Nel negare, poi, la validità dell'argomento che l'Avvocatura ritiene di poter trarre dal paragone con l'attività interpretativa svolta dal giudice penale, si osserva che, a ritenere che l'art. 3, comma 4, abbia attribuito la potestà di individuazione degli enti alla Corte dei conti, quest'ultima andrebbe considerata pubblica amministrazione dal punto di vista sia oggettivo che soggettivo, con un inammissibile stravolgimento dal suo ruolo imparziale e neutrale, quale delineato dagli artt. 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione.

Alla luce delle esposte considerazioni le predette Federazioni nazionali insistono nelle conclusioni assunte negli atti di costituzione.

10. — Con una ulteriore congiunta memoria, i Consigli nazionali già costituiti in giudizio, premessi brevi cenni sulle caratteristiche degli ordini e collegi professionali come figure organizzatorie di professionisti dotate di ampia autonomia di gestione e finanziaria, insistono per l'accoglimento della questione.

Nell'osservare che l'organo di controllo ha ignorato il procedimento previsto dall'art. 3 della legge n. 259 del 1958, ai fini della sottoposizione al controllo stesso degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, la memoria nega che gli ordini e i collegi professionali possano essere ricompresi tra le amministrazioni pubbliche di cui al comma 4 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

Evidenziato, inoltre, che manca anche un altro presupposto del controllo della Corte dei conti, in quanto i Consigli nazionali non ricevono nessuna contribuzione dallo Stato, si osserva conclusivamente che l'art. 3 della legge n. 20 del 1994, non individuando gli enti o meglio le amministrazioni pubbliche da controllare, dà luogo ad un perverso meccanismo, attraverso il quale il soggetto controllore sceglie insindacabilmente i soggetti controllati. Di qui il denunciato contrasto con gli artt. 100, 103 e 113 della Costituzione, giacché, stante la non sindacabilità delle determinazioni adottate in sede di controllo dalla Corte dei conti, soltanto il legislatore potrebbe individuare, secondo i principi costituzionali, i soggetti da sottoporre ai riscontri della medesima Corte dei conti, la quale dovrebbe limitarsi a controllare tali soggetti secondo schemi e modalità già predeterminati dallo stesso legislatore.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con le ordinanze in epigrafe le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il quale dispone che la Corte dei conti svolge il controllo successivo

sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni ed accertando, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge.

Il rimettente, premesso che l'art. 100 della Costituzione, nel prevedere il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, non preclude l'introduzione di forme di controllo diverse ed ulteriori, purché caratterizzate da un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati e che in tale possibilità rientra la riforma introdotta dalla legge n. 20 del 1994, censura il fatto che non sia stato esteso al più ampio ambito di riscontro definito dal menzionato art. 3, comma 4, il meccanismo di individuazione degli enti già previsto dalla legge n. 259 del 1958, affidato all'Autorità di governo ed espresso nella forma del decreto presidenziale.

Dubita, perciò, della legittimità della disposizione denunciata, contrastante, a suo avviso, con il predetto art. 100, in riferimento anche agli artt. 103 e 113 della Costituzione, nella parte in cui affida alla Corte dei conti, attraverso l'esercizio di un potere «per giunta non sorretto da criteri predeterminati», l'individuazione — non automatica e caratterizzata dalla ricerca di parametri di riferimento e, al tempo stesso, come sottolineano particolarmente talune delle ordinanze, di criteri valutativi — degli enti assoggettabili a riscontro, pur nella riconosciuta immunità dell'organo di controllo dal sindacato giurisdizionale.

2. — I giudizi, avendo ad oggetto identica questione, vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

La questione che essi propongono, da esaminare, secondo le regole del giudizio di costituzionalità, nei termini che è dato desumere dalle ordinanze, senza rilievo per ulteriori profili prospettati negli atti e nelle memorie delle parti, non è fondata.

Prima di affrontarne il merito, conviene richiamare, sia pure per sommi capi e per quanto ha rilievo ai fini del presente giudizio, il processo riformatore realizzato dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, nell'intento di adeguare le forme di controllo sulle amministrazioni pubbliche alle esigenze derivanti dalla moltiplicazione dei centri di spesa, connessa, tra l'altro, allo sviluppo del decentramento e all'istituzione delle regioni. La legge, intervenendo sulla configurazione tradizionale delle competenze della Corte dei conti — precipuamente caratterizzate dal riscontro di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato e, successivamente, estese al controllo sulla gestione degli enti di cui alla legge n. 259 del 1958 — ne ha modificato ambito e contenuto, con il triplice effetto di assoggettare ad esse tutte le amministrazioni pubbliche, di ridurre, nel contempo, l'area del controllo preventivo di legittimità e di conferire primario rilievo al controllo sulla gestione, avente per oggetto non già i singoli atti, ma l'attività amministrativa considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento.

Questa Corte, pronunciandosi sul quadro di riferimento costituzionale in cui si colloca la riforma (v. sentenza n. 29 del 1995), ha già avuto occasione di chiarire che le nuove competenze di cui alla norma denunciata non costituiscono attuazione dell'art. 100 della Costituzione, ma sono espressione di una scelta del legislatore ordinario, al quale, come rilevato anche in altre occasioni, non può reputarsi preclusa l'introduzione di forme di controllo diverse ed ulteriori rispetto a quelle puntualmente previste negli artt. 100, secondo comma, 125, primo comma, e 130, purché per «esse sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati». Sulla base di una siffatta premessa, il controllo previsto dalla disposizione contestata — avente ad oggetto la valutazione dell'attività amministrativa non solo in rapporto a parametri di legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente conseguiti rispetto agli obiettivi programmati, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento — è stato ricondotto allo stesso disegno costituzionale della pubblica amministrazione, delineato in base ai principi del buon andamento degli uffici (art. 97, primo comma, della Costituzione), della responsabilità dei funzionari (art. 28 della Costituzione), dell'equilibrio di bilancio (art. 81 della Costituzione) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle province e dei comuni (art. 119 della Costituzione).

Per quel che interessa il presente giudizio, occorre, peraltro, evidenziare come i testè riferiti principi si riverberino in due tratti caratterizzanti la riforma: anzitutto, il criterio da essa accolto di una applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni delle nuove regole, proprio in ragione del fine ultimo dell'introduzione in forma generalizzata del controllo sulla gestione, che è quello di favorire una maggiore funzionalità,

attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati; in secondo luogo, la scelta dell'imputazione soggettiva del controllo in questione alla Corte dei conti, in considerazione del ruolo che detto istituto è venuto assumendo nel tempo, come organo posto al servizio dello Stato-comunità, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

3. — Ciò posto, non hanno ragion d'essere i dubbi che il giudice rimettente solleva sulla base di un duplice assunto che la Corte non ritiene di poter condividere. E cioè, da un canto, che l'individuazione degli enti assoggettabili a controllo avvenga sulla base di un'attività «non automatica e caratterizzata dalla ricerca di parametri di riferimento e di criteri valutativi» e, quindi, in definitiva attraverso una procedura non conforme all'art. 100 della Costituzione: quest'ultimo, in riferimento anche a quanto disposto dagli artt. 103 e 113, vorrebbe, invece, esclusa la Corte dei conti da tale individuazione, giusta il diverso modello sviluppato, coerentemente con i postulati costituzionali, dalla legge n. 259 del 1958. Dall'altro, che la procedura apprestata dalla disposizione censurata venga attratta nella sfera di insindacabilità che caratterizza gli atti di controllo della Corte dei conti, con conseguente vanificazione di ogni garanzia giurisdizionale nei confronti degli enti assoggettati al controllo stesso.

Sul primo punto, si può obiettare che la disposizione denunciata non prefigura, in realtà, nessuna specifica procedura, limitandosi ad enunciare un criterio generale che, facendo leva sulla nozione di pubblica amministrazione, è di per sé sufficiente a definire l'ambito delle competenze affidate alla Corte, alla stregua del potere proprio di ciascun organo dotato di garanzie procedurali di accertare le situazioni che, in base alla legge, costituiscono il presupposto per l'esercizio delle sue funzioni.

D'altro canto è fondatamente da escludere che le modalità stabilite dalla legge n. 259 del 1958, per l'individuazione degli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, costituiscano un modello di riferimento costituzionalmente obbligato anche per il controllo previsto dalla disposizione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, come sembra adombrare lo stesso rimettente, sebbene allo stesso non sfugga, come si evince dall'ordinanza, che l'istituto qui in esame, lungi dal ricollegarsi all'art. 100 della Costituzione, si pone, in effetti, come espressione della discrezionalità di cui gode il legislatore ordinario. A sostegno del denunciato vizio dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, non pare, dunque, possibile argomentare dal controllo contemplato dalla legge n. 259 del 1958 che, pur introducendo fondamentali innovazioni, è venuta a ricalcare, quanto alle modalità di individuazione degli enti e alla imputazione della funzione, le linee ispiratrici di un ordinamento (legge 19 gennaio 1939, n. 129; r.-d. 8 aprile 1939, n. 720 e r.-d. 30 marzo 1942, n. 442) in base al quale, già prima della Costituzione, la Corte dei conti concorreva alla funzione di controllo su enti individuati da un provvedimento del Ministro delle finanze (art. 1 del menzionato regio decreto n. 720 del 1939), previo accertamento delle condizioni stabilite dalla legge.

La legge n. 259 del 1958 — in attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, secondo il quale la Corte dei conti «partecipa nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge al controllo sulla gestione finanziaria dei c.d. enti sovvenzionati dallo Stato — prevede, come presupposto per l'assoggettamento a controllo, l'esistenza della c.d. contribuzione statale ordinaria (intendendosi per tale, l'assegnazione di contributi corrisposti con carattere di periodicità ovvero la fruizione, con carattere di continuità, da parte degli enti, di imposte, tasse e contributi, ai sensi di quanto contemplato dall'art. 2, ovvero, ancora, l'apporto al patrimonio in capitale da parte dello Stato, giusta l'art. 12) e, al tempo stesso, l'assenza di ipotesi configurate come ostative (art. 3, secondo comma), quali quelle di enti di «interesse esclusivamente locale» ovvero di enti destinatari di contribuzioni di «particolare tenuità», «in relazione alla natura dell'ente ed alla sua consistenza patrimoniale e finanziaria».

La varietà e molteplicità di situazioni considerate giustifica, perciò, la previsione, da parte del primo comma del medesimo art. 3 della legge n. 259 del 1958, di una specifica procedura di ricognizione e valutazione che si conclude con un apposito decreto, mentre analoga necessità non si riscontra per l'individuazione degli enti soggetti al controllo previsto dalla disposizione denunciata, risultando quest'ultimo subordinato al solo presupposto della riconducibilità dei medesimi enti alla nozione generale di pubblica amministrazione.

4. — Né la delineata ricostruzione del sistema legislativo può essere messa in dubbio dal fatto che la norma censurata affida alla Corte dei conti il compito di definire «annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo», secondo la locuzione del menzionato comma 4 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

Come è dato desumere anche dalla già citata sentenza di questa Corte n. 29 del 1995, la definizione periodica di criteri di riferimento non riguarda la sfera di competenza affidata alla Corte dei conti dalla disposizione denunciata, né la determinazione in astratto degli enti in essa rientranti, alla luce della nozione fornita dalla legge stessa, ma concerne, in correlazione con il contenuto delle nuove funzioni, i parametri di giudizio che la stessa Corte dei conti è tenuta ad osservare. E ciò avendo riguardo ai modelli operativi nascenti dalla comune esperienza e razionalizzati nelle conoscenze tecnico-scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche e statisti-

che, nonché della contabilità pubblica, in vista dell'accertamento della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, come pure della valutazione comparativa dei costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività stessa. In questo contesto, il compito di determinare annualmente detti criteri si pone come auto-limite inteso a razionalizzare *ex ante* l'opera di controllo sulla gestione.

Del pari diretta a razionalizzare l'attività di controllo è la parallela previsione che impone di definire annualmente i «programmi» di attività; previsione, quest'ultima, che si giustifica perché il controllo sulla gestione non può indirizzare le verifiche alla generalità delle pubbliche amministrazioni, ma deve necessariamente svolgersi a «campione», attraverso un esame orientato di volta in volta alle materie, ai settori e alle gestioni ritenuti cruciali. Il vincolo che in tal guisa si impone alla Corte dei conti di predisporre annualmente i programmi impedisce, quindi, che essa, nell'operare le scelte dei propri oggetti, possa individuarli di volta in volta a propria assoluta discrezione, concorrendo ad assicurare, perciò, ulteriormente, anche a garanzia dell'ente in concreto controllato, la razionalità e la trasparenza dell'operato dell'organo di controllo.

5. — Non maggior fondamento ha la seconda delle premesse dalle quali muove il rimettente nel ritenere che l'individuazione degli enti, rientrando, per effetto della contestata disposizione, nella competenza della Corte dei conti, venga attratta nella sfera di insindacabilità che ne assiste le determinazioni, sì da non consentire agli enti stessi alcun rimedio giurisdizionale contro l'illegittimo assoggettamento a controllo.

Dal richiamo fatto dall'ordinanza stessa a quella giurisprudenza che ha ritenuto gli atti della Corte dei conti non impugnabili in via giurisdizionale, non può farsi discendere il corollario dell'insindacabilità anche della verifica delle condizioni e dei presupposti di esistenza del potere esercitato. A parte l'ipotesi del conflitto di attribuzione, ove, beninteso, sussistano gli estremi per l'esperimento dello stesso, va considerato, a tacer d'altro, che là dove non vengano in rilievo le ragioni, connesse alla natura del controllo quale funzione imparziale, che in passato la giurisprudenza ha ritenuto idonee a giustificare la sottrazione degli atti al sindacato giurisdizionale, non possono non riespandersi principi che la Corte ha ripetutamente annoverato fra quelli fondamentali dell'ordinamento costituzionale (v. sentenze n. 18 del 1982 e n. 100 del 1987). Ne discende che le determinazioni della Corte dei conti, in ordine all'individuazione degli enti da assoggettare a controllo, non escludono, per gli enti stessi la garanzia della tutela innanzi al giudice (art. 24 della Costituzione), restando, perciò, in discussione non già l'an ma solo il *quomodo* di detta tutela e, quindi, un problema di interpretazione della normativa vigente, la cui soluzione, ovviamente, esula dall'oggetto del presente giudizio.

Anche sotto questo profilo la questione è da ritenere, dunque, infondata, non essendo dato scorgere nella disposizione denunciata alcun *vulnus* del diritto di agire in giudizio, da reputarsi comunque garantito.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), sollevata dalla Corte di cassazione, Sezioni unite civili, con le ordinanze indicate in epigrafe, per contrasto con l'art. 100 della Costituzione, in riferimento anche agli artt. 103 e 113 della Costituzione stessa.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 471

*Ordinanza 16-30 dicembre 1997***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Imposte in genere - Motociclo di cavalli fiscali nove - Imposizione straordinaria nella misura del quintuplo delle tasse automobilistiche erariali, regionali e della relativa addizionale per l'anno 1992 - Presunta irragionevolezza e disparità di trattamento sia rispetto ai proprietari di autovetture del tutto escluse dalle imposizioni, sia rispetto ai proprietari gravati da imposta straordinaria solo nella misura di tre volte le tasse predette - Questione già dichiarata manifestamente infondata dalla Corte (vedi ordinanza n. 475/1994 e 355/1995) - Eterogeneità delle situazioni poste a raffronto - Manifesta infondatezza.**

**(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 8, comma 1, lettera *a-bis*, e comma 2-*bis*, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438).**

**(Cost., artt. 3 e 53).**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a-bis*, e comma 2-*bis* del d.l. 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, promosso con ordinanza emessa il 16 ottobre 1996 dalla Commissione tributaria provinciale di Forlì sul ricorso proposto da Marino Amedeo contro la Direzione regionale entrate per l'Emilia-Romagna di Forlì, iscritta al n. 197 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1997 il giudice relatore Massimo Vari;

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 16 ottobre 1996 (r.o. n. 197 del 1997), la Commissione tributaria provinciale di Forlì — nel corso di un giudizio promosso da Marino Amedeo avverso il silenzio-rifiuto dell'Amministrazione finanziaria in merito ad una istanza di rimborso del tributo straordinario versato per l'anno 1992, quale possessore di un motociclo di cavalli fiscali 9 — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a-bis*, e comma 2-*bis* del d.l. 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione;

che, secondo il giudice rimettente, le suddette disposizioni, nel prevedere una imposizione straordinaria nella misura del quintuplo delle tasse automobilistiche erariali, regionali e della relativa addizionale, stabilite per l'anno 1992, si porrebbero in contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione, per irragionevolezza e disparità di trattamento, rispetto sia ai proprietari di autovetture di potenza fiscale pari a 20 cavalli vapore, del tutto escluse dalla imposizione, sia ai proprietari di autovetture di potenza fiscale superiore a 20 cavalli vapore, gravate da imposta straordinaria solo nella misura di tre volte le tasse predette;

Considerato che la questione è stata già dichiarata manifestamente infondata da questa Corte, in quanto la determinazione degli indici di capacità contributiva e della conseguente entità dell'onere tributario è riservata alla discrezionalità del legislatore, salvo il controllo sotto il profilo della palese arbitrarietà ed irrazionalità, che, nella specie, non possono ritenersi sussistenti, attesa la eterogeneità delle situazioni poste a raffronto (v. ordinanza n. 475 del 1994 ed altresì ordinanza n. 355 del 1995);

che l'ordinanza in epigrafe non introduce profili o argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati dalla Corte o, comunque, suscettibili di indurre a diverso avviso, sicché la questione deve dichiararsi manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a-bis), e comma 2-bis del d.-l. 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Forlì con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

97C1528



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 56

*Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 4 dicembre 1997*  
(della regione Toscana)

**Caccia - Attuazione della direttiva 409/79 CEE del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 1997 - Modalità di esercizio delle deroghe alle limitazioni e ai divieti stabiliti dagli artt. 5, 6, 7 e 8 della direttiva, previste dall'art. 9, lett. c), della stessa, per consentire, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo, la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità - Prevista adozione di tali deroghe da parte delle regioni, d'intesa con i Ministri dell'ambiente e per le politiche agricole, con indicazione, nei relativi provvedimenti, delle giustificazioni delle deroghe, tenuto conto dell'entità della popolazione della singola specie, e di precisate valutazioni tecniche, statistiche e scientifiche acquisite in sede istruttoria; dell'esame delle diverse soluzioni alternative praticabili per soddisfare gli interessi tutelati; dei mezzi, impianti e metodi di cattura o di abbattimento, dei tempi e luoghi di esercizio della deroga e del termine finale della sua operatività; degli organi di controllo e del sistema di verifica dei controlli effettuati; del piano di intervento e delle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali incaricate dell'attuazione - Applicazione di detta disciplina anche alla cattura per la cessione a fini di richiamo di cui all'art. 4, comma 4, legge 11 febbraio 1992, n. 157 - Individuazione dell'autorità abilitata a dichiarare che le prescritte condizioni sono realizzate nell'Istituto nazionale per la fauna selvatica - Incidenza sulle competenze, esercitate dalla ricorrente regione Toscana, per quanto attiene alle deroghe in questione, con la legge regionale 21 agosto 1997, n. 77, spettanti alle regioni a statuto ordinario, in base agli artt. 117 e 118 della Costituzione, in materia di caccia, e alle stesse già trasferite dall'art. 99 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e pressoché integralmente, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini) dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, con il quale sono stati riservati allo Stato solo i poteri di disciplina generale e di coordinamento, previsti dall'art. 18 della citata legge n. 157 del 1992 riguardo alle variazioni degli elenchi delle specie cacciabili, da non confondersi con quelli, nettamente diversi, inerenti alle deroghe in questione - Rilevata inosservanza, altresì, delle norme degli artt. 6 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1997 e dell'art. 9, comma 3, della legge 9 marzo 1989, n. 86, circa i limiti che possono porsi all'attività delle regioni a statuto ordinario, nella materia *de qua*, in ordine alle procedure di esecuzione delle direttive comunitarie - Impossibilità che l'impugnato provvedimento — non certo configurabile, in mancanza di tutti i requisiti richiesti, come valido atto di indirizzo e coordinamento — trovi fondamento in un interesse nazionale unitario e non frazionabile, idoneo a legittimare un intervento statale di tale portata - Riferimenti a numerose pronunce della Corte costituzionale, e tra queste, in particolare, a sent. nn. 272 e 381/1996.**

(Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 1997).

(Cost., artt. 117 e 118; d.P.R. 24 luglio 1997, n. 616, artt. 6 e 99; d.P.R. 4 giugno 1997, n. 143, art. 1, comma 2; legge 9 marzo 1989, n. 86, art. 9, comma 3).

Ricorso per la regione Toscana, in persona del presidente *pro-tempore* della Giunta regionale, autorizzato con deliberazione della Giunta n. 1304 del 17 novembre 1997, rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, dagli avvocati Vito Vacchi e Fabio Lorenzoni e presso il domicilio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, via del Viminale n. 43, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per conflitto di attribuzioni in relazione al d.P.C.M. 27 settembre 1997 «Modalità di esercizio delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva 409/79 CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici».

La direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, concernente la conservazione di tutti gli uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio degli Stati membri, si prefigge la protezione, la gestione e la regolamentazione di tali specie e ne disciplina lo sfruttamento. A tale fine sono previsti alcuni divieti generali:

- la proibizione di uccidere, catturare, distruggere le specie di uccelli di cui all'art. 1 (art. 5);
- divieti e limitazioni nel commercio delle specie suddette (art. 6);
- indicazione delle specie che possono essere oggetto di caccia e dei periodi di caccia (art. 7 e all. II);
- proibizione di alcuni mezzi e metodi di caccia (art. 8 e all. IV).

Tali limiti e divieti possono essere derogati per le ragioni indicate all'art. 9, par. 1, lettere a), b) e c) della stessa direttiva, e precisamente:

nell'interesse della salute, della sicurezza pubblica, nell'interesse della sicurezza aerea, per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca, alle acque, per la protezione della flora e della fauna (lett. a);

ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni (lett. b);

per consentire, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione, o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità (lett. c).

Il paragrafo 2 dello stesso art. 9 dispone poi che le deroghe debbano menzionare le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti ed i metodi di cattura o di uccisione autorizzati, le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui possono essere fatte, l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone ed, infine, i controlli che saranno effettuati. La legge 11 febbraio 1992, n. 157 recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, all'art. 1, quarto comma, dispone il recepimento della sopracitata direttiva comunitaria, ma non contiene una specifica disciplina dei casi e delle procedure di deroga di cui all'art. 9.

Successivamente, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, è stato emanato il d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 relativo al Ministero per le politiche agricole che ha ampliato le competenze regionali in materia di caccia, attribuendo alle regioni tutte le funzioni ed i compiti già svolti dal soppresso Ministero per le risorse agricole nelle materie «agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione» (art. 1), mantenendo al nuovo Ministero compiti di disciplina generale e di coordinamento in materia di specie cacciabili ai sensi dell'art. 18, terzo comma, della legge n. 157/1992 (art. 2, secondo comma).

Tanto premesso, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 254 del 30 ottobre 1997 è stato pubblicato il d.P.C.M. 27 settembre 1997, con cui si dettano le modalità di esercizio delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva 409/1979 CEE.

All'art. 1 si afferma che vengono dettate tali modalità per le deroghe di cui alla lett. c) dell'art. 9 della direttiva (cioè le deroghe per la cattura, detenzione e altri impieghi di uccelli in piccole quantità), in quanto (decimo capoverso delle premesse) si sostiene che la disciplina delle deroghe di cui alle lett. a) e b) del citato art. 9 sarebbe stata effettuata con gli artt. 2 e 19 della legge n. 157/1992.

L'art. 2 del DPCM affida alle regioni il compito di adottare tali deroghe d'intesa con i Ministri dell'ambiente e per le politiche agricole, nel rispetto dei criteri indicati nello stesso art. 2 i quali sono più ampi di quelli indicati nel secondo capoverso dell'art. 9 più volte citato.

L'art. 3 estende la disciplina delle deroghe anche alla cattura per la cessione a fini di richiamo e l'art. 4 abilita solo l'Istituto nazionale per la fauna selvatica a controllare le modalità di attuazione delle deroghe.

Tale DPCM si presenta lesivo delle attribuzioni regionali in materia di caccia costituzionalmente garantite ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione per i seguenti motivi:

1. — Dalle premesse del provvedimento sembra ricavarsi che lo Stato abbia inteso ancorare l'atto in oggetto sulla disposizione dell'art. 18, terzo comma, della legge n. 157/1992; tale disposizione viene infatti richiamata più volte.

Questo rappresenta però un uso improprio del potere previsto da tale norma, con lesione delle attribuzioni regionali.

Infatti l'art. 18 ha un contenuto e presupposti assolutamente diversi da quelli disciplinati dal legislatore comunitario con l'art. 9 della direttiva 409/1979.

Precisamente detto art. 18, al primo comma, contiene l'elenco di specie cacciabili, includendo anche specie ulteriori e diverse da quelle indicate nella direttiva comunitaria; il terzo comma poi prevede un potere di variazione e di aggiornamento dell'elenco delle specie cacciabili, posto in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, finalizzato a recepire, nel diritto interno, eventuali variazioni delle specie cacciabili decise dalla Comunità europea; è altresì previsto un potere di variazione dell'elenco che, sempre in conformità al diritto comunitario e alle convenzioni internazionali, è disposto sentito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, sulla base della consistenza delle singole specie sul territorio.

L'art. 9 della direttiva comunitaria, invece, ha in primo luogo un contenuto diverso da quello dell'art. 8, perché la deroga può riguardare non solo l'esercizio venatorio, ma anche il commercio nonché mezzi e metodi, tempi e luoghi in genere vietati. In secondo luogo l'art. 9 si basa su presupposti del tutto diversi da quelli considerati dall'art. 18, terzo comma, della legge n. 157/1992: si è appena visto che le variazioni dell'elenco delle specie caccia-

bili — riservate allo Stato — sono disposte o per l'adeguamento al diritto comunitario ovvero per una specifica valutazione tecnica sulla consistenza delle singole specie sul territorio; la deroga ex art. 9 ha invece come presupposto altre situazioni (danni alle colture, al bestiame, ai boschi, ripopolamento, detenzioni per piccole quantità, ecc.) che nulla hanno a che vedere con la consistenza delle singole specie.

Ben può verificarsi, ad esempio, che sia riconosciuta non cacciabile una specie per motivi di consistenza, ma che quella specie in un particolare periodo arrechi grave danno alle colture, per cui, in mancanza di altre soluzioni soddisfacenti, divenga opportuno autorizzarne, in deroga, la cattura, ovviamente nel rispetto di modalità determinate e per il periodo necessario.

Dunque è chiaro che il potere di deroga è riconosciuto a prescindere dall'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 18, terzo comma, ed anzi è proprio regolato con riguardo alle specie non cacciabili.

Per questo la dottrina ha correttamente evidenziato che «se il procedimento di cui all'art. 18 è finalizzato alla stabile variazione dell'elenco delle specie cacciabili sul territorio nazionale, il potere di deroga di cui all'art. 9 dir. 79/409 ha tutt'altro scopo, che è poi quello di sospendere, temporaneamente e alle condizioni stabilite dalla direttiva, il regime di protezione disposto in via generale a favore della fauna selvatica. In altre parole, nella direttiva il rapporto tra la determinazione delle specie cacciabili e il potere di deroga è un rapporto di genere a specie; da un lato si pone un principio di carattere generale, che diviene «regola» attraverso l'indicazione analitica delle specie cacciabili; dall'altro si assicura la possibilità di «derogare» a questa «regola» in presenza di condizioni rigorosamente verificate ..... Delle due l'una: o l'art. 18 della legge n. 157/1992, ammesso che attui il diritto comunitario nella parte in cui prevede la «variazione» delle specie cacciabili, è in contrasto con la dir. 79/409 perché, sostituendosi all'art. 9 dir. cit., omette di introdurre e disciplinare le molteplici condizioni poste dalla stessa per l'esercizio del potere di deroga; oppure questo articolo non attua l'art. 9 della direttiva, ed allora la distinzione tra «regola» e «deroga» continua a sussistere». (A. Mangia «Interessi unitari ed immediata applicabilità delle direttive comunitarie». Nota a sentenza della Corte costituzionale n. 272/1996 in *Le Regioni* 1996, pag. 1225).

Tale interpretazione è confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 1996 emessa nella causa 118/1994: la Corte non ha detto, ovviamente, chi sia nell'ambito dell'ordinamento interno il soggetto legittimato a dare attuazione al potere di deroga, ma ha chiarito che, all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, l'esercizio del potere di deroga può essere ammesso solo attraverso atti specifici che comportino un riferimento preciso agli elementi di cui al secondo capoverso dell'art. 9 della direttiva.

La deroga è quindi espressione di un potere particolare, specifico, contingente, che non può confondersi con il potere generale di variazione degli elenchi.

In tale ottica, mentre il potere di variazione degli elenchi è sempre stato riconosciuto allo Stato, il potere di deroga è stato riconosciuto legittimamente esercitato dalle regioni dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Veneto, 17 febbraio 1996 n. 207; TAR Toscana n. 1956/1988; TAR Lombardia n. 563/1997; n. 681/1996).

Un ulteriore motivo è poi determinante per escludere che l'esercizio del potere di deroga sia riconducibile all'art. 18, terzo comma, della legge n. 157/1992. Se ciò fosse, esso dovrebbe essere riservato esclusivamente allo Stato; l'art. 2 dell'atto impugnato affida invece alle regioni, seppure di intesa con i competenti Ministeri, l'esercizio del potere di deroga: ciò dunque rende evidente che, al di là delle affermazioni delle premesse, nella sostanza il fondamento normativo del DPCM in oggetto non può essere l'art. 18, terzo comma, della legge n. 157, pena, altrimenti, una evidente illegittimità dell'atto, posto che il DPCM non può certo modificare la competenza che il citato art. 18, terzo comma, affida in via esclusiva allo Stato.

Il decreto impugnato richiama poi la sentenza della Corte costituzionale n. 272/1996 per giustificare la propria tesi.

Ma tale sentenza non sembra legittimare l'atto in oggetto, perché si riferisce al potere statale di variare gli elenchi che, per i motivi appena esposti, è diverso dalla disciplina delle deroghe e poi perché detta sentenza è stata pronunciata in un contesto legislativo diverso da quello attuale, cioè prima dell'emanazione del recente decreto legislativo n. 143/1997 che, come sopra evidenziato, ha ampliato le competenze regionali in materia di caccia. Precisamente, in base a tale nuova normativa, che dà attuazione al sistema di competenze delineato all'art. 117 della Costituzione secondo i nuovi principi di decentramento stabiliti dalla legge «Bassanini» n. 59/1997, le deroghe alle specie cacciabili non possono essere concretamente disciplinate dallo Stato, perché a questo compete solo dettare le norme generali entro cui le regioni devono poi attuare nell'ambito del proprio territorio i singoli casi di deroga previsti dalla direttiva.

2. — Il provvedimento impugnato non può essere ritenuto rispettoso delle attribuzioni regionali neppure in nome degli interessi unitari richiamati nelle premesse.

In primo luogo, infatti, la sussistenza dell'interesse unitario non suscettibile di frazionamento, che può legittimare l'intervento statale, deve essere fondato su reali situazioni e non può costituire un'affermazione di principio «irragionevole, arbitraria e pretestuosa» (C. cost. n. 360/1991): nel caso di specie non si comprende quali siano tali interessi nazionali sottesi all'esercizio delle deroghe, posto che non può dubitarsi che la disciplina delle specifiche deroghe rientri nell'interesse differenziato di ciascuna regione, essendo i vari casi rapportabili alle differenti situazioni locali e territoriali (danni alle colture locali, tutela della salute e sicurezza pubblica regionale, ripopolamento, impieghi misurati di uccelli in piccole quantità, ecc.) e quindi apprezzabili solo a livello regionale.

In secondo luogo, nella sentenza n. 272/1996 citata nelle premesse dell'atto, la Corte costituzionale ha specificato che gli strumenti per la tutela dell'interesse nazionale vanno individuati a seconda della natura della competenza regionale.

Poiché nel caso in esame vengono in questione competenze regionali costituzionalmente garantite a norma dell'art. 117 della Costituzione, come poi attuato dal decreto legislativo n. 143/1997, lo Stato avrebbe dovuto, in ipotesi comunque contestata, ricorrere all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento.

Questa rappresenta infatti lo strumento con cui lo Stato può agire per le esigenze unitarie, insuscettibili di frazionamento o di localizzazione territoriale, sottese ai limiti costituzionalmente fissati alle competenze regionali (C. cost. n. 242/1989); similmente l'art. 9, sesto comma, della legge La Pergola 9 marzo 1989, n. 86 (pertinente nel caso in esame in cui viene in considerazione l'attuazione di una direttiva comunitaria) dispone che «la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni, nelle materie cui hanno riguardo le direttive, attiene ad esigenze di carattere unitario».

Ma, com'è noto, l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento è soggetto all'osservanza i precisi requisiti di forma e di sostanza, a garanzia delle prerogative regionali costituzionalmente garantite e precisamente:

si richiede, innanzitutto, una delibera del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2, comma terzo, lett. *d*) della legge n. 400/1988, nonché del citato art. 9, sesto comma, legge n. 86/1989;

occorre poi una base legislativa statale contenente principi e criteri idonei a vincolare e dirigere le scelte del Governo (C. cost. n. 381/1996; 124, 113 e 26/1994; 355 e 45/1993);

è altresì necessario che l'atto di indirizzo e coordinamento lasci comunque alle regioni lo spazio di autonomia necessario per poter svolgere le funzioni legislative ed amministrative che sono state loro costituzionalmente affidate (C. cost. nn. 1145/1988; 177/1988; 195/1986; 245/1984);

infine, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 59/1997, l'atto di indirizzo e coordinamento deve essere adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Il DPCM in questione non risponde ad alcuno dei requisiti di legittimità appena richiamati,

Infatti non è stato adottato con delibera del Consiglio dei Ministri; manca una legge che fissi i principi ed i criteri cui il Governo deve attenersi, posto che né la legge n. 157/1992 né il decreto legislativo n. 143/1997 nulla dispongono al riguardo; l'atto non è neppure stato esaminato dalla Conferenza Stato-Regioni che quindi non ha potuto esprimere la necessaria intesa; infine l'atto è estremamente dettagliato e impone l'intesa della regione con due Ministeri e quindi non lascia quel necessario margine di autonomia alle regioni per l'esercizio delle funzioni loro attribuite costituzionalmente.

Anche in tale ottica quindi l'atto non rispetta le attribuzioni regionali.

3. — Nelle premesse del decreto in oggetto è affermato che, con riferimento alle ipotesi di cui alla lettera *c*) dell'art. 9 della direttiva comunitaria, «va disciplinata dallo Stato l'ammissibilità delle deroghe e il controllo sulla loro applicazione da parte delle Regioni»; ciò perché, secondo lo Stato, le altre ipotesi di deroga di cui alle lett. *a*) e *b*) dell'art. 9 sarebbero già state disciplinate con gli artt. 2, comma terzo, e 19 della legge n. 157/1992.

Ciò non può ritenersi fondato.

In particolare gli artt. 2 e 19 di tale legge non sono attuativi delle deroghe: l'art. 2 comma terzo, infatti, si limita ad attribuire al Ministero dei trasporti il controllo della popolazione degli uccelli negli aeroporti, mentre l'art. 19 prevede la possibilità per le regioni di vietare o ridurre la caccia di alcune specie per ragioni di consistenza faunistica e di controllare le specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, con l'uso di metodi ecologici o autorizzando piani di abbattimento. Quindi tale art. 19 (che riproduce l'art. 12 della precedente legge 27 dicembre 1977 n. 968 anteriore quindi alla direttiva comunitaria in questione) riguarda non le deroghe, cioè le eccezioni alla cattura o all'abbattimento delle specie non cacciabili — come invece dispone l'art. 9 della direttiva comunitaria — né i divieti di commercializzazione, di tempi e luoghi o di uso di strumenti (pure derogabili in base all'art. 9 citato), ma concerne la possibilità di abbattere tutte le specie (cacciabili e non) anche nelle zone vietate alla caccia, solo per fini di controllo del territorio.

È quindi chiaro che si tratta di fattispecie diverse, sia nei presupposti che nel contenuto.

In ogni caso, se si segue l'impostazione dello Stato, non si comprende perché le ipotesi di deroga di cui alle lett. a) e b) dell'art. 9 sono state disciplinate con legge, mentre quella di cui alla lett. c) con atto amministrativo. In verità, posto che lo Stato afferma di dover provvedere in rapporto all'art. 9 lett. c) della direttiva nel presupposto di non avere attuato l'ipotesi, la disciplina statale avrebbe dovuto rispettare la normativa di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 e alla legge n. 86/1989, trattandosi di attuazione di una disposizione comunitaria.

In base a tali normative l'attuazione delle direttive comunitarie deve essere effettuata:

con la legge comunitaria o con altra legge (art. 9, terzo comma, della legge n. 86/1989) dello Stato che indichi quali disposizioni di principio non sono derogabili dalle regioni; ugualmente l'art. 6 del d.P.R. n. 616/1977 dispone che lo Stato attua le direttive comunitarie con legge;

con regolamento, se così dispone la legge comunitaria per le materie non coperte da riserva di legge (art. 4 della legge n. 86/1989).

L'atto in esame non rispetta la forma richiesta dalla suddetta normativa ed è emanato in violazione delle norme che disciplinano la fonte e le modalità di esercizio del potere regolamentare del Governo: tale vizio del corretto utilizzo della fonte si ripercuote in una lesione dell'autonomia regionale, in quanto gli atti governativi non possono contenere limiti alle potestà regionali, essendo ciò riservato alle sole leggi (C. cost. nn. 204 e 391/1991; 97/1992) o comunque previo adeguato supporto legislativo che diriga l'attività dell'esecutivo (C. cost. nn. 453/1991; 278/1993).

4. — L'art. 2 del decreto in oggetto dispone che le regioni adottano le deroghe di cui all'art. 1 (cioè quelle per la cattura, detenzione e altri impieghi di uccelli in piccole quantità) d'intesa con i Ministri dell'ambiente e per le politiche comunitarie. Dunque l'esercizio dei poteri regionali è subordinato alla previa intesa con due Ministeri.

In merito è noto che ove sia prevista l'intesa l'ente cui spetta esprimere il proprio consenso, in quanto titolare di un potere di effettiva partecipazione all'esercizio di una competenza, deve essere coinvolto nella determinazione del contenuto del provvedimento (C. cost. n. 747/1988).

In certi casi l'intesa rappresenta una forma di coordinamento paritario o di determinazione paritaria del contenuto di un atto; è l'intesa c.d. in senso forte, che ha i connotati tipici del modello convenzionale, a fronte di materie interferenti e di competenze concorrenti di due soggetti istituzionali. Qui «i soggetti partecipanti sono posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e quindi di una negoziazione diretta tra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa» (C. cost. nn. 337/1989; 20/1990; 116/1994). Naturale corollario di tale intesa è che, se essa non è raggiunta, viene inibito il proseguimento del procedimento.

In altri casi l'istituto assume i caratteri dell'intesa c.d. in senso debole, che comporta un obbligo di trattare con l'altro soggetto, o di acquisirne il parere o di esplicitare i motivi per cui si procede pur in mancanza di intesa (C. cost. nn. 514/1988; 1031/1988; 180/1989). In queste ipotesi, quindi, il modulo procedimentale dell'intesa non ha effetti paralizzanti dell'esercizio delle competenze di cui l'ente è titolare, perché la leale cooperazione è assicurata dalla partecipazione al procedimento, senza che sia però necessario pervenire alla codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto.

In via generale, comunque, l'intesa rappresenta sempre, in entrambe le forme suddette, «un paradigma di concertazione, di coordinamento, di leale cooperazione, e quindi strumento per l'esercizio in forma collaborativa del potere, che ha lo scopo di conciliare gli interessi di cui sono portatori Stato e Regioni, a fronte delle interferenze tra le diverse funzioni loro assegnate (C. cost. nn. 203/1974; 21/1991; 304/1994).

Ma nel caso in esame non ricorre tale esigenza di risoluzioni delle interferenze tra diverse funzioni statali e regionali, perché, come già evidenziato sopra, il decreto legislativo n. 143/1997 ha dato attuazione alle competenze regionali in materia di caccia, attribuendo alle regioni tutte le funzioni legislative ed amministrative e riservando allo Stato solo compiti di disciplina generale e di coordinamento nazionale in materia di specie cacciabili ai sensi dell'art. 18, terzo comma, della legge n. 157/1992 che, come già rilevato, è norma attributiva di un potere assolutamente diverso da quello di deroga.

Ne discende che la normativa vigente non prevede interferenze nell'esercizio del potere di deroga tra Stato e Regioni, assegnando invece solo a quest'ultime il relativo compito; ciò, tra l'altro, in attuazione di una legge (n. 59/1997) che ha inteso attuare il più ampio conferimento alle regioni ed enti locali di tutte le funzioni e com-

piti localizzabili dei rispettivi territori. Come già rilevato in precedenza, non può dubitarsi che la disciplina delle specifiche deroghe rientri nell'interesse differenziato di ciascuna regione, essendo i vari casi previsti come presupposto per la deroga rapportabili proprio alle differenti situazioni locali e territoriali.

Dunque non vi sono interferenze da risolvere con la prevista intesa; oltretutto la norma sancisce l'obbligatoria intesa con i due Ministri, senza prevedere l'attivazione di strumenti che comunque consentano la conclusione del procedimento di competenza regionale, anche in caso di mancata intesa di entrambi o di un solo Ministro.

Da ciò si deduce il carattere di «intesa forte» che si vuol attribuire all'istituto nel caso in esame, con conseguente necessario consenso addirittura di due Ministeri sulle scelte regionali.

Quindi la introduzione di tale intesa non assolve alla sua funzione specifica di strumento di cooperazione a fronte di molteplicità di competenze tra esse interferenti riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale, ma diviene piuttosto un modo per attribuire allo Stato una funzione di codecisione, di supremazia e di vigilanza, non prevista in Costituzione, su funzioni di competenza delle regioni e da esse esercitate, imponendo alle stesse Amministrazioni regionali, nell'ambito di settori di loro spettanza, illegittimi «moduli procedurali che condizionano in radice l'esercizio delle riconosciute attribuzioni» (sentenza C. cost. n. 483/1991).

La reale e pesante incidenza del provvedimento in questione sulle competenze regionali si ravvisa tanto più rilevando che la regione ricorrente con propria legge regolarmente vistata dal Governo ha disciplinato l'esercizio delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva comunitaria, in piena conformità con quest'ultima (legge regionale n. 70/1997: doc. n. 1). Se il Governo non ha avuto rilievi da esprimere su tale legge ha evidentemente riconosciuto sussistere la competenza regionale in materia: dunque non può un atto dell'esecutivo emanato senza il rispetto del principio di legalità sostanziale, interferire su una legge regionale in vigore vanificandone contenuto e procedure.

Per gli esposti motivi la prevista obbligatoria intesa è lesiva delle competenze regionali in materia di caccia.

5. — L'art. 3 del DPCM in questione estende la disciplina delle condizioni e delle modalità delle deroghe di cui ai precedenti articoli anche alla cattura per cessione a fini di richiamo di cui all'art. 4, quarto comma, della legge n. 157/1992.

Anche tale disposizione è lesiva delle attribuzioni regionali.

L'art. 4 della citata legge n. 157 dispone che le regioni, su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica possano autorizzare, tra l'altro, la cattura per la cessione a fini di richiamo, limitatamente agli esemplari indicati nel quarto comma dello stesso articolo.

L'art. 3 del DPCM pretende di limitare detto potere regionale, prevedendo anche per esso la obbligatoria intesa con i due Ministeri, nonché la presenza dei presupposti indicati dall'art. 2 del DPCM stesso. In tal modo con un atto dell'esecutivo, senza alcun fondamento normativo, si modifica una disposizione di legge statale e delle leggi regionali che hanno disciplinato la cattura per la cessione a fini di richiamo.

Tale scorretto uso delle fonti si traduce in una lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni in materia di caccia.

6. — L'art. 4 del DPCM stabilisce che solo l'Istituto nazionale per la fauna selvatica di cui all'art. 7 della legge n. 157/1992 è abilitato a dichiarare che le condizioni stabilite dagli artt. 2 e 3 del provvedimento sono realizzate.

In tal modo, in difformità a quanto previsto dalla legge n. 157/92, si limita solo ad un soggetto sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di controllare l'attuazione dell'esercizio delle deroghe, mentre tale controllo deve essere disciplinato dalle Regioni cui compete, per i motivi sopra detti, la competenza a disciplinare le deroghe ai sensi dell'art. 9 della direttiva comunitaria 79/409.

7. — In conclusione, vertendosi in una materia tipicamente regionale come la caccia (artt. 117 e 118 Cost.) nella quale tutte le funzioni amministrative sono attribuite direttamente alle regioni (ai sensi dell'art. 99 decreto del Presidente della Repubblica n. 616/77 e, soprattutto, dell'art. 1, comma secondo, del decreto legislativo n. 143/1997) e dato il principio dell'attuazione diretta da parte delle regioni delle direttive recepite dallo Stato con norme di principio (art. 6 decreto del Presidente della Repubblica n. 616/77), non può negarsi alle regioni il potere di disciplinare concretamente la materia delle deroghe, nel rispetto dell'art. 9 della direttiva comunitaria.

P. Q. M.

*Si chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spetta allo Stato disciplinare le modalità di esercizio delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva 409/79 CEE e, quindi, annullare il d.P.R. 27 settembre 1997 perché invasivo delle competenze regionali costituzionalmente garantite in materia di caccia, per violazione degli artt. 117 e 118 Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 99 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dell'art. 1, secondo comma, del d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143;*

*Si depositano il testo della legge regionale n. 70/1997 e la delibera di autorizzazione a stare in giudizio.*

Firenze-Roma, addì 24 novembre 1997

Avv. Vito VACCHI - avv. Fabio LORENZONI

97C1390

N. 57

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 9 dicembre 1997  
(della provincia autonoma di Bolzano)*

**Ambiente (Tutela dell') - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 1997 - Istituzione, per il Parco nazionale dello Stelvio, nell'ambito della prevista dislocazione dei coordinamenti territoriali del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente e dei relativi contingenti di personale presso gli enti parco nazionali, del «Coordinamento territoriale Stelvio», dotato di 60 unità prevenienti dai ruoli del Corpo forestale dello Stato, con il compito di svolgere la sorveglianza sul territorio del Parco - Adozione di tale provvedimento, in parte qua, in base al disposto di carattere generale dell'art. 21, comma 2, della legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394, senza considerazione della specialità, rispetto a quello, della disciplina del Parco dello Stelvio, stabilita — in base alle intese tra gli enti interessati (Stato, province autonome e regione Lombardia) in ordine alla gestione unitaria del parco, previste dall'art. 3 delle norme di attuazione statutaria emanate con d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 — dall'art. 35 della stessa legge quadro n. 394 del 1991, e dall'art. 11 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 novembre 1993 — in osservanza dei quali sono state emanate, riguardo alle zone comprese nel territorio della provincia di Bolzano, le disposizioni dell'art. 13 della legge provinciale 3 novembre 1993, n. 19 — e secondo cui: a) la sorveglianza dell'intero parco mette capo al Consorzio di gestione dal quale il personale di sorveglianza funzionalmente dipende; b) per la parte del parco non ricadente nei territori delle province autonome di Trento e Bolzano, il Consorzio di gestione si avvale del Corpo forestale dello Stato; c) per la parte del parco ricadente nei territori delle province autonome di Trento e di Bolzano, il Consorzio di gestione si avvale dei Corpi forestali delle rispettive province autonome - Conseguente lamentata incidenza, in misura maggiore e minore — secondo che l'impugnato decreto si ritenga applicabile, come parrebbe certo, anche per le zone del parco comprese nei territori delle province autonome, o, invece, solo per le zone non comprese in tali territori — sulle competenze in materia di agricoltura e foreste — in cui rientrano le funzioni concernenti il Parco dello Stelvio — attribuite alle province di Trento e di Bolzano dall'art. 8 nn. 5, 6, 16 e 21, e dall'art. 16 dello statuto per il Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione, altresì, in entrambe le suddette ipotesi, del principio di leale cooperazione tra Stato e regioni (art. 5 della Costituzione) - Richiamo alla sentenza n. 366/1992.**

(Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 giugno 1997).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 5 n. 6, n. 16, n. 21, e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, art. 3; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 35, comma 1; Cost. art. 5).

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente della Giunta *pro-tempore*, dott. Luis Durnwalder, giusta deliberazione della Giunta provinciale n. 6108 del 17 novembre 1997, rappresentata e difesa — in virtù di procura speciale del 17 novembre 1997, (rep. n. 18590) rogata dall'avv. Adolf Auckenthaler, segretario generale della Giunta — dagli avv.ti proff.ri Sergio Panunzio e Roland Riz, e presso il primo di essi elettivamente domiciliato in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 284; contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica; per il regolamento di competenza in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 1997, recante «Istituzione degli organi del coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente».

## F A T T O

1. — La provincia autonoma di Bolzano è titolare in base allo statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) ed alle relative norme d'attuazione, di competenze legislative ed amministrative di tipo esclusivo in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna, agricoltura, foreste e corpo forestale (art. 8, nn. 5, 6, 16, 21, ed art. 16 decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972).

Per quanto riguarda in particolare le competenze in materia di parchi, assumono particolare rilevanza ai fini del presente ricorso le norme d'attuazione dello statuto contenute nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279. L'art. 3, primo comma, di tale decreto presidenziale stabilisce che tra le funzioni proprie delle province autonome, ciascuna per il rispettivo territorio, vi sono anche quelle concernenti il Parco nazionale dello Stelvio, al quale viene conservata una configurazione unitaria; ed il quarto comma dello stesso art. 3 stabilisce che «La gestione unitaria del parco è attuata mediante la costituzione di un consorzio fra lo Stato e le due province, le quali, per la parte di propria competenza, provvedono con legge, previa intesa fra i tre enti». Tale disciplina contenuta nelle norme d'attuazione dello statuto costituisce la *lex specialis* per la gestione del Parco dello Stelvio — come è stato poi riconosciuto anche dalla legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394, all'art. 35, primo comma — ed è inderogabile dalla legge ordinaria secondo il ben noto insegnamento di codesta ecc.ma Corte.

L'intesa per la istituzione del «Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio», di cui alla suddetta norma d'attuazione dello statuto, è stata sottoscritta il 27 marzo 1992 dallo Stato (rappresentato dal Ministro dell'ambiente) e dalle province autonome di Trento e di Bolzano (e dalla regione Lombardia), e la disciplina in essa contenuta è stata recepita dallo Stato con il d.P.C.M. 26 novembre 1993 (in *Gazzetta Ufficiale* 19 febbraio 1993, n. 41), e dalla provincia di Bolzano con la legge provinciale 3 novembre 1993, n. 19. In tale disciplina è contenuta anche una specifica regolamentazione della sorveglianza sul territorio del Parco dello Stelvio. Vi si stabilisce (art. 11 del decreto del Presidente del Consiglio, ed art. 13 della legge provinciale di Bolzano, citt.) che «La sorveglianza sul territorio del parco è esercitata, previa convenzione con le amministrazioni interessate, dal corpo forestale dello Stato e, per la parte del parco ricadente nelle province autonome di Trento e di Bolzano, dal corpo forestale provinciale di ciascuna provincia autonoma. La predetta convenzione... è approvata dal Ministero dell'ambiente d'intesa, per quanto riguarda il corpo forestale dello Stato, con il Ministero dell'agricoltura e foreste e, per quanto riguarda il corpo forestale delle province di Trento e di Bolzano, d'intesa rispettivamente con le province autonome».

La suddetta convenzione è stata sottoscritta dal presidente della Giunta provinciale di Bolzano e dal presidente del Consorzio per la gestione del Parco dello Stelvio il 18 febbraio 1997 (ed è stata poi approvata dal Ministero dell'ambiente). In particolare con essa (art. 1) la provincia si è impegnata ad istituire, per la sorveglianza nel parco di sua competenza, 4 stazioni di sorveglianza della ripartizione foreste, nei comuni di Stelvio, Lasa, Martello ed Ultimo; ed ha destinato a tale servizio 15 posti di personale. Pertanto, sulla base della suddetta disciplina legislativa e del conseguente accordo, attualmente la sorveglianza sul territorio del parco ricadente nella provincia di Bolzano è dunque esercitata dal Corpo forestale provinciale (di cui alla legge provinciale Bolzano 7 settembre 1973, n. 33, artt. 11 ss.).

2. — Ciò premesso, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 1997, indicato in epigrafe. Tale decreto — come si evince dal suo preambolo — è stato emanato «Vista la legge 6 dicembre 1991, n. 394, contenente norme quadro in materia di aree naturali protette»; in particolare esso risulta essere stato emanato ai sensi dell'art. 21 della legge n. 394/1991, e specialmente del suo secondo comma, al fine di stabilire «la dislocazione dei coordinamenti territoriali del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente e dei relativi contingenti di personale presso gli enti parco nazionali, determinando le modalità di dipendenza funzionale degli stessi».

Il suddetto decreto non menziona minimamente l'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 279/1974, né il precedente d.P.C.M. 26 novembre 1993 che ha recepito l'intesa sulla gestione del Parco dello Stelvio (e meno che mai la convenzione del 18 marzo 1997 fra la provincia ed il Consorzio per la gestione del Parco dello Stelvio approvata dal Ministero dell'ambiente). Esso, però, istituisce presso ogni ente parco nazionale «un coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente con circoscrizione che comprende tutti i comuni il cui territorio è in tutto o in parte inserito nel parco medesimo» (art. 1, primo comma); e ciò dispone anche per il Parco nazionale dello Stelvio, istituendo il «Coordinamento territoriale Stelvio», dotato di 60 unità provenienti dai ruoli del Corpo forestale dello Stato, con il compito di svolgere i compiti di sorveglianza sul territorio del Parco (v. spec. art. 1, terzo comma, e tabella allegata B)

Il suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 giugno 1997, nella parte in cui si applica anche al Parco nazionale dello Stelvio, viola le attribuzioni costituzionalmente spettanti alla provincia autonoma di Bolzano, per i seguenti motivi di

## DIRITTO

1. — Violazione delle attribuzioni costituzionali di cui all'art. 8, nn. 5, 6, 16 e 21, ed all'art. 16 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme d'attuazione, fra cui spec. art. 3 d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279. Violazione del principio di leale cooperazione, anche in relazione all'art. 11 dell'intesa del 27 marzo 1992, recepita con d.P.C.M. 26 novembre 1993 (art. 11), e l.p. Bolzano 3 novembre 1993, n. 19 (art. 13).

La disciplina contenuta nel decreto qui impugnato prevede dunque che le funzioni di sorveglianza nel Parco nazionale dello Stelvio vengano svolte dal Corpo forestale dello Stato su tutto il territorio del parco (art. 1, primo comma, cit.), quindi anche sul territorio della provincia di Bolzano.

In tal modo quella disciplina viola le attribuzioni costituzionali della provincia ricorrente (e le rispettive norme statutarie) indicate in epigrafe, in base alle quali spetta ad essa, mediante il Corpo forestale provinciale, svolgere la sorveglianza nel territorio del Parco ricadente nel territorio della provincia medesima; così come, del resto, è positivamente stabilito anche dalle norme d'attuazione contenute nell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 279 del 1974 (e dalla ulteriore disciplina attuativa).

È da sottolineare come l'estensione al Parco dello Stelvio della disciplina del d.P.C.M. 26 giugno 1977 non potrebbe certo ritenersi legalmente giustificata od imposta dall'art. 21 della legge quadro n. 294/1991 (successiva al del Presidente della Repubblica n. 279/1974), richiamato nel preambolo del decreto in questione. Infatti, come si era già accennato in precedenza, l'art. 35, primo comma, della stessa legge quadro — con una speciale norma derogatoria della disciplina generale della legge — stabilisce che «Per il Parco nazionale dello Stelvio si provvede in base a quanto stabilito dall'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279». Tale speciale disposizione della legge n. 294 del 1991 — che conferma la inderogabilità da parte della stessa legge quadro delle norme d'attuazione dello statuto speciale contenute nell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 279/1974 — ha appunto lo scopo, come affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 366/1992, di «far salve le procedure d'intesa contenute nell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 279 del 1974 — e di inserirle, senza apportarvi modifica alcuna, nel quadro della disciplina, tendenzialmente uniforme, stabilita dalla legge impugnata» (dalla legge n. 294 del 1991). Non v'è dubbio, dunque, che anche in base a quanto stabilito dalla legge quadro sulle aree naturali protette, il Presidente del Consiglio non poteva intervenire ad organizzare la sorveglianza sul Parco dello Stelvio con un provvedimento attuativo della disciplina generale contenuta nell'art. 21 della legge quadro, ma doveva invece agire in conformità all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 279 del 1974, ed alla intesa del 27 marzo 1992 stipulata in base a quella norma d'attuazione ed alla stessa legge quadro (infatti l'art. 35, primo comma, della legge n. 394 del 1991 è richiamato sia nel preambolo dell'intesa del 1992, sia nel preambolo del d.P.C.M. di recezione del 26 novembre 1993).

2. — Violazione, sotto ulteriore profilo, delle attribuzioni costituzionali della provincia di cui alle norme già indicate, e del principio di leale cooperazione anche in relazione all'intesa del 27 marzo 1992 (art. 11) ed al d.P.C.M. 26 novembre 1993 (art. 11).

In via subordinata si potrebbe ipotizzare che il d.P.C.M. 26 novembre 1997 intenda disciplinare la sorveglianza nel Parco nazionale dello Stelvio affidata al Corpo forestale dello Stato per il solo territorio del parco che non ricade nei confini delle province autonome di Trento e di Bolzano. Si tratta, per la verità, di una ipotesi che appare difficilmente compatibile con il tenore testuale della disciplina contenuta nel decreto in questione. Questa, infatti, non solo (art. 1 e tabella allegata *B* istituisce il «Coordinamento territoriale Stelvio» senza alcuna ulteriore specificazione, e gli assegna anche un numero di unità di personale del Corpo forestale dello Stato (n. 60) che sembra troppo elevato per essere destinato ad operare nel solo territorio ricadente nella regione Lombardia; ma per di più (art. 1, primo comma) stabilisce che quel coordinamento territoriale ha una «circostrizione che ricomprende tutti i comuni il cui territorio è in tutto od in parte inserito nel parco»: e che quindi, si deve ritenere, ricomprende anche i comuni della provincia di Bolzano (i comuni di Stelvio, Lasa, Martello ed Ultimo in cui, come già si è detto, operano le quattro stazioni di sorveglianza affidate al personale del Corpo forestale della provincia di Bolzano).

Ma se anche tale ipotesi interpretativa corrispondesse alla realtà, ugualmente il d.P.C.M. 26 giugno 1997 sarebbe lesivo delle attribuzioni della provincia ricorrente. Infatti, come che sia, il decreto in questione, disciplinando la organizzazione della sorveglianza nel parco, incide su di un aspetto fondamentale della sua gestione. Quella gestione «unitaria» del parco che — come si è visto — le norme d'attuazione dello statuto speciale Trentino-Alto Adige (art. 3 in. 279/1994) richiedono che si realizzi, in primo luogo, mediante l'istituzione del consorzio fra lo Stato e le due province autonome, e comunque — anche per ogni ulteriore aspetto della organizzazione della gestione del parco — mediante intese e procedure di cooperazione.

Così, dunque, avrebbe dovuto accadere anche nel caso che con il decreto del Presidente del Consiglio in questione si fosse inteso disciplinare la sorveglianza nel solo territorio del parco che non ricade entro i confini delle province autonome. Comunque lo Stato avrebbe dovuto previamente stabilire un'intesa con la provincia ricorrente (come del resto è previsto espressamente dal più volte richiamato art. 11 dell'intesa del 27 marzo 1992, là dove è scritto che «La sorveglianza sul territorio del parco è esercitata, previa convenzione con le amministrazioni interessate dal Corpo forestale dello Stato ...»); e non si potrebbe certo dubitare che fra le «amministrazioni interessate» vi sia anche la provincia ricorrente).

P. Q. M.

*Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare che non spetta allo Stato di istituire, in diretta ed esclusiva attuazione dell'art. 21 della legge n. 394 del 1991, il «Coordinamento territoriale Stelvio» del Corpo forestale dello Stato; e per l'effetto annullare in parte qua il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 1997 indicato in epigrafe.*

Roma-Bolzano, addì 21 novembre 1997

Prof. avv. Sergio PANUNZIO - prof. avv. Rolando RIZ

97C1391

N. 58

*Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 9 dicembre 1997  
(del tribunale di Pesaro)*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati, nella seduta del 5 marzo 1997, adottata in seguito alla trasmissione degli atti del procedimento penale, pendente innanzi al tribunale di Pesaro, contro Nuccio Gaspare, all'epoca deputato in carica, per il reato di cui all'art. 326 cod. pen., contestatogli per avere egli divulgato liste di iscritti a logge massoniche attive coperte da segreto istruttorio in quanto oggetto di inchiesta parlamentare - Dichiarazione che i fatti di cui il deputato è accusato concernevano opinioni da lui espresse nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, comma primo, della Costituzione, sul presupposto che, nella sostanza, l'elemento materiale del reato risultasse non provato in quanto gli elenchi di nomi diffusi dal Nuccio non sarebbero stati quelli in possesso della Commissione antimafia - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato, in riferimento all'art. 68, comma primo, della Costituzione, in base al principio che la immunità prevista dal precetto costituzionale non può essere invocata e applicata dalla Camera alla stregua di valutazioni prettamente di merito della vicenda processuale, di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, e dichiarato dalla Corte ammissibile, in sede deliberativa con ordinanza 16-30 ottobre 1997, n. 325. (Deliberazione della Camera dei deputati del 5 marzo 1997).**

Il Tribunale nel procedimento penale contro Nuccio Gaspare, nato a Castelvetrano il 28 maggio 1957, imputato del reato di cui all'art. 326 c.p. per avere divulgato le liste degli iscritti a logge massoniche attive nella provincia di Pesaro benché coperte da segreto istruttorio in quanto oggetto di inchiesta parlamentare, enunciandone i nomi in un pubblico dibattito e distribuendone gli elenchi. In Pesaro, l'11 febbraio 1994.

Premesso:

che all'udienza dibattimentale dell'8 novembre 1995 la difesa dell'imputato chiedeva la trasmissione degli atti alla Camera dei deputati per le valutazioni di sua competenza in ordine all'applicabilità alla condotta rubricata dell'immunità prevista dall'art. 68 della Costituzione, essendo l'imputato all'epoca dei fatti e sino all'aprile del 1994 un deputato in carica;

che il tribunale, con ordinanza in pari data, dichiarava manifestamente infondata la questione sollevata dalla difesa ordinando procedersi oltre nel giudizio e disponendo trasmissione di copia del provvedimento alla Camera dei deputati, come disposto dagli artt. 3 e 5 del decreto-legge n. 374 del 7 settembre 1995;

che in esito a detta trasmissione la Camera dei deputati richiedeva copia degli atti del procedimento, ed alla seduta del 5 marzo 1997 approvava la proposta della Giunta di dichiarare che i fatti per i quali è processo concernono opinioni espresse dall'onorevole Nuccio nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione;

che all'odierno dibattimento il pubblico ministero e le parti civili chiedevano sollevarsi conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, in considerazione del fatto che la decisione della Camera era basata su valutazioni di merito precluse all'organo suddetto;

che la difesa, invece, instava per il proscioglimento dell'imputato conformemente alla deliberazione della Camera.

Tutto ciò premesso rileva il Collegio che, in effetti, dalla lettura degli atti relativi alla discussione del caso in esame, avvenuta alla Camera nella seduta del 5 marzo, emerge come tale organo sia pervenuto alla decisione suesposta alla stregua di valutazioni prettamente di merito della vicenda processuale, ritenendo, nella sostanza, non provato l'elemento materiale del reato, in quanto gli elenchi diffusi dal Nuccio non sarebbero coincisi con quelli in possesso della Commissione antimafia e, conseguentemente, ritenendo l'attività contestata al predetto come rientrante nell'esercizio delle attribuzioni parlamentari previste dall'art. 68 della Costituzione.

Al riguardo, ritiene il Collegio che alla Camera non competevano valutazioni di merito della vicenda processuale esaminata — come, invece, avvenuto, avendo emesso un giudizio di sostanziale infondatezza dell'accusa per insussistenza del fatto — bensì soltanto di verificare in astratto se la condotta addebitata al parlamentare poteva costituire esercizio dell'attività di cui all'art. 68 della Costituzione.

Così facendo la Camera si è attribuita un potere sostanzialmente giurisdizionale, riservato esclusivamente alla autorità giudiziaria.

Per tali motivi questo tribunale ritiene che insorga conflitto di attribuzioni della cui risoluzione va investita la Corte costituzionale, competente in materia di conflitti tra poteri dello Stato.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 37 e seguenti della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva conflitto di attribuzione avverso la deliberazione della Camera dei deputati assunta in data 5 marzo 1997 nei confronti del parlamentare Nuccio Gaspare;*

*Ordina alla cancelleria la trasmissione degli atti del procedimento in questione alla Corte costituzionale e la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone la sospensione del presente procedimento penale sino alla decisione della Corte costituzionale.*

Pesaro, addì 4 aprile 1997

*Il presidente: Agabiti ROSEI*

N. 59

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 23 dicembre 1997*  
(della regione Lombardia)

**Giustizia amministrativa - Sentenza del TAR per la Lombardia, sez. II, n. 1738 dell'8 ottobre 1997, con la quale sono state annullate le deliberazioni della Giunta regionale lombarda n. 67573 del 10 aprile 1995, e nn. 9480 e 9479 del 1° marzo 1996, concernenti tutte il Piano territoriale di coordinamento del Parco agricolo sud di Milano, per essere state riconosciute illegittime, la prima (recante «Approvazione della Relazione istruttoria relativa alla proposta di approvazione del Piano, ai sensi dell'art. 19, comma 2, penultimo alinea, della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86») - giacché con essa, invece di limitarsi alla verifica della proposta di piano adottata dalla provincia di Milano, in relazione alla coerenza con gli indirizzi di politica ambientale della regione, come previsto dal citato art. 19, si era riscritta completamente la proposta - e la seconda e la terza (aventi ad oggetto, rispettivamente, la trasmissione al Consiglio regionale del progetto di legge per l'approvazione al Piano) in via derivata, in quanto consequenziali alla prima - Lamentata violazione, in riferimento agli articoli 97, 117, 118, 121, 122 e 123 della Costituzione e allo statuto della regione Lombardia, delle competenze garantite alla regione Lombardia in ordine alla integrità della propria potestà legislativa e in particolare della sfera dell'iniziativa legislativa della Giunta regionale, in quanto i provvedimenti annullati, trattandosi di atti interni ad un procedimento destinato a concludersi con un atto legislativo, e come tali attratti nel regime dell'atto legislativo, non erano assoggettabili, di conseguenza, alla giurisdizione del TAR - Non rilevanza in contrario dell'argomento addotto nella motivazione della sentenza, secondo cui l'annullamento disposto nel caso dal giudice amministrativo sarebbe legittimato dagli effetti esterni delle deliberazioni della Giunta riguardo a misure di salvaguardia in base ad esse immediatamente operanti, effetti esterni peraltro eliminabili, a voler tutto concedere, limitando solo ad essi l'esercitato sindacato - Richiamo alle sentenze nn. 110/1970, 432/1994, 285/1990, 143/1989 e 1010/1988 - Istanza di sospensione.**

**Sentenze del tribunale amministrativo reg., sez. II, della Lombardia dell'8 ottobre 1997, n. 1738.**  
(Cost., artt. 79, 117, 118, 121, 122 e 123; statuto regione Lombardia).

Ricorso per conflitto di attribuzione della regione Lombardia, in persona del Presidente *pro-tempore* della Giunta, on. Roberto Formigoni, ai sensi della delibera di Giunta n. 32902 del 5 dicembre 1997, rappresentato e difeso dal prof. avv. Beniamino Caravita di Toritto, e presso il suo studio elettivamente domiciliato, in Roma, via Torquato Taramelli 22, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro-tempore*, per l'annullamento della sentenza del t.a.r. per la Lombardia, sez. II, n. 1738 dell'8 ottobre 1997, notificata alla regione Lombardia il 14 ottobre 1997, con la quale sono state annullate:

la deliberazione della Giunta regionale lombarda n. 9479, del 1° marzo 1996, avente ad oggetto «Approvazione e trasmissione al Consiglio regionale del progetto di legge per l'approvazione del piano territoriale di coordinamento (p.t.c.) del parco regionale di cintura metropolitana parco agricolo sud Milano»;

la deliberazione di Giunta regionale n. 9480 del 1° marzo 1996, avente ad oggetto «Trasmissione al Consiglio regionale della Relazione istruttoria relativa alla verifica, ai sensi dell'art. 19, comma 2, penultimo alinea, della legge reg. n. 86 del 1983, concernente la proposta di piano territoriale di coordinamento del parco regionale di cintura metropolitana parco agricolo sud Milano»;

la deliberazione della Giunta regionale n. 67573, del 20 aprile 1995, recante: «Approvazione della relazione istruttoria relativa alla proposta di approvazione del piano territoriale di coordinamento del parco agricolo sud Milano, ai sensi dell'art. 19, comma 2, penultimo alinea della legge reg. n. 86 del 30 novembre 1983».

F A T T O

In attuazione della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86, come modificata dalla legge regionale 23 aprile 1985, n. 41, che ha inserito tra le «aree regionali protette di interesse naturale ed ambientale» anche i «parchi di cintura metropolitana», la regione Lombardia, con legge 23 aprile 1990, n. 24, istituiva il parco agricolo sud Milano.

Sulla base di quanto stabilito dall'articolo 19, comma secondo, della legge regionale n. 86/1983, la provincia di Milano, quale ente gestore del parco agricolo sud Milano, in data 20 ottobre 1993, approvava, con deliberazione del Consiglio provinciale n. 20354/1980/91, la proposta di piano territoriale di coordinamento del parco.

Successivamente, con i ricorsi 553/94 e 2217/94, la Edilnord s.p.a. — in qualità di proprietaria delle aree costituenti il cd. «triangolo industriale», site nei comuni di Lachiarella e Zibido San Giacomo — impugnava, rispettivamente, la delibera provinciale di adozione della proposta di p.t.c. e la delibera consiliare con la quale la provincia di Milano aveva dato risposta alle osservazioni effettuate dalla Edilnord s.p.a. in ordine alla proposta di piano.

Con le sentenze nn. 561 e 563 del 29 aprile 1996, il t.a.r. Lombardia, sez. II, dichiarava l'improcedibilità di entrambi i ricorsi per sopravvenuta carenza di interesse a causa dell'adozione, da parte della Giunta regionale, della «Relazione istruttoria alla relativa proposta di p.t.c.».

La relazione della Giunta, infatti, a parere del t.a.r. Lombardia, costituiva, nella sostanza, «una nuova proposta, che supera integralmente quella contenuta nella precedente deliberazione del Consiglio provinciale del 21 ottobre 1993».

Successivamente la Edilnord s.p.a. proponeva ricorso con istanza cautelare di fronte al t.a.r. per la Lombardia contro gli atti citati in epigrafe.

In data 9 giugno 1996 il t.a.r. per la Lombardia, sez. I, emetteva ordinanza cautelare n. 1822/96 con cui respingeva la richiesta di sospensione di tali deliberazioni «considerato che il ricorso si dirige avverso atti interni al procedimento legislativo regionale, non suscettibili in quanto tali di impugnazione in via giurisdizionale».

Successivamente il ricorso veniva chiamato avanti alla II sezione del t.a.r. Lombardia, all'udienza del 24 settembre 1997: in data 8 ottobre 1997 veniva depositata la sentenza n. 1738, notificata alla regione Lombardia in data 14 ottobre 1997.

Con tale sentenza, oggetto del presente conflitto, il t.a.r. Lombardia, sez. II, accoglieva il ricorso promosso dalla Edilnord s.p.a. e, per effetto, annullava gli atti impugnati.

Nella sentenza in oggetto il t.a.r. Lombardia sottolinea come la circostanza che le deliberazioni impuginate costituiscano segmenti di un procedimento che si conclude con un atto legislativo, se, da un lato, impedisce ogni controllo del giudice amministrativo in ordine alla legittimità del provvedimento di approvazione del p.t.c., dall'altro, non esclude la possibilità di un tale sindacato in ordine agli atti interni del procedimento legislativo che, in quanto produttivi di effetti giuridici esterni, sono da considerarsi autonomamente impugnabili.

Quanto al merito, il t.a.r. ha dichiarato illegittima la deliberazione n. 67573 del 20 aprile 1995, con la quale la Giunta regionale ha approvato la relazione istruttoria e, conseguentemente, ha ritenuto illegittime, per invalidità derivata, le consequenziali deliberazioni nn. 9480 e 9479 del 1° marzo 1996.

L'illegittimità della d.g.r. n. 67573 del 20 aprile 1995 discenderebbe, secondo quanto statuito dal t.a.r. Lombardia, dalla circostanza che, riscrivendo completamente la proposta di piano adottata dalla provincia di Milano, la Giunta regionale avrebbe violato l'art. 19, comma secondo, della legge regionale 86/83, in base al quale alla Giunta spetta esclusivamente «la verifica ... in relazione alla coerenza con gli indirizzi di politica ambientale della regione».

La Giunta, inoltre, a parere del t.a.r. avrebbe dovuto indicare il parametro alla stregua del quale sarebbe stata condotta la verifica, presupponendo il concetto di «verifica» l'individuazione di un termine di raffronto e la specificazione di criteri obiettivi.

La sentenza del t.a.r. Lombardia, esorbitando palesemente e grossolanamente dai confini dell'attività giurisdizionale, viola le competenze costituzionalmente garantite alla regione Lombardia, in tema di integrità della propria potestà legislativa, anche con riferimento alla sfera dell'iniziativa legislativa, e in particolare a quella di Giunta, violando così gli art. 97, 117, 118, 121, 122 e 123 Cost., nonché lo statuto regionale e, in quanto gravemente lesiva della posizione costituzionale della regione, deve essere impugnata per i seguenti motivi di

## D I R I T T O

1. — Circa l'ammissibilità del rimedio del conflitto di attribuzione. Circa la natura del vizio che può essere fatto valere ricorrendo avverso atti del potere giurisdizionale. Nessun dubbio può sussistere circa l'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra regione e Stato avente ad oggetto un atto della autorità giurisdizionale: numerosi sono i precedenti in proposito (a prendere le mosse dalla sentenza n. 110 del 1970), cosicché appare inutile soffermarsi su tale punto ormai acquisito alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ha confermato ancora recentemente Corte cost., sent. 432 del 1994, che «l'impiego del conflitto di attribuzione tra Stato e regione in relazione ad atti del potere giurisdizionale risponde a esigenza di integrazione della tutela dell'autonomia regionale contro tutte le invasività statali, con la conseguenza che il conflitto di attribuzione può ben trarre origine da un atto giurisdizionale se e in quanto lo stesso sia ritenuto lesivo di una competenza costituzionalmente garantita alla regione, una volta considerato che la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegue la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnata all'altro soggetto».

Ammissa in via di principio la ricorribilità in conflitto di attribuzione tra Stato e regioni di atti del potere giurisdizionale, resta comunque da verificare — come ben sottolineato nella sentenza n. 285 del 1990, richiamando ulteriori conformi precedenti — la natura del vizio dell'atto promanante dal potere giudiziario fatto valere dinanzi alla Corte costituzionale: il vizio deve cadere sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa.

«Quanto al punto — proseguiva la sent. n. 285 — se venga o meno in discussione una menomazione di una competenza costituzionalmente attribuita alla regione, non può esservi dubbio che la prospettata disapplicazione di leggi regionali, sia sotto il profilo di una loro equiparazione ad atti amministrativi, sia in quanto ritenute costituzionalmente illegittime, violi, ove accertata, le invocate norme costituzionali e incida, in particolare, sulla competenza legislativa garantita alla regione dall'art. 117, comma 1». E, concludeva la medesima sentenza, «accertato che non spetta alla Corte di cassazione disapplicare le leggi regionali, la sentenza oggetto del conflitto deve essere annullata in applicazione degli articoli 41 e 38 legge 11 marzo 1953, n. 87».

2. — Circa l'esclusione che, nel caso concreto, si tratti di *error in iudicando*. Se nella sentenza n. 285 la questione — e il vizio fatto valere — verteva intorno alla «forza» dell'atto legislativo, nel conflitto qui introdotto la questione — e il relativo vizio della sentenza impugnata — riguarda il regime del procedimento legislativo e la sottoposizione degli atti di esso facenti parte al regime di impugnazione della legge e non ad autonome possibilità di impugnazione.

Afferma la sentenza impugnata: «Non v'è dubbio che — secondo la sequenza procedimentale delineata dal legislatore regionale (art. 19 della legge regionale n. 86 del 1983) — le deliberazioni impugnate (aventi ad oggetto l'approvazione della Relazione istruttoria, la trasmissione di questa al Consiglio regionale, nonché l'approvazione e la trasmissione allo stesso Consiglio del progetto di legge) costituiscano segmenti di un procedimento che si conclude con un atto legislativo.

Non v'è dubbio altresì che — in relazione alla natura di questo atto — sia escluso il sindacato del giudice amministrativo in ordine alla legittimità del provvedimento di approvazione del Piano territoriale di coordinamento del parco di cintura metropolitana.

Questa circostanza non è però sufficiente ad escludere ogni sindacato del giudice amministrativo in ordine alla legittimità degli atti amministrativi interni al procedimento legislativo: l'autonoma impugnabilità di questi atti dipende — secondo i principi generali in tema di ammissibilità del ricorso davanti al giudice amministrativo — dalla loro capacità di produrre, accanto ad effetti endoprocedimentali, anche effetti giuridici esterni.

Ed è certamente un effetto giuridico esterno quello che consegue all'adozione della proposta di piano territoriale di coordinamento: prevede infatti l'art. 18, comma 6, della legge regionale n. 86 del 1983, che «Dalla data di pubblicazione della proposta di piano cessano di applicarsi le norme di salvaguardia previste dalla legge istitutiva ai sensi del precedente art. 16, comma 1, lett. d); dalla stessa data, sino all'entrata in vigore della legge di approvazione del piano territoriale, e comunque per non oltre due anni dalla data di pubblicazione della proposta di piano, è vietato ogni intervento in contrasto con le previsioni del piano medesimo e delle eventuali modifiche deliberate, in sede di verifica del piano, da parte della Giunta regionale, ai sensi del successivo art. 19, comma 2».

La salvaguardia — assicurata dalla richiamata disposizione regionale — delle previsioni contenute nella proposta di piano (come adottata dall'ente gestore e come eventualmente modificata dalla Giunta regionale in sede di verifica), costituisce un effetto giuridico esterno "funzionalmente" distinto rispetto agli effetti propri dell'atto conclusivo del procedimento. Sicché non v'è dubbio che — a prescindere dalla qualificazione dell'intervento nella specie compiuto dalla Giunta regionale in sede di verifica della proposta di piano elaborata dalla provincia (se di sola modifica, ovvero di integrale rielaborazione della proposta) — la deliberazione con cui la Giunta regionale ha approvato la relazione istruttoria è idonea ad arrecare una lesione immediata, autonoma e non necessariamente dello stesso contenuto rispetto a quella conseguente alla approvazione definitiva del p.t.c. (ai sensi dell'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 86 del 1983, al Consiglio regionale spetta l'esame della proposta, delle osservazioni pervenute, delle controdeduzioni dell'Ente proponente e delle modifiche apportate dalla Giunta: sicché — almeno teoricamente — la legge regionale che conclude il procedimento potrebbe approvare un piano in parte diverso da quello trasmesso al Consiglio)».

Al fine, allora, di approfondire la contestazione della sentenza e per verificare l'esorbitanza della sentenza dai confini della giurisdizione, si può partire da tre affermazioni poste dalla stessa sentenza:

non v'è dubbio che le deliberazioni impugnate costituiscano segmenti di un procedimento che si conclude con un atto legislativo;

il fatto che sia escluso il sindacato del giudice amministrativo in ordine alla legittimità del provvedimento di approvazione del p.t.c. «non è però sufficiente ad escludere ogni sindacato del giudice amministrativo in ordine alla legittimità degli atti amministrativi interni al procedimento legislativo»;

l'autonoma impugnabilità di questi atti (definiti come amministrativi interni al procedimento legislativo) dipende dal fatto che essi abbiano effetti giuridici esterni.

3. — Circa la collocazione e il regime degli atti interni al procedimento legislativo. La sentenza qui in contestazione qualifica pianamente gli atti impugnati come atti interni al procedimento legislativo: ma poi non ne trae le conseguenze che pianamente avrebbe dovuto trarre e che — paradossalmente — aveva già tratto in sede cautelare: l'assoluta e insuperabile assenza di giurisdizione in proposito, in quanto attratti, in ragione degli articoli 117, 121 e 123 Cost., nel regime dell'atto legislativo.

L'art. 19 della legge n. 86 del 1983 prevede che il piano territoriale del parco sia approvato con legge regionale, su proposta dell'ente gestore. Il comma 2 dell'art. 19 precisa la procedura (pubblicazione; osservazioni e controdeduzioni; verifica e modifiche da parte della Giunta regionale; trasmissione al Consiglio regionale per l'esame e l'approvazione).

Non interessa in questa sede decidere se già la proposta dell'ente gestore costituisca una forma (ulteriore) di iniziativa legislativa (a livello regionale non vi è la tipizzazione dell'art. 71 Cost.), ovvero rappresenti solo lo strumento per attivare la procedura legislativa, che inizia con l'atto giuntale di approvazione della proposta di piano e la sua trasmissione al Consiglio (con la deliberazione n. 9479 del 1° marzo 1996 la Giunta ha deliberato «di approvare il progetto di legge... e di trasmetterlo al Consiglio regionale»).

Anche nell'ipotesi più restrittiva, il t.a.r. ha ritenuto di poter colpire l'atto tipico dell'iniziativa legislativa, vale a dire la delibera di Giunta e la trasmissione al Consiglio.

Nessun dubbio può sussistere sul fatto che l'approvazione della proposta di piano e la sua trasmissione al Consiglio costituiscano atti facenti parte dell'iniziativa legislativa: essi, al di là della copertura fornita dall'art. 122 Cost. (v. Corte cost., 432 del 1984) nel caso di iniziativa giuntale, appaiono attratti nel regime della legge. La loro impugnabilità dinanzi al giudice amministrativo permetterebbe, allo stesso titolo, di impugnare la delibera governativa di approvazione di una proposta di legge ovvero l'autorizzazione presidenziale. Il ché pare assurdo.

4. — Circa il regime degli atti del procedimento legislativo. Ad una prima sommaria ricerca non constano, alla difesa regionale, impugnazioni di atti di iniziativa legislativa di strumenti urbanistici nel caso della loro approvazione per legge.

Può essere allora opportuno esaminare altre situazioni in cui si è tentato di impugnare atti di procedimenti legislativi.

Così, di recente, il t.a.r. Lazio, I, sent. n. 210 del 1997, ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso un provvedimento dell'ufficio centrale per il referendum sulla base dell'argomento «secondo il quale gli atti emessi dall'ufficio centrale per i referendum abrogativi di leggi nazionali hanno natura solo formale di atti giurisdizionali, atteso che il segmento procedimentale nell'ambito del quale essi sono emanati costituisce momento del complessivo procedimento legislativo abrogativo previsto dall'art. 75 Cost.» (la decisione, poi confermata in appello da Cons. Stato, n. 333/1997, prende le mosse, confermandola, da Cass., ss.uu., n. 1292 del 19 febbraio 1983).

Eguale, la più recente giurisprudenza amministrativa non ritiene impugnabili davanti al giudice amministrativo le deliberazioni di giunta regionale che indicano *referendum* in materia di variazione di circoscrizione comunale, avendo natura di atti endoprocedimentali inseriti, insieme al *referendum* stesso, nel procedimento di cui all'art. 133 Cost. (Cons. Stato, V, 27 settembre 1993, ord. n. 1301).

Questa giurisprudenza conferma il punto di arrivo di una incontestata acquisizione teorica, secondo cui gli atti facenti parte nel procedimento legislativo seguono la stessa sorte e hanno lo stesso regime giuridico dell'atto — legge — al quale sono funzionalizzati.

L'iniziativa — non c'è bisogno di spendere su ciò troppe parole — costituisce, ai sensi degli articoli 71 e 121 Cost., uno degli elementi del procedimento legislativo: gli atti di iniziativa hanno — e non possono avere — lo stesso regime della legge cui ineriscono.

5. — Circa alcune erronee conseguenze in ragione di una presunta natura amministrativa degli atti impugnati. Non varrebbe — a sostegno dell'impugnabilità delle delibere — andare alla ricerca di una presunta loro natura estrinsecamente e sostanzialmente amministrativa, che le renderebbe impugnabili nonostante il loro inserimento nel procedimento legislativo.

La assolutamente consolidata giurisprudenza costituzionale, nell'affermare la legittimità di leggi provvedimento, ha sempre precisato che «si deve escludere che la Costituzione vieti l'adozione di leggi a contenuto particolare e concreto. Tanto la Costituzione (articoli 70 e 121), quanto gli statuti regionali definiscono la legge, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza da un certo organo o da un certo potere, il procedimento di formazione e il particolare valore giuridico (rango primario delle norme legislative, trattamento giuridico sotto il profilo del sindacato, resistenza all'abrogazione, ecc.)» (Corte cost., sent. 143 del 1989, e ivi ulteriori precedenti).

Non esistendo un contenuto tipico della legge, non è nemmeno possibile differenziare fasi del procedimento legislativo in relazione al presunto carattere amministrativo di atti relativi ad una certa fase: il regime degli atti del procedimento legislativo è dato sempre e solo dal regime finale della legge, in ragione del loro inserimento in un procedimento destinato all'approvazione dell'atto legislativo; e il regime della legge è quello della insindacabilità da parte del giudice comune, sia sotto un profilo sostanziale, sia sotto un profilo procedimentale.

Eventuali vizi procedimentali — e fra di essi sono sicuramente compresi quelli relativi all'iniziativa — potranno essere fatti valere con il rimedio della sollevazione della questione di costituzionalità in un giudizio ordinario.

Incorre poi in una grave confusione concettuale il t.a.r. quando deduce l'impugnabilità dall'esistenza di effetti giuridici esterni.

La presenza di questi effetti vale a giustificare l'interesse all'impugnazione, ma non può certo mutare la natura di un atto.

E, di nuovo, se si volesse che da un atto del procedimento legislativo, quale l'iniziativa, non possano derivare effetti esterni, il rimedio non è l'annullamento dell'atto di iniziativa, bensì l'eliminazione — o l'attivazione degli strumenti per eliminare — degli effetti giuridici esterni. E, nella specie, ben si sarebbe potuto, se del caso, sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 6, della legge reg. n. 86 del 1983, nella parte in cui prevede l'applicazione delle misure di salvaguardia, ovvero annullare non già la proposta di piano in sé, bensì nella parte in cui da essa derivavano misure di salvaguardia.

6. — Circa eventuali vizi di costituzionalità della procedura prevista dalla legge n. 86 del 1983. Dalla lettura della sentenza non è dato sapere se il t.a.r. aderendo ad un determinato filone dottrinale, volesse colpire l'approvazione per legge del Piano territoriale di coordinamento.

Sul punto si è in verità già pronunciata codesta ecc.ma Corte costituzionale, respingendo, con la sentenza n. 143 del 1989, la questione di legittimità costituzionale di una legge della provincia di Trento che prevede l'approvazione del p.t.c. con legge anziché con atto amministrativo.

È sicuramente sempre possibile che la Corte costituzionale muti opinione: ma il t.a.r. nel caso in questione, avrebbe dovuto non già annullare gli atti inerenti all'iniziativa legislativa della Giunta, quasi facendosi giustizia da sé, bensì (come peraltro ha fatto in vicenda simile, relativa al p.t.c. del parco di Montevicchia e della valle del Curone, con ordinanza del t.a.r. Lombardia, Milano, 14 novembre 1996) sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. n. 86 del 1983.

7. — Non è in questa sede che deve essere discussa la bontà della sentenza del t.a.r. circa i poteri regionali di modifica della proposta dell'Ente gestore. Valga solo ricordare che con la sentenza n. 1010 del 1988 la Corte costituzionale ha mandato esente da vizi di costituzionalità il potere della Giunta regionale siciliana di apportare modifiche in sede di approvazione dei piani urbanistici comprensoriali.

## SOSPENSIVA

La sentenza deve essere sospesa nelle more del giudizio. Essa, infatti, crea danni gravissimi alla regione sotto due diversi profili:

viene infatti interrotto un procedimento legislativo che si era già avviato, tant'è che — prima del deposito della decisione — la competente commissione consiliare aveva già provveduto, in data 18 settembre 1997, ad approvare — con ulteriori modifiche — la proposta di piano;

l'interruzione del procedimento di approvazione del piano crea una grave situazione anche sotto il profilo delle misure di salvaguardia applicabili.

*P. Q. M.*

*La regione Lombardia, così come rappresentata, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, previa sospensione da rendersi sentito in camera di consiglio il proprio difensore, voglia annullare la sentenza impugnata citata in epigrafe, dichiarando che non spetta allo Stato, e per esso al t.a.r. Lombardia, annullare atti del procedimento legislativo regionale.*

Roma-Milano, addì 12 dicembre 1997

Prof. avv. Beniamino CARAVITA DI TORITTO

97C1499

n. 77

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 dicembre 1997*  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Zootecnia - Agricoltura - Regione Friuli-Venezia Giulia - Disciplina del settore lattiero-caseario - Costituzione di un quantitativo regionale di latte producibile - Previsione di modalità di compensazione a livello regionale - Istituzione e disciplina di una quota di riserva regionale - Contrasto con la normativa comunitaria, di cui al regolamento CEE n. 3950/92 - Incidenza sull'obbligo all'osservanza degli impegni comunitari - Violazione dei limiti posti alla competenza legislativa regionale.**

**(Legge regione Friuli-Venezia Giulia, 4 novembre 1997, art. 2, comma 1, e 5).**

**(Cost., art. 11 e 117).**

Ricorso del Presidente Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato contro il presidente della Giunta della regione Friuli-Venezia Giulia per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Friuli-Venezia Giulia (n. 285-bis) riapprovata il 4 novembre 1997, recante «disciplina del settore lattiero-caseario regionale» e in particolare dei suoi artt. 2, 3, comma quarto, 4, comma secondo, e 5, per violazione dei principi di cui alla legge 14 ottobre 1957, n. 1203, di ratifica ed esecuzione del Trattato C.E., in relazione al regolamento CEE del Consiglio n. 3950/1992 del 28 dicembre 1992.

1. — Nella seduta del 30 gennaio 1997 il Consiglio regionale della regione Friuli-Venezia Giulia ha approvato la legge regionale n. 285 contenente «disciplina del settore lattiero-caseario regionale». La legge intende regolamentare — art. 1 — la produzione lattiera regionale e il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in applicazione del regolamento CEE del Consiglio n. 3950/1992 del 28 dicembre 1992, che a sua volta ha istituito, riprendendo precedenti disposizioni (reg. 856/94), il prelievo supplementare per le eccedenze di produzione (cfr. anche reg. CEE di applicazione della Commissione n. 563/1993 del 9 marzo 1993). La legge regionale prevede nell'art. 2 una quota di produzione regionale, costituita dalla somma delle quote individuali determinate a livello nazionale secondo la legge 26 novembre 1992 n. 468 e le disposizioni connesse, e una compensazione delle quote stesse a livello regionale ai fini della determinazione del prelievo eventualmente dovuto. È prevista altresì — art. 3 —, al di là dell'assegnazione di quote aziendali con il criterio degli articoli precedenti, la costituzione di una riserva regionale di quote da riattribuire nel territorio della regione stessa. L'art. 4 detta

disposizioni in ordine ai controlli e al metodo da seguire per la compensazione regionale. Sono poi dettate regole — art. 5 — per l'utilizzazione della quota regionale. L'art. 6 prevede l'emanazione di un regolamento di esecuzione e l'art. 7 rinvia alla normativa nazionale per quanto non disposto dalla legge stessa.

Il Governo della Repubblica ha rinviato la legge al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 127 Cost. osservando che la legge nel suo complesso, in particolare per alcune specifiche disposizioni, contrasta con la normativa comunitaria nel settore specifico, ma il Consiglio regionale nella seduta del 4 novembre 1997 ha riapprovato, a maggioranza assoluta, la legge stessa con una sola modifica, nell'art. 2, comma 3, portando la validità della compensazione regionale dall'originario periodo 1995/96 al successivo periodo 1996/97. Il testo riapprovato è stato comunicato al Governo con nota 17 novembre 1997.

2. — La legge nel suo complesso, con particolare riferimento alle disposizioni sotto indicate che la caratterizzano e praticamente ne esauriscono il contenuto effettivo, è in contrasto con la normativa comunitaria del settore lattiero-caseario e in specie con quella relativa alla fissazione di quantitativi massimi di produzione e alla istituzione di un prelievo supplementare per le eccedenze di produzione, normativa cui si è poi uniformata quella nazionale (legge 26 novembre 1992 n. 468 e succ. mod. e disposizioni connesse).

In particolare:

a) l'art. 2, comma primo, della legge regionale, prevedendo la costituzione di un quantitativo regionale, contrasta con la norma comunitaria (artt. 2 e 3 reg. 3950/92 sopra citato, artt. 2 e 3 legge 468/92 sopra cit.), che prevede l'assegnazione, — nell'ambito di una quota globale nazionale —, di quote di riferimento ai singoli produttori e non prevede la costituzione di quantitativi regionali, rendendo così indisponibili eventuali quote non più utilizzabili nella regione;

b) il secondo comma dello stesso art. 2, prevedendo una compensazione a livello regionale (che viene poi disciplinata nei commi successivi e nell'art. 4, comma secondo), contrasta con l'art. 2, n. 1, comma 2, del medesimo regolamento comunitario, che prevede come possibili solo due modalità di compensazione, o a livello di acquirente o a livello nazionale; la normativa nazionale, che in un primo tempo aveva consentito anche una compensazione a livello di associazione di produttori, ha dovuto essere modificata a seguito dei rilievi mossi dalla Commissione delle C.E. in specifica procedura di infrazione ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (cfr., dapprima, l'art. 5, comma 5 e segg., della legge 468/92, e poi l'art. 11 d.-l. 23 ottobre 1996 n. 542, convertito con modificazioni in legge 23 dicembre 1996 n. 649);

c) ancora l'art. 2 al comma terzo prevede che la compensazione regionale (già di per sé non consentita per quanto sopra detto) abbia validità a partire dal periodo 1996/97: invero il testo riapprovato ha così corretto la decorrenza di validità, che nella prima versione della legge regionale era indicato nel periodo 1995/96, ma i rilievi mossi dal Governo al primo testo mantengono la loro valenza anche con riferimento al nuovo testo, perché anche con quest'ultimo si avrebbero effetti incidenti sulle operazioni di compensazione nazionale attualmente sospese in attesa del riordino del settore e delle quote, dopo le osservazioni della Commissione governativa di indagine costituita ai sensi del d.-l. 31 gennaio 1997 n. 11, convertito con modificazione in legge 28 febbraio 1997 n. 81;

d) l'art. 2, comma quinto, l'art. 3, comma quarto, l'art. 4, comma secondo, e l'art. 5, istituiscono e disciplinano una riserva regionale, la quale non è invece consentita dalla normativa comunitaria, che ammette solo la costituzione di una riserva nazionale (art. 5 reg. 3950/92).

Il testo normativo regionale, quindi si pone in contrasto con la normativa comunitaria citata (nonché con quella nazionale conseguente), donde la sua illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 11 e 117 della Costituzione.

3. — Per gli esposti motivi il Presidente del Consiglio dei Ministri ricorrente chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Friuli-Venezia Giulia indicata in epigrafe, e, in particolare, dei suoi artt. 2, 3, comma quarto, 4, comma secondo e 5.

Saranno depositati: il testo originario e quello riapprovato dalla legge impugnata, con relativa comunicazione, il provvedimento di rinvio e la delibera 28 novembre 1997 del Consiglio dei Ministri.

Roma, addì 1° dicembre 1997

Oscar FIUMARA

N. 78

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 dicembre 1997*  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Caccia - Regione Umbria - Disposizioni circa il prelievo in deroga di fauna selvatica, ai sensi dell'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79, sulla protezione degli uccelli selvatici - Contrasto con l'art. 18 della legge-quadro sulla caccia n. 157 del 1992 - Violazione dei limiti posti alle competenze regionali in materia - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 272/1996 e 1002/1988.**

(Legge regione Umbria 17 novembre 1997).

(Legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18; direttiva CEE 2 aprile 1979, n. 409, art. 9; Cost., art. 117).

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la regione Umbria, in persona del presidente della Giunta regionale in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della delibera legislativa «Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici», approvata dal Consiglio regionale della regione Umbria nella seduta del 7 ottobre 1997, rinviata a nuovo esame con atto 23 ottobre 1997, rinviata a nuovo esame con atto 23 ottobre 1997, riapprovata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta nella seduta del 17 novembre 1997 e comunicata al Commissario del Governo il 22 novembre.

1. — La delibera legislativa approvata il 7 ottobre 1997 detta disposizioni che conferiscono alle province il potere di disporre «il prelievo in deroga» di fauna selvatica ai sensi dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE sulla protezione degli uccelli selvatici. Il testo si attiene (ma non fedelmente e compiutamente) alle condizioni e alle modalità prescritte dalla succitata norma comunitaria.

2. — Detta delibera è stata fatta oggetto di rinvio con cui il Governo ha rilevato che: «la suddetta legge con la quale la regione Umbria regola il prelievo in deroga delle specie cacciabili è censurabile in quanto eccede la competenza regionale in materia. Come ribadito dalla Corte costituzionale (cfr. sentenze nn. 272/1996 e 1002/1988) l'elenco delle specie cacciabili costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale vincolante ogni tipo di competenza legislativa regionale. La legge in esame viola l'art. 18 della legge n. 157/1992 in relazione all'art. 9 della direttiva comunitaria 2 aprile 1979, n. 409».

3. — Il Consiglio regionale nella seduta del 17 novembre 1997 ha riapprovato a maggioranza assoluta il medesimo testo, comunicato il 22 novembre 1997.

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 28 novembre 1997, ha deliberato l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale che viene ora proposta con il presente atto, sostenuta dai seguenti motivi.

4. — Con la sentenza n. 272/1996 (citata nel rinvio governativo) la Corte costituzionale ha ritenuto che «i divieti posti dalla direttiva in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica solo nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie medesime, riservato alla Stato dall'art. 18, terzo comma, della legge n. 157 del 1992».

D'altra parte, se è vero che deve esservi — come in effetti accade — una relazione di conformità tra l'art. 18 e la direttiva comunitaria (nel senso che il primo non può includere nell'elenco specie che la seconda sottopone a protezione assoluta) è anche vero che l'art. 18 ha un valore che va oltre la attuazione della direttiva; esso costituisce, secondo una consolidata giurisprudenza, norma fondamentale di riforma economico-sociale con forza assolutamente vincolante nei riguardi delle Regioni.

Con pieno fondamento, quindi, il Governo ha rinviato, e ora impugnato, la delibera legislativa della regione Umbria rilevando l'incompetenza della regione a dettare norme in contrasto con l'art. 18 che perciò risulta violato dalle norme stesse.

Non può valere in contrario la circostanza che la regione — come si può desumere dal tenore dell'art. 1 della delibera impugnata ove si richiama il decreto legislativo n. 143/1997 — abbia ritenuto di essere legittimata da detto decreto a regolare e applicare le deroghe comunitarie.

Questo provvedimento infatti mantiene espressamente (art. 2.2) al Ministero per le politiche agricole le competenze in tema di specie cacciabili.

Va comunque osservato che, in tema di specie cacciabili, la attribuzione statale non si esaurisce nell'ambito ministeriale considerato dal decreto legislativo n. 143/1997, dando luogo ad una competenza governativa ai sensi del comma 3 dell'art. 18.

Infine, si potrebbe aggiungere che la introduzione nell'ordinamento interno delle «deroghe» prevista dall'art. 9 della direttiva non costituisce attuazione obbligatoria della direttiva stessa bensì l'esercizio di una facoltà accordata allo Stato membro; e che in osservanza della direttiva le deroghe possono essere disposte solo per esigenze effettive connesse ad interessi generali di indubbia pertinenza statale (navigazione aerea, sicurezza pubblica, ricerca scientifica).

Sotto questo profilo, che è essenziale per una corretta attuazione della direttiva, si può rilevare una totale carenza della delibera impugnata, omettendo questa di stabilire le indispensabili misure, anche procedurali, atte a garantire che le deroghe vengano disposte dalle province solo per soddisfare esigenze effettive inerenti agli interessi generali tassativamente indicati dall'art. 9 della direttiva.

*Per gli esposti motivi si chiede che la Corte, in accoglimento del presente ricorso, dichiari fondata la proposta questione di legittimità costituzionale della impugnata delibera legislativa della regione Umbria.*

Roma, addì 2 dicembre 1997

Pier Giorgio FERRI - avvocato dello Stato

97C1443

---

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

---

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

## ABRUZZO

- ◇ **CHIETI**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via A. Herio, 21
- ◇ **L'AQUILA**  
LIBRERIA LA LUNA  
Viale Persichetti, 9/A
- ◇ **LANCIANO**  
LITOLIBROCARTA  
Via Ferro di Cavallo, 43
- ◇ **PESCARA**  
LIBRERIA COSTANTINI DIDATTICA  
Corso V. Emanuele, 146  
LIBRERIA DELL'UNIVERSITÀ  
Via Galliei (ang. via Gramsci)
- ◇ **SULMONA**  
LIBRERIA UFFICIO IN  
Circonvallazione Occidentale, 10

## BASILICATA

- ◇ **MATERA**  
LIBRERIA MONTEMURRO  
Via delle Beccherie, 69
- ◇ **POTENZA**  
LIBRERIA PAGGI ROSA  
Via Pretoria

## CALABRIA

- ◇ **CATANZARO**  
LIBRERIA NISTICÒ  
Via A. Daniele, 27
- ◇ **COSENZA**  
LIBRERIA DOMUS  
Via Monte Santo, 51/53
- ◇ **PALMI**  
LIBRERIA IL TEMPERINO  
Via Roma, 31
- ◇ **REGGIO CALABRIA**  
LIBRERIA L'UFFICIO  
Via B. Buozzi, 23/A/B/C
- ◇ **VIBO VALENTIA**  
LIBRERIA AZZURRA  
Corso V. Emanuele III

## CAMPANIA

- ◇ **ANGRI**  
CARTOLIBRERIA AMATO  
Via dei Goti, 11
- ◇ **AVELLINO**  
LIBRERIA GUIDA 3  
Via Vasto, 15  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Matteotti, 30/32  
CARTOLIBRERIA CESA  
Via G. Nappi, 47
- ◇ **BENEVENTO**  
LIBRERIA LA GIUDIZIARIA  
Via F. Paga, 11  
LIBRERIA MASONI  
Viale Rettori, 71
- ◇ **CASERTA**  
LIBRERIA GUIDA 3  
Via Caduti sul Lavoro, 29/33
- ◇ **CASTELLAMMARE DI STABIA**  
LINEA SCUOLA S.a.s.  
Via Raiola, 69/D
- ◇ **CAVA DEI TIRRENI**  
LIBRERIA RONDINELLA  
Corso Umberto I, 253
- ◇ **ISCHIA PORTO**  
LIBRERIA GUIDA 3  
Via Sogliuzzo
- ◇ **NAPOLI**  
LIBRERIA L'ATENEO  
Viale Augusto, 169/170  
LIBRERIA GUIDA 1  
Via Portaiba, 20/23  
LIBRERIA GUIDA 2  
Via Merillani, 118  
LIBRERIA I.B.S.  
Salita del Casale, 18  
LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO  
Via Caravita, 30  
LIBRERIA TRAMA  
Piazza Cavour, 75
- ◇ **NOCERA INFERIORE**  
LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO  
Via Fava, 51;

- ◇ **POLLA**  
CARTOLIBRERIA GM  
Via Crispi
- ◇ **SALERNO**  
LIBRERIA GUIDA  
Corso Garibaldi, 142

## EMILIA-ROMAGNA

- ◇ **BOLOGNA**  
LIBRERIA GIURIDICA CERUTI  
Piazza Tribunale, 5/F  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Castiglione, 1/C  
EDINFORM S.a.s.  
Via Farini, 27
- ◇ **CARPI**  
LIBRERIA BULGARELLI  
Corso S. Cabassi, 15
- ◇ **CESENA**  
LIBRERIA BETTINI  
Via Vescovado, 5
- ◇ **FERRARA**  
LIBRERIA PASELLO  
Via Canonica, 16/18
- ◇ **FORLÌ**  
LIBRERIA CAPPELLI  
Via Lazzaretto, 51  
LIBRERIA MODERNA  
Corso A. Diaz, 12
- ◇ **MODENA**  
LIBRERIA GOLIARDICA  
Via Emilia, 210
- ◇ **PARMA**  
LIBRERIA PIROLA PARMA  
Via Farini, 34/D
- ◇ **PIACENZA**  
NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO  
Via Quattro Novembre, 160
- ◇ **RAVENNA**  
LIBRERIA RINASCITA  
Via IV Novembre, 7
- ◇ **REGGIO EMILIA**  
LIBRERIA MODERNA  
Via Farini, 1/M
- ◇ **RIMINI**  
LIBRERIA DEL PROFESSIONISTA  
Via XXII Giugno, 3

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

- ◇ **GORIZIA**  
CARTOLIBRERIA ANTONINI  
Via Mazzini, 16
- ◇ **PORDENONE**  
LIBRERIA MINERVA  
Piazzale XX Settembre, 22/A
- ◇ **TRIESTE**  
LIBRERIA EDIZIONI LINT  
Via Romagna, 30  
LIBRERIA TERGESTI  
Piazza Borsa, 15 (gall. Tergesteo)
- ◇ **UDINE**  
LIBRERIA BENEDETTI  
Via Mercatovecchio, 13  
LIBRERIA TARANTOLA  
Via Vittorio Veneto, 20

## LAZIO

- ◇ **FROSINONE**  
CARTOLIBRERIA LE MUSE  
Via Marittima, 15
- ◇ **LATINA**  
LIBRERIA GIURIDICA LA FORENSE  
Viale dello Statuto, 28/30
- ◇ **RIETI**  
LIBRERIA LA CENTRALE  
Piazza V. Emanuele, 8
- ◇ **ROMA**  
LIBRERIA DE MIRANDA  
Viale G. Cesare, 51/E-F-G  
LIBRERIA GABRIELE MARIA GRAZIA  
c/o Pretura Civile, piazzale Clodio  
LA CONTABILE  
Via Tuscolana, 1027  
LIBRERIA IL TRITONE  
Via Tritone, 61/A

- LIBRERIA L'UNIVERSITARIA  
Viale Ippocrate, 99  
LIBRERIA ECONOMICO GIURIDICA  
Via S. Maria Maggiore, 121  
LIBRERIA MEDICHINI  
Via Marcantonio Colonna, 68/70

- ◇ **SORA**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Abruzzo, 4
- ◇ **TIVOLI**  
LIBRERIA MANNELLI  
Viale Mannelli, 10
- ◇ **VITERBO**  
LIBRERIA DE SANTIS  
Via Venezia Giulia, 5  
LIBRERIA "AR"  
Palazzo Uffici Finanziari - Pietrere

## LIGURIA

- ◇ **CHIAVARI**  
CARTOLERIA GIORGINI  
Piazza N.S. dell'Orto, 37/38
- ◇ **GENOVA**  
LIBRERIA GIURIDICA BALDARO  
Via XII Ottobre, 172/R
- ◇ **IMPERIA**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Viale Matteotti, 43/A-45
- ◇ **LA SPEZIA**  
CARTOLIBRERIA CENTRALE  
Via dei Colli, 5

## LOMBARDIA

- ◇ **BERGAMO**  
LIBRERIA ANTICA E MODERNA  
LORENZELLI  
Viale Giovanni XXIII, 74
- ◇ **BRESCIA**  
LIBRERIA QUERINIANA  
Via Trieste, 13
- ◇ **BRESSO**  
CARTOLIBRERIA CORRIDONI  
Via Corrdoni, 11
- ◇ **BUSTO ARSIZIO**  
CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO  
Via Milano, 4
- ◇ **COMO**  
LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI  
Via Mantova, 15  
NANI LIBRI E CARTE  
Via Calroli, 14
- ◇ **CREMONA**  
LIBRERIA DEL CONVEGNO  
Corso Campi, 72
- ◇ **GALLARATE**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Piazza Risorgimento, 10  
LIBRERIA TOP OFFICE  
Via Torino, 8
- ◇ **LECCO**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Corso Mart. Liberazione, 100/A
- ◇ **LODI**  
LA LIBRERIA S.a.s.  
Via Defendente, 32
- ◇ **MANTOVA**  
LIBRERIA ADAMO DI PELLEGRINI  
Corso Umberto I, 32
- ◇ **MILANO**  
LIBRERIA CONCESSIONARIA  
IPZS-CALABRESE  
Galleria V. Emanuele II, 15
- ◇ **MONZA**  
LIBRERIA DELL'ARENGARIO  
Via Mapelli, 4
- ◇ **SONDRIO**  
LIBRERIA MAC  
Via Calmi, 14

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

◇ **VARESE**

LIBRERIA PIROLA DI MITRANO  
Via Albuzzi, 8

**MARCHE**

◇ **ANCONA**

LIBRERIA FOGOLA  
Piazza Cavour, 4/5/6

◇ **ASCOLI PICENO**

LIBRERIA PROSPERI  
Largo Crivelli, 8

◇ **MACERATA**

LIBRERIA UNIVERSITARIA  
Via Don Minzoni, 6

◇ **PESARO**

LIBRERIA PROFESSIONALE MARCHIGIANA  
Via Mamelli, 34

◇ **S. BENEDETTO DEL TRONTO**

LA BIBLIOFILA  
Viale De Gasperi, 22

**MOLISE**

◇ **CAMPOBASSO**

CENTRO LIBRARIO MOLISANO  
Viale Manzoni, 81/83  
LIBRERIA GIURIDICA DI.E.M.  
Via Capriglione, 42-44

**PIEMONTE**

◇ **ALBA**

CASA EDITRICE ICAP  
Via Vittorio Emanuele, 19

◇ **ALESSANDRIA**

LIBRERIA INTERNAZIONALE BERTELOTTI  
Corso Roma, 122

◇ **ASTI**

LIBRERIA BORELLI  
Corso V. Alfieri, 364

◇ **BIELLA**

LIBRERIA GIOVANNACCI  
Via Italia, 14

◇ **CUNEO**

CASA EDITRICE ICAP  
Piazza del Galimberti, 10

◇ **NOVARA**

EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA  
Via Costa, 32

◇ **TORINO**

CARTIERE MILIANI FABRIANO  
Via Cavour, 17

◇ **VERBANIA**

LIBRERIA MARGAROLI  
Corso Mamelli, 55 - Intra

**PUGLIA**

◇ **ALTAMURA**

LIBRERIA JOLLY CART  
Corso V. Emanuele, 16

◇ **BARI**

CARTOLIBRERIA QUINTILIANO  
Via Arcidiacono Giovanni, 9  
LIBRERIA PALOMAR  
Via P. Amedeo, 176/B  
LIBRERIA LATERZA GIUSEPPE & FIGLI  
Via Sparano, 134  
LIBRERIA FRATELLI LATERZA  
Via Crisanzolo, 16

◇ **BRINDISI**

LIBRERIA PIAZZO  
Piazza Vittoria, 4

◇ **CERIGNOLA**

LIBRERIA VASCIAVEO  
Via Gubbio, 14

◇ **FOGGIA**

LIBRERIA ANTONIO PATIERNO  
Via Dante, 21

◇ **LECCE**

LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO  
Via Palmieri, 30

◇ **MANFREDONIA**

LIBRERIA IL PAPIRO  
Corso Manfredi, 128

◇ **MOLFETTA**

LIBRERIA IL GHIGNO  
Via Campanella, 24

◇ **TARANTO**

LIBRERIA FUMAROLA  
Corso Italia, 229

**SARDEGNA**

◇ **CAGLIARI**

LIBRERIA F.LLI DESSI  
Corso V. Emanuele, 30/32

◇ **ORISTANO**

LIBRERIA CANU  
Corso Umberto I, 19

◇ **SASSARI**

LIBRERIA AKA  
Via Roma, 42  
LIBRERIA MESSAGGERIE SARDE  
Piazza Castello, 11

**SICILIA**

◇ **ACIREALE**

CARTOLIBRERIA BONANNO  
Via Vittorio Emanuele, 184  
LIBRERIA S.G.C. ESSEGICI S.a.s.  
Via Caronda, 8/10

◇ **AGRIGENTO**

TUTTO SHOPPING  
Via Panoramica dei Templi, 17

◇ **ALCAMO**

LIBRERIA PIPITONE  
Viale Europa, 81

◇ **CALTANISSETTA**

LIBRERIA SCIASCIA  
Corso Umberto I, 111

◇ **CASTELVETRANO**

CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA  
Via Q. Sella, 106/108

◇ **CATANIA**

LIBRERIA ARLIA  
Via Vittorio Emanuele, 62  
LIBRERIA LA PAGLIA  
Via Etna, 393  
LIBRERIA ESSEGICI  
Via F. Riso, 58

◇ **ENNA**

LIBRERIA BUSCEMI  
Piazza Vittorio Emanuele, 19

◇ **GIARRE**

LIBRERIA LA SENORITA  
Corso Italia, 132/134

◇ **MESSINA**

LIBRERIA PIROLA MESSINA  
Corso Cavour, 55

◇ **PALERMO**

LIBRERIA CICALA INGUAGGIATO  
Via Villafermosa, 28  
LIBRERIA FORENSE  
Via Maqueda, 185  
LIBRERIA MERCURIO LI.C.A.M.  
Piazza S. G. Bosco, 3  
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO  
Piazza V. E. Orlando, 15/19  
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO  
Via Ruggero Settimo, 37  
LIBRERIA FLACCOVIO DARIO  
Viale Ausonia, 70  
LIBRERIA SCHOOL SERVICE  
Via Galletti, 225  
◇ **S. GIOVANNI LA PUNTA**  
LIBRERIA DI LORENZO  
Via Roma, 259  
◇ **TRAPANI**  
LIBRERIA LO BUE  
Via Cascio Cortese, 8  
LIBRERIA GIURIDICA DI SAFINA  
Corso Italia, 81

**TOSCANA**

◇ **AREZZO**

LIBRERIA PELLEGRINI  
Via Cavour, 42

◇ **FIRENZE**

LIBRERIA ALFANI  
Via Alfani, 84/86 R

LIBRERIA MARZOCCO

Via de' Martelli, 22 R  
LIBRERIA PIROLA -glà Etruria-  
Via Cavour, 46 R

◇ **GROSSETO**

NUOVA LIBRERIA S.n.c.  
Via Mille, 8/A

◇ **LIVORNO**

LIBRERIA AMEDEO NUOVA  
Corso Amedeo, 23/27  
LIBRERIA IL PENTAFOGLIO  
Via Firenze, 4/B

◇ **LUCCA**

LIBRERIA BARONI ADRI  
Via S. Paolino, 45/47  
LIBRERIA SESTANTE  
Via Montanara, 37

◇ **MASSA**

LIBRERIA IL MAGGIOLINO  
Via Europa, 19

◇ **PISA**

LIBRERIA VALLERINI  
Via dei Mille, 13

◇ **PISTOIA**

LIBRERIA UNIVERSITARIA TURELLI  
Via Macallè, 37

◇ **PRATO**

LIBRERIA GORI  
Via Ricasoli, 25

◇ **SIENA**

LIBRERIA TICCI  
Via Terme, 5/7

◇ **VIAREGGIO**

LIBRERIA IL MAGGIOLINO  
Via Puccini, 38

**TRENTINO-ALTO ADIGE**

◇ **TRENTO**

LIBRERIA DISERTORI  
Via Diaz, 11

**UMBRIA**

◇ **POLIGNO**

LIBRERIA LUNA  
Via Gramsci, 41

◇ **PERUGIA**

LIBRERIA SIMONELLI  
Corso Vannucci, 82  
LIBRERIA LA FONTANA  
Via Sicilia, 53

◇ **TERNI**

LIBRERIA ALTEROCCA  
Corso Tacito, 29

**VENETO**

◇ **CONEGLIANO**

CARTOLIBRERIA CANOVA  
Corso Mazzini, 7

◇ **PADOVA**

IL LIBRACCIO  
Via Portello, 42  
LIBRERIA DIEGO VALERI  
Via Roma, 114

◇ **ROVIGO**

CARTOLIBRERIA PAVANELLO  
Piazza V. Emanuele, 2

◇ **TREVISO**

CARTOLIBRERIA CANOVA  
Via Calmaggiore, 31

◇ **VENEZIA**

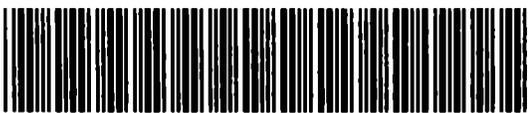
CENTRO DIFFUSIONE PRODOTTI I.P.Z.S.  
S. Marco 1893/B - Campo S. Fantin

◇ **VERONA**

LIBRERIA GIURIDICA EDITRICE  
Via Costa, 5  
LIBRERIA GROSSO GHELFI BARBATO  
Via G. Carducci, 44  
LIBRERIA L.E.G.I.S.  
Via Adigetto, 43

◇ **VICENZA**

LIBRERIA GALLA 1880  
Corso Palladio, 11



\* 4 1 1 1 1 0 0 0 1 0 9 8 \*

**L. 13.500**