

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 139° — Numero 38

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 settembre 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 05081

CORTE COSTITUZIONALE

1

-

S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 20. Ricorso per conflitto di attribuzione del 17 luglio 1998.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico dell'on.Tiziana Parenti per le dichiarazioni da questa rese in data 6 maggio 1995, nei confronti del dott. Paolo Ielo - Deliberazione della Camera dei deputati, in data 22 ottobre 1997, con la quale tali dichiarazioni sono state ritenute opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni di parlamentare, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal tribunale di Roma avverso la Camera dei deputati, riguardo a detta deliberazione, per ritenuto illegittimo esercizio del potere.

(Delibera della Camera dei deputati del 22 ottobre 1997).

(Cost., art. 68, primo comma) Pag. 13

- N. 22. Ricorso della regione Puglia del 3 agosto 1998.

Corte dei conti - Controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni regionali - Collegi regionali di controllo - Approvazione, da parte del Collegio regionale di controllo per la regione Puglia, del programma annuale di controllo - Previsto esame del rendiconto della regione per l'esercizio finanziario 1997, con riferimento anche agli esercizi finanziari 1995 e 1996 - Lesione delle competenze e dell'autonomia della regione e dei propri organi - Violazione dei principi posti in materia di controllo della Corte dei conti sulla gestione, di cui alla legge n. 20/1995 e sanciti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29/1995 - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio del giudice naturale, in relazione all'asserito carattere giurisdizionale del procedimento di controllo istituito.

[Deliberazione 11 maggio 1998, n. 1/1998, della Corte dei conti, Collegio reg. contr. Puglia; sez. centr. contr., ad. pl. n. 16/1998; sez. riunite, 13 giugno 1997, n. 1/1997; sez. riunite 5 dicembre 1997, n. 1/97 SRCNTR; determinazione 19 novembre 1997, sez. contr. aff. com. e int.; deliberazione 18 dicembre 1997, n. 5/1998, sez. contr. ad. pl.; 19 dicembre 1997, n. 19/1997, sez. enti locali; 22 dicembre 1997, sez. riunite (sede ref.)].

(Cost., artt. 5, 24, secondo comma, 25, primo comma, 121, 123, 127; statuto della regione Puglia, art. 71, legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, commi 5 e 6). » 15

N. 31. Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 1998.

Caccia - Regione Veneto - Addestramento e allenamento dei falchi per uso venatorio - Previsto esercizio di tale attività durante l'intero periodo dell'anno, «con divieto di predazione di fauna selvatica limitatamente ai periodi di caccia chiusa» - Violazione dei principi stabiliti dall'art. 18, legge n. 157/1992, circa i periodi di caccia consentiti, stante la natura venatoria dell'attività di cui trattasi - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 578/1990.

(Legge regione Veneto 12 giugno 1998).

(Legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18) Pag. 21

N. 32. Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 1998.

Turismo e industria alberghiera - Regione Marche - Disciplina dei campeggi - Possibilità di installare, nei campeggi, unità abitative fisse (bungalows, monolocali o simili) - Contrasto con i principi posti dalla legge-quadro per il turismo, di cui all'art. 6, sesto comma, legge n. 217/1983 - Violazione dei limiti posti alle competenze regionali in materia.

(Legge regione Marche 30 giugno 1998, art. 2, commi 2 e 3).

(Cost., artt. 117, legge 17 maggio 1983, n. 217, art. 6, sesto comma) » 22

N. 33. Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 1998.

Caccia - Regione Umbria - Calendario venatorio per la stagione 1998-1999 - Apertura anticipata della stagione venatoria per alcune specie cacciabili - Delibera adottata in contrasto con il parere tecnico vincolante dell'Istituto nazionale della fauna selvatica, previsto dall'art. 18, comma 2, legge n. 157/1992 (legge-quadro sulla caccia) - Violazione dei limiti posti alle competenze regionali in materia.

(Legge regione Umbria 6 luglio 1998).

(Cost., artt. 117; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18; dir. C.E.E. 2 aprile 1979, n. 409) » 23

N. 34. Ricorso del Presidente della regione siciliana del 6 agosto 1998.

Gioco e scommessa, concorsi pronostici - Corse di cavalli - Riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale - Disposizioni per l'accettazione delle scommesse - Applicabilità di sanzioni pecuniarie, in caso di contravvenzione ai prescritti divieti - Devoluzione allo Stato dei relativi proventi - Lesione dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana - Richiamo, in particolare, alla sentenza della Corte costituzionale n. 84/1968.

(D.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, art. 6, comma 9).

(Statuto regione Sicilia, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 3) » 25

N. 35. Ricorso della regione autonoma della Sardegna del 7 agosto 1998.

Sanità pubblica - Rifornimento idrico delle isole minori - Funzioni in materia esercitate dal Ministero della difesa - Trasferimento alle regioni a statuto speciale per le isole minori comprese nel territorio - Prospettazione di dubbi interpretativi, circa l'effettiva portata di tale trasferimento - Indebito ampliamento di competenze della regione Sardegna, attuato senza l'osservanza della specifica procedura stabilita dallo statuto speciale - Violazione delle competenze e dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione, in particolare, delle competenze in materia di ordinamento degli uffici - Mancata attribuzione di mezzi finanziari per far fronte alle nuove spese - Violazione dei principi contenuti nella legge di delega.

(D.Lgs. 30 giugno 1998, n. 244, artt. 1 e 2).

(Statuto regione Sardegna artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 56; d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480; d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348; Cost. artt. 76, 116 e 119; legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 55, comma 5)

Pag. 27

N. 36. Ricorso della regione siciliana del 28 agosto 1998.

Sanità pubblica - Rifornimento idrico delle isole minori - Funzioni in materia esercitate dal Ministero della difesa - Trasferimento alle regioni a statuto speciale per le isole minori comprese nel territorio - Lesione delle competenze e dell'autonomia della regione siciliana, in particolare, nelle materie di igiene, sanità pubblica, assistenza sanitaria, comunicazione e trasporti - Mancata attribuzione di mezzi finanziari per fronteggiare i nuovi oneri, con violazione dell'obbligo di copertura per nuove o maggiori spese - Inosservanza delle procedure statutariamente previste per l'adozione di normative interessanti la regione stessa - Incidenza sulle competenze e sull'autonomia finanziaria delle regioni.

(D.Lgs. 30 giugno 1998, n. 244).

(Cost., art. 81, quarto comma, 116 e 119; statuto regione Sicilia, art. 17, 19, 21, comma 3, e 43; legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 55, comma 5)

» 33

N. 630. Ordinanza del pretore di Pescara dell'11 giugno 1998.

Processo penale - Dibattimento - Esame di persona imputata in procedimento connesso - Esercizio della facoltà di non rispondere - Lettura dei verbali contenenti le dichiarazioni rese da detta persona nel corso delle indagini preliminari - Preclusione per il giudice salvo l'accordo delle parti - Lamentata dispersione di elementi di prova - Irragionevolezza.

(C.P.P. 1988, art. 513, comma 2).

(Cost., art. 3)

» 36

- N. 631. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari, presso il tribunale di Patti del 20 aprile 1998.

Processo penale - Dibattimento - Valutazione delle prove - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Utilizzabilità (nei limiti di valutazione probatoria previsti) delle dichiarazioni predibattimentali rese da coimputato o da imputato in procedimento connesso che si siano avvalsi della facoltà di non rispondere - Mancata estensione di tale efficacia probatoria a tutti i casi in cui, all'entrata in vigore della novella, sia stata esercitata l'azione penale e dette persone si siano avvalse, in incidente probatorio, della facoltà di non rispondere - Elencazione meramente numerica dei parametri costituzionali invocati.

(Legge 7 agosto 1997, n. 267, art. 6, comma 5).

(Cost., artt. 3, 24, 111 e 112) Pag. 38

- N. 632. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 agosto 1998) dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale della regione Lazio del 21 gennaio 1998.

Pensioni - Appuntati scelti ufficiali di Polizia giudiziaria dell'Arma dei carabinieri in congedo, in posizione di ausiliaria alla data del 31 agosto 1995 - Adeguamento dell'indennità di ausiliaria solo per i richiamati in servizio a tale data - Disparità di trattamento di situazioni omogenee in base ad elemento meramente accidentale - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Eccesso di delega.

(D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 198, art. 53, comma 4).

(Cost., artt. 3, 36, 76 e 96 (recte: art. 97) » 40

- N. 633. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 agosto 1998) dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale della regione Lazio emessa il 21 gennaio 1998.

Pensioni - Marescialli maggiori dell'Arma dei carabinieri in posizione di ausiliaria alla data del 31 agosto 1995 - Adeguamento dell'indennità di ausiliaria solo per i richiamati in servizio a tale data - Disparità di trattamento di situazioni omogenee in base ad elemento meramente accidentale - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Eccesso di delega.

(D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 198, art. 53, comma 4).

(Cost., artt. 3, 36, 76 e 96 (recte: art. 97) » 43

- N. 634. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale l'11 agosto 1998) del tribunale di Monza del 14 gennaio 1998.

Processo penale - Dibattimento - Esame di coimputato o di persona imputata in procedimento connesso - Esercizio della facoltà di non rispondere - Lettura dei verbali contenenti le dichiarazioni rese da dette persone nel corso delle indagini preliminari - Preclusione per il giudice salvo l'accordo delle parti - Lesione del «principio di conservazione delle prove» - Elencazione meramente numerica dei parametri costituzionali invocati.

Processo penale - Dibattimento - Valutazione delle prove - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Inapplicabilità della disciplina previgente ai processi in cui sia stato già emesso il decreto che dispone il giudizio alla data di entrata in vigore della novella - Lesione del «principio di conservazione delle prove» - Elencazione meramente numerica dei parametri costituzionali invocati.

(C.P.P. 1998, art. 513, commi 1 e 2, modificato dalla legge 7 agosto 1997, n. 267, artt. 1 e 6).

(Cost., artt. 3, 25, 101, 111 e 112) Pag. 47

- N. 635. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari, presso la pretura di Udine del 7 luglio 1998.

Processo penale - Richiesta del p.m., avanzata dopo la scadenza del termine per le indagini preliminari, di emissione di decreto penale - Ritenuta necessità da parte del giudice di ulteriori indagini - Fissazione di un termine al p.m. per il compimento delle stesse - Lamentata mancata previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Lesione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1998, art. 459, comma 3).

(Cost., artt. 3 e 24) » 49

- N. 636. Ordinanza del tribunale di Prato del 30 aprile 1998.

Pena - Sanzioni sostitutive delle pene detentive - Inapplicabilità al reato di corruzione per un atto di ufficio - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato, asseritamente analogo, di abuso di ufficio.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60).

(Cost., art. 3) » 52

- N. 637. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 14 agosto 1998) del tribunale di Busto Arsizio del 9 gennaio 1998.

Espropriazione per pubblica utilità - Criterio per la determinazione delle indennità espropriative per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici (media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento) - Estensione di detto criterio di valutazione anche alla misura dei risarcimenti dovuti per illegittime occupazioni acquisitive, con l'aumento dell'importo stesso del 10 per cento in considerazione della incostituzionalità del precedente criterio dichiarata con sentenza n. 369/1996 - Ritenuta persistente inadeguatezza della nuova misura del risarcimento - Incidenza sul principio di uguaglianza e sul diritto di proprietà.

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, comma 7-bis, aggiunto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65).

(Cost., artt. 3, primo comma e 42, secondo comma) Pag. 54

- N. 638. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 14 agosto 1998) del tribunale di Busto Arsizio del 21 novembre 1997.

Espropriazione per pubblica utilità - Criterio per la determinazione delle indennità espropriative per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici (media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento) - Estensione di detto criterio di valutazione anche alla misura dei risarcimenti dovuti per illegittime occupazioni acquisitive, con l'aumento dell'importo stesso del 10 per cento in considerazione della incostituzionalità del precedente criterio dichiarata con sentenza n. 369/1996 - Ritenuta persistente inadeguatezza della nuova misura del risarcimento - Incidenza sul principio di uguaglianza e sul diritto di proprietà.

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, comma 7-bis, aggiunto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65).

(Cost., artt. 3, primo comma e 42, secondo comma) » 57

- N. 639. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 1998) del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 21 novembre 1990.

Istruzione pubblica - Istruzione universitaria - Giudizio di idoneità a professore associato - Composizione delle commissioni giudicatrici - Previsione, con norma dichiarata di interpretazione autentica, ma in realtà innovativa rispetto alla normativa precedente (art. 13, primo comma, d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382) così come interpretata dalla giurisprudenza, che i professori universitari collocati in aspettativa obbligatoria conservano l'elettorato passivo per la formazione delle commissioni esaminatrici - Indebita interferenza del legislatore sulle controversie pendenti, con conseguente incidenza sui principi di uguaglianza, di difesa in giudizio, nonché di indipendenza della magistratura.

(Legge 5 agosto 1988, n. 341, art. 1).

(Cost., artt. 3, 24, 102, 104, primo comma e 108, secondo comma) » 59

N. 640. Ordinanza del pretore di Brescia del 15 giugno 1998.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Rimborsi conseguenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 495/1993 e 240/1994 - Modalità di pagamento - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Incidenza sul diritto di difesa, sui principi del giudice naturale, dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, della tutela giurisdizionale, della formazione della legge, della decadenza dei decreti-legge non convertiti entro sessanta giorni, e della copertura finanziaria - Riproposizione di questioni già oggetto della ordinanza della Corte n. 8/1998.

[Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 181, 182 e 183, modificato dal d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 1997, n. 140; art. 3-bis (recte: art. 3-bis, d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 1997, n. 140)].

(Cost., artt. 1, 24, 25, 70, 72, 77, 81, 94, 101, 102, 104 e 113) Pag. 64

N. 641. Ordinanza del pretore di Brescia dell'11 giugno 1998.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Rimborsi conseguenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 495/1993 e 240/1994 - Modalità di pagamento - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Incidenza sul diritto di difesa, sui principi del giudice naturale, dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, della tutela giurisdizionale, della formazione della legge e della decadenza dei decreti-legge non convertiti entro sessanta giorni - Riproposizione di questioni già oggetto della ordinanza della Corte n. 130/1997.

[Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 181, 182 e 183, modificato dal d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3-bis (recte: art. 3-bis, d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 1997, n. 140)].

(Cost., artt. 1, 24, 25, 70, 72, 77, 94, 101, 102, 104, 113 e 136) » 76

N. 642. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 1998) dal g.i.p. contro pretura di Pistoia del 17 dicembre.

Lavoro - Contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene - Ammissione obbligatoria del contravventore alla definizione in via amministrativa (con conseguente estinzione del reato) - Mancata previsione in caso di difetto di prescrizione da parte dell'organo di vigilanza (nella specie: l'organo di vigilanza ha ritenuto di non dover impartire alcuna prescrizione trattandosi di reato istantaneo che preclude la regolarizzazione) - Disparità di trattamento tra contravventori - Contrasto con la legge delega.

(D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, art. 21, comma 2).

(Cost., artt. 3 e 76) » 86

- N. 643. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 1998) dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Pistoia del 17 febbraio 1998.

Lavoro - Contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene - Ammissione obbligatoria del contravventore alla definizione in via amministrativa (con conseguente estinzione del reato) - Mancata previsione in caso di difetto di prescrizione da parte dell'organo di vigilanza (nella specie: l'organo di vigilanza ha ritenuto di non dover impartire alcuna prescrizione trattandosi di reato istantaneo che preclude la regolarizzazione) - Disparità di trattamento tra contravventori - Contrasto con la legge delega.

(D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, art. 21, comma 2).

(Cost., artt. 3 e 76) Pag. 90

- N. 644. Ordinanza del tribunale di sorveglianza per la Corte d'appello di Torino del 26 maggio 1998.

Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione concesse al collaboratore di giustizia ammesso a speciale programma di protezione - Lamentata revocabilità nell'ipotesi di cessazione del programma per cause indipendenti dalla condotta del collaboratore e qualora la pena residua non rientri nei limiti ordinari di ammissione al beneficio - Lesione dei principi di eguaglianza, della finalità rieducativa della pena - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale.

(D.-L. 15 gennaio 1991, n. 8, art. 13-ter, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82).

(Cost., artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma) » 91

- N. 645. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 198) dalla commissione tributaria regionale di Milano del 10 novembre 1997.

Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.E.F.) - Oneri deducibili - Assegni alimentari corrisposti alle persone indicate nell'art. 433 cod. civ. (nella specie: rette per ricovero di un genitore in casa di riposo) - Deducibilità solo se risultino da provvedimento dell'autorità giudiziaria, anche nel caso in cui detti oneri siano stati sopportati per un soggetto fiscalmente a carico - Lesione del principio di eguaglianza - Violazione del principio della capacità contributiva.

[D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lett. h)].

(Cost., artt. 3 e 53, primo comma) » 94

- N. 646. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 2 aprile 1998.

Impiego pubblico - Dipendente condannato in sede penale - Possibilità di destituzione all'esito di procedimento disciplinare - Termine perentorio di novanta giorni per la conclusione di detto procedimento - Asserita impossibilità per la pubblica amministrazione di porre in essere tutti gli atti endoprocedimentali a garanzia degli interessi della stessa o dell'incolpato - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(Legge 7 febbraio 1990, n. 19, art. 9).

(Cost., artt. 3 e 97) » 96

N. 647. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Torino del 2 aprile 1998.

Successioni e donazioni (imposta sulle) - Rettifica e liquidazione della maggior imposta, da parte dell'ufficio del registro, con riconoscimento di privilegio a favore dello Stato - Possibilità, per l'acquirente di bene caduto in successione, di contestare l'operato del detto ufficio - Mancata previsione - Lesione del diritto di azione - Violazione del principio della capacità contributiva - Incidenza sul diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

(D.-L. 31 ottobre 1990, n. 346, artt. 34 e 41).

(Cost., artt. 24, 53 e 113) Pag. 99

N. 648. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 1998) dalla Commissione tributaria provinciale di Torino del 10 dicembre 1997.

Imposte e tasse in genere (statali e comunali) - Tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche di pertinenza dei comuni e delle province (T.O.S.A.P.) - Criteri per la rideterminazione delle tariffe - Direttive fissate dalla legge di delega n. 421/1992 - Limite di tassazione delle variazioni in aumento per le occupazioni permanenti - Mancata osservanza da parte del legislatore delegato - Violazione dei principi posti dalla legge di delega.

(D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 47).

[Cost., art. 76, legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 4, comma 4, lett. b), p. 1] » 100

N. 649. Ordinanza dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia dell'8 maggio 1998.

Impiego pubblico - Regione Lombardia - Concorso riservato per titoli per l'inquadramento alla prima qualifica dirigenziale - Nuova disciplina per la valutazione dei titoli a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di quella precedente con sentenza della Corte costituzionale n. 331/1998 - Riapertura dei termini per i concorrenti non vincitori - Valutazione del servizio reso presso enti pubblici diversi dalla regione a partire dal 15 dicembre 1973 e del servizio reso presso la regione a decorrere dal 1° agosto 1979 - Irragionevolezza e disparità di trattamento di situazioni analoghe - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della P.A. - Riferimenti alle pronunce della Corte costituzionale nn. 879/1988 e 432/1989.

(Legge regione Lombardia 10 gennaio 1995, n. 2, artt. 1 e 2).

(Cost., artt. 3 e 97) » 104

N. 650. Ordinanza del pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli del 24 aprile 1998.

Processo penale - Giudizio direttissimo - Fase di convalida dell'arresto - Relazione dell'ufficiale o agente di P.G. precedente e dichiarazione dell'arrestato - Assunzione con le forme dettate per la fase dibattimentale ed inserimento dei rispettivi atti con le forme sopra descritte nel fascicolo per il dibattimento - Omessa previsione - Lesione del principio di parità di trattamento con gli altri imputati - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di indipendenza e imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, artt. 34, 431 e 566; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 138).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, primo comma e 27, secondo comma) » 110

N. 651. Ordinanza del pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli del 20 maggio 1998.

Processo penale - Giudizio direttissimo - Fase di convalida dell'arresto - Relazione dell'ufficiale o agente di P.G. precedente e dichiarazione dell'arrestato - Assunzione con le forme dettate per la fase dibattimentale ed inserimento dei rispettivi atti con le forme sopra descritte nel fascicolo per il dibattimento - Omessa previsione - Lesione del principio di parità di trattamento con gli altri imputati - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di indipendenza e imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, artt. 34, 431 e 566; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 138).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, primo comma e 27, secondo comma) Pag. 112

N. 652. Ordinanza del pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli del 27 maggio 1998.

Processo penale - Giudizio direttissimo - Fase di convalida dell'arresto - Relazione dell'ufficiale o agente di P.G. precedente e dichiarazione dell'arrestato - Assunzione con le forme dettate per la fase dibattimentale ed inserimento dei rispettivi atti con le forme sopra descritte nel fascicolo per il dibattimento - Omessa previsione - Lesione del principio di parità di trattamento con gli altri imputati - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di indipendenza e imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, artt. 34, 431 e 566; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 138).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma e 27, secondo comma) » 112

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 17 luglio 1998

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico dell'on. Tiziana Parenti per le dichiarazioni da questa rese in data 6 maggio 1995, nei confronti del dott. Paolo Ielo - Deliberazione della Camera dei deputati, in data 22 ottobre 1997, con la quale tali dichiarazioni sono state ritenute opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni di parlamentare, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal tribunale di Roma avverso la Camera dei deputati, riguardo a detta deliberazione, per ritenuto illegittimo esercizio del potere.

(Delibera della Camera dei deputati, 22 ottobre 1997).

(Cost., art. 68, primo comma).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato e pubblicato, mediante lettura del dispositivo la seguente ordinanza:

Nel procedimento instaurato nei confronti di Parenti Tiziana, nata a Pisa il 16 aprile 1950, imputata «del reato p. e p. dall'art. 595 c.p. in relazione alla legge 8 febbraio 1948 poiché mediante dichiarazioni rese all'agenzia di stampa A.G.I. e ripresa da numerosi quotidiani a diffusione nazionale offendeva la reputazione e il prestigio del dott. Paolo Ielo, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano. Infatti l'on.le Tiziana Parenti a seguito di archiviazione disposta dal G.I.P. di Milano, nel procedimento nei confronti di Stefanini Marcello, criticando le motivazioni con le quali il p.m. Ielo aveva richiesto tale provvedimento di archiviazione tra l'altro, affermava: "capisco la difficoltà di un p.m. giovane come Ielo di appropriarsi di un'indagine così complessa e infatti le sue giustificazioni evidenziano proprio la sua giovinezza e la sua inesperienza ... mi auguro che le modestissime giustificazioni siano dettate solo dalla giovane età e non da malafede poiché è evidente la loro risibilità a motivare l'archiviazione di un procedimento così ampio ed in parte già completo ...".

In Roma il 6 maggio 1995, querela del 7 maggio 1995».

Constatato che la Camera dei deputati, con votazione avvenuta nella seduta del 22 ottobre 1997 n. 259 (esame doc. IV-ter, n. 44/A, resoconto stenografico Atti parlamentari, pp. 32 e 33) ha approvato la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere di dichiarare che i fatti per i quali e in corso il presente procedimento concernono opinioni espresse dall'onorevole Parenti nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione;

Rilevato che il parere espresso dalla Giunta è stato così riferito in aula dal relatore: «La Giunta ha ritenuto che le parole espresse dalla onorevole Parenti rientrino in un contrasto politico in quanto, a prescindere dall'esistenza di pregressi atti parlamentari, quali interrogazioni ed interpellanze eventualmente presentate dalla stessa onorevole Parenti, ci troviamo in un preciso esercizio del diritto di critica espresso da un deputato nei confronti di un potere giudiziario che proprio in quel contesto storico aveva dato adito a censura circa il corretto uso dei poteri di indagine rivolti verso una determinata fazione o partito politico e che non aveva minimamente intaccato altre aree politiche con quell'azione investigativa che prima la procura di Milano aveva condotto con una certa incisività.

In secondo luogo, sempre a parere della Giunta, l'onorevole Parenti ha fatto quelle dichiarazioni, riportate dalla stampa, nel corso di un dibattito politico anche in replica all'attacco che le era stato rivolto, in sede di Commissione parlamentare antimafia, nella sua qualità di presidente di quella Commissione, in relazione alla conduzione delle indagini avviate sulle cosiddette cooperative rosse»;

Rilevato, inoltre, che la Camera dei deputati ha approvato, senza discussione e senza modificazioni di sorta, la proposta della Giunta sintetizzata dal relatore;

Considerato che l'imputata Parenti nei corso dell'esame svoltosi dinanzi a questo tribunale il 21 ottobre 1997 ha dichiarato di aver reso le dichiarazioni che si assumono diffamatorie in risposta alle accuse mosse dalla presunta persona offesa, dott. Ielo, alla stessa imputata Parenti di aver lasciato il fascicolo concernente il procedi-

mento a carico di Stefanini Marcello — da lui «ereditato» allorché la on.le Parenti lasciò l'incarico di sostituto procuratore presso il tribunale di Milano — in una situazione di confusione tale da impedire l'espletamento delle relative indagini (verbale di udienza 21 ottobre 1997, pag. 3) e all'addebito, mosso sempre dal dott. Ielo all'on.le Parenti, di «confusione mentale desumibile dalla confusione delle carte» (id., pag. 7);

Rilevato che l'on.le Parenti, sempre nel corso dell'esame alla quale è stata sottoposta in qualità di imputata, ha richiamato (in risposta alla domanda della difesa di parte civile: «Queste sue osservazioni sul comportamento del dott. Ielo, sull'atteggiamento provocatorio nei suoi confronti, lei ne ha fatto oggetto di interrogazioni, interpellanze parlamentari, di interventi in sede parlamentare?»): «... Io non ho mai fatto nessuna interrogazione parlamentare che potesse anche lontanamente riguardare la mia attività professionale di pubblico ministero, perché mi sarebbe sembrato e mi sembrerebbe tutt'oggi una cosa altamente scorretta (id., pag. 11); ed ha affermato (in risposta alla domanda del proprio difensore: «come parlamentare della Repubblica lei ha eseguito, ha sollecitato, ha fatto interrogazioni e interpellanze sulla conduzione delle indagini sulle tangenti rosse a Milano?»): «No. Assolutamente, anche perché ormai per me era un'indagine che apparteneva ad altri e quindi non avevo motivo per fare interrogazioni parlamentari» (id., pag. 14);

Rilevato, quindi, che le frasi attribuite all'on.le Parenti sono state pronunciate nell'ambito di una polemica tra una parlamentare ex magistrato ed un magistrato in servizio, e contengono apprezzamenti sulla correttezza, sulla professionalità e sull'onestà nella conduzione di una specifica inchiesta penale, in passato condotta dalla stessa parlamentare;

Ritenuto, pertanto, che le dichiarazioni dell'on.le Parenti, sottoposta all'esame di questo tribunale, non sono state rese né nell'ambito di una attività parlamentare «tipica», né in occasione di un'attività connessa all'attività parlamentare «tipica» (o, per usare la terminologia del d.-l. 6 settembre 1996, non convertito in legge e non più in vigore, nell'ambito di «attività divulgative connesse») né costituiscono, comunque, opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, pur conferendo al disposto dell'art. 68 Cost., la più ampia delle interpretazioni, in quanto — alla luce delle precisazioni e dei chiarimenti forniti dalla stessa imputata — le affermazioni da lei rese e concernenti il dott. Ielo sono del tutto prive di «retroterra», finalità e addentellati parlamentari o politici;

Ritenuto, quindi, che la Camera dei deputati ha, con la dichiarazione di insindacabilità, illegittimamente esercitato il proprio potere, avendo arbitrariamente valutato il presupposto del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare (tra le ultime, v. sentenze 23 luglio 1997, n. 265, e 24 aprile 1996, n. 129 della Corte costituzionale);

Rilevato che il dissenso di questo giudice, ai fini della corretta decisione sulla imputazione mossa all'on.le Parenti e a tutela delle funzioni giurisdizionali costituzionalmente garantite, può esprimersi soltanto sollecitando il controllo della Corte costituzionale attraverso lo strumento dell'elevazione di conflitto di attribuzione nei confronti della deliberazione della Camera dei deputati,

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., e 37, legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dispone la sospensione del giudizio in corso;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato e chiedendo che la Corte:

A) dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati la valutazione della condotta attribuita all'on.le Tiziana Parenti, in quanto estranea alla previsione dell'art. 68, 1° comma, Cost.;

B) annullare la relativa deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta di mercoledì 22 ottobre 1997 (Resoconto stenografico, esame doc. IV-ter, n. 44/A, pag. 32).

Roma, addì 23 gennaio 1998

Il presidente: D'ANDRIA

Il giudice est.: CAPOZZA

N. 22

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 agosto 1998
(della regione Puglia)*

Corte dei conti - Controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni regionali - Collegi regionali di controllo - Approvazione, da parte del Collegio regionale di controllo per la regione Puglia, del programma annuale di controllo - Previsto esame del rendiconto della regione per l'esercizio finanziario 1997, con riferimento anche agli esercizi finanziari 1995 e 1996 - Lesione delle competenze e dell'autonomia della regione e dei propri organi - Violazione dei principi posti in materia di controllo della Corte dei conti sulla gestione, di cui alla legge n. 20/1995 e sanciti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29/1995 - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio del giudice naturale, in relazione all'asserito carattere giurisdizionale del procedimento di controllo istituito.

[Deliberazione 11 maggio 1998, n. 1/1998, della Corte dei conti, Collegio reg. contr. Puglia; sez. centr. contr., ad. pl. n. 16/1998; sez. riunite, 13 giugno 1997, n. 1/1997; sez. riunite, 5 dicembre 1997, n. 1/97 SRCNTR; determinazione 19 novembre 1997, sez. contr. aff. com. e int.; deliberazione 18 dicembre 1997, n. 5/1998, sez. contr. ad. pl.; 19 dicembre 1997, n. 19/1997, sez. enti locali; 22 dicembre 1997, sez. riunite (sede ref.)].

(Cost., artt. 5, 24, secondo comma, 25, primo comma, 121, 123, 127; statuto della regione Puglia, art. 71, legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, commi 5 e 6).

Ricorso per conflitto di attribuzione della regione Puglia, in persona del presidente della Giunta regionale *pro-tempore* prof. Salvatore Distaso, ai sensi della deliberazione di Giunta n. 3107 del 14 luglio 1998, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Beniamino Caravita di Toritto e prof. Aldo Loiodice e presso lo studio del primo elettivamente domiciliata in Roma, alla via di Porta Pinciana n. 6, come da procura a margine del presente atto;

Contro il presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*;

Per l'accertamento della non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, Collegio regionale di controllo per la Puglia, della competenza a esaminare il rendiconto della regione Puglia e, conseguentemente;

Per l'annullamento:

in *parte qua*, della Deliberazione n. 1/98 del Collegio regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti, datata 11 maggio 1998 e conosciuta dalla regione Puglia in data 28 maggio 1998, relativamente al punto 1) del programma annuale di controllo, che prevede «Esame dei rendiconti della regione Puglia per l'esercizio finanziario 1997, costituito dal conto finanziario e dal conto generale del patrimonio, con ricostruzione, ai fini di raffronto, di sede storiche omogenee riferite agli esercizi finanziari 1995 e 1996. Costituiranno oggetto di esame, oltre ai rendiconti dei tre esercizi indicati, anche i corrispondenti bilanci di previsione, annuali e pluriennali, anche allo scopo di verificare gli eventuali scostamenti rispetto ad essi del conto finanziario e di raffrontare, con i programmi approvati, i risultati ottenuti» e ove occorra;

di ogni altro atto presupposto o connesso che attribuisca allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, collegio regionale di controllo per la Puglia, la competenza in esame, alcuni dei quali citati nelle premesse della deliberazione suddetta, come la deliberazione n. 1/1997 del 13 giugno 1997 della sezioni riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per la istituzione e l'organizzazione nelle regioni a statuto ordinario di collegi regionali per l'esercizio della funzione di controllo successivo sulla gestione delle regioni medesime; la deliberazione n. 1/1997/SR-CONTR del 5 dicembre 1997 — non conosciuta — con la quale le sezioni riunite hanno approvato criteri generali ed indirizzi di coordinamento per i programmi di controllo; la determinazione in data 19 novembre 1997 — non conosciuta — con la quale la sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali ha approvato il programma di lavoro per il 1998; la deliberazione n. 5/1998 del 18 dicembre 1997 — non conosciuta — con la quale l'adunanza plenaria della sezione centrale di controllo ha stabilito il programma del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 1998, con particolare riguardo al versante delle spese; la deliberazione n. 19/97 del 19 dicembre 1997 — non conosciuta — con la quale la sezione enti locali ha programmato le indagini per l'esercizio 1998; la deliberazione datata 22 dicembre 1997 delle sezioni riunite in sede referente — non conosciuta — riguardante il programma di lavoro per l'esame del rendiconto generale dello Stato per il 1997; la deliberazione n. 16/98 — non conosciuta — con la quale l'adunanza plenaria della sezione centrale di controllo ha espresso le proprie determinazioni in ordine al programma annuale di controllo successivo sulla gestione per il 1998 per quanto concerne il settore entrate e magazzini.

F A T T O

La legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha riformato profondamente il sistema dei controlli svolti dalla Corte dei conti.

In particolare, all'art. 3, commi 4 e 5, ha istituito una forma di controllo di carattere completamente innovativo, ossia il controllo successivo sulla gestione, esteso a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese le amministrazioni regionali.

Più precisamente tale controllo successivo è svolto dalla Corte dei conti, a mente dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione; la Corte dei conti, inoltre, accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Questa forma di controllo, nei riguardi delle amministrazioni regionali, a sensi del successivo comma 5, concerne esclusivamente il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma.

Il fine essenziale di questo controllo è poi esplicitato nel comma 6 dello stesso art. 3 della legge n. 20 del 1994, laddove si afferma che la Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito.

Tutto il sistema delineato da tali norme è finalizzato, essenzialmente, all'attribuzione alla Corte dei conti di una fondamentale funzione referente, tant'è che i controlli posti in essere non prevedono alcuna misura immediata, quale può essere l'annullamento nell'ambito del controllo di legittimità, ma sfociano in una relazione da rendere agli organi legislativi.

La Corte dei conti, pertanto, riacquista a pieno titolo quel ruolo di *longa manus* del Parlamento e, oggi, anche dei consigli regionali, delineato anni fa da un'autorevole dottrina.

Infatti, l'obiettivo del controllo è quello di fornire agli organi legislativi un quadro dello svolgimento dell'azione amministrativa e, in particolare, per il consiglio regionale, una visione obiettiva del concreto perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma.

Il sistema introdotto dalla legge n. 20 del 1994 è stato poi ritenuto costituzionalmente legittimo, anche nei riguardi delle amministrazioni regionali, da codesto ecc.mo collegio, con la sentenza n. 29 del (12 gennaio) 27 gennaio 1995, la quale ha anche disegnato con estrema precisione la portata ed i limiti del controllo della Corte dei conti in esame.

Si può leggere, infatti, al punto 9.2 della decisione che si tratta di «un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza».

Successivamente, al punto 11.1, è ulteriormente precisato che il controllo in questione «consiste nel confronto *ex post* tra la situazione effettivamente realizzata con l'attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare, in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati».

Con più specifico riferimento alle amministrazioni regionali, la sentenza in esame, al punto 11.3, chiarisce la portata dell'art. 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994, laddove si afferma: «solo se si interpreta la disposizione contestata come riferentesi alle leggi regionali, può essere esclusa la lesione dell'autonomia politico-legislativa costituzionalmente garantita alle regioni, essendo in tal caso il controllo successivo sulla gestione diretto alla verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore regionale. Questa interpretazione, del resto, appare confermata dal comma successivo dello stesso articolo, che individua nei consigli regionali, al pari delle Camere, i destinatari della relazione della Corte dei conti, relazioni attraverso le quali, al fine di migliorare la qualità della legislazione, si comunicano i risultati dei controlli sulla gestione eseguiti e le relative osservazioni».

Infine, la *ratio* del controllo sulla gestione viene ribadita nel punto 11.1, nel quale si puntualizza: «l'esito del controllo di gestione, come precisa l'art. 3, comma 6, della legge impugnata, consta di relazioni, almeno annuali,

che vengono inviate tanto agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi e le prescrizioni da imporre all'amministrazione, quanto alle stesse amministrazioni interessate, al fine di agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati».

Il sistema che scaturisce dall'autorevole lettura, compiuta da codesto ecc.mo collegio, delle norme dei commi 4, 5 e 6, dell'art. 3, della legge n. 20 del 1994, pone la Corte dei conti in una posizione di ausiliarità nei confronti del consiglio regionale, in quanto, dotata delle necessarie competenze tecniche e giuridiche, può fornirgli dettagliate relazioni sullo svolgimento dell'azione amministrativa e quindi sull'effettivo perseguimento, da parte dell'amministrazione, degli obiettivi fissati dal consiglio stesso nelle leggi di principio e di programma, fornendo anche utili indicazioni per la successiva legislazione.

Deve instaurarsi tra Corte dei conti e consiglio regionale un rapporto di stretta collaborazione e di ausiliarità volto a garantire efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del principio di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 Cost.

Successivamente, con deliberazione 13 giugno 1997, le sezioni riunite della Corte dei conti istituivano per ognuna delle regioni a statuto ordinario, dei nuovi organi giudiziari, i collegi regionali di controllo, non previsti da alcuna legge, per lo svolgimento, tra l'altro, del controllo successivo sulla gestione delle regioni di cui all'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 20 del 1994, violando la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost.

Il nuovo organo della magistratura contabile, collegio regionale di controllo per la regione Puglia, si insediava in data 26 gennaio 1998 e, successivamente, con deliberazione n. 1/98 dell'11 maggio 1998 approvava il programma annuale di controllo, in attuazione di una lunga serie di deliberazioni di altri organi della giurisdizione contabile, mai portati a conoscenza della ricorrente.

Tale programma, pervenuto alla regione ricorrente in data 28 maggio 1998, contiene, tra gli oggetti da sottoporre a controllo, al punto 1), il seguente: «Esame dei rendiconti della regione Puglia per l'esercizio finanziario 1997, costituito dal conto finanziario e dal conto generale del patrimonio, con ricostruzione, ai fini di raffronto, di serie storiche omogenee riferite agli esercizi finanziari 1995 e 1996. Costituiranno oggetto di esame, oltre ai rendiconti dei tre esercizi indicati, anche i corrispondenti bilanci di previsione, annuali e pluriennali, anche allo scopo di verificare gli eventuali scostamenti rispetto ad essi del conto finanziario e di raffrontare, con i programmi approvati, i risultati ottenuti».

Questa decisione, che risulta lesiva della sfera di attribuzione costituzionalmente garantita alla Regione, viene impugnata con il rimedio del conflitto di attribuzione per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1. — In relazione alla sottoposizione a controllo del rendiconto della regione Puglia, atto già esaminato dal consiglio regionale e approvato con legge regionale; violazione degli artt. 5, 121, 123 e 127 Cost., violazione dell'art. 71 dello statuto regionale della Puglia; violazione dei principi che devono informare il controllo di gestione della Corte dei conti sanciti nella sentenza n. 29 del 1995 dalla Corte costituzionale.

La deliberazione del collegio regionale di controllo per la regione Puglia n. 1/98 e gli atti presupposti, inserendo nel programma di controllo il rendiconto della regione Puglia per l'esercizio finanziario 1997, ed estendendo, poi, il proprio esame anche a quelli relativi agli esercizi finanziari 1995 e 1996, invade chiaramente la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite alla regione, sottoponendo ad un controllo statale un atto che di per sé non è assoggettabile al controllo della Corte dei conti, così come delineato dalla legge n. 20 del 1994 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1995.

Come visto in precedenza, infatti, tale forma di controllo va esercitata sull'attività amministrativa posta in essere dagli organi dell'amministrazione attiva, al mero fine di confrontare i risultati raggiunti con gli obiettivi prefissati ed all'unico scopo di riferire al consiglio regionale sull'esito del controllo eseguito.

Orbene, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 71, primo comma dello statuto della regione Puglia (approvato con legge 22 maggio 1971, n. 349), il rendiconto della regione Puglia è approvato con legge regionale, è assolutamente estraneo alle attribuzioni di controllo della Corte dei conti il sindacato su tale atto.

Infatti, se il rendiconto è già sottoposto all'esame del consiglio regionale ai fini della sua approvazione con legge, risulta assolutamente priva di senso, non solo di legittimazione, la richiesta dello Stato e, per esso, della Corte dei conti, di sottoporlo ad un controllo, in quanto tale sindacato sarebbe esclusivamente finalizzato al successivo referto allo stesso consiglio regionale.

Quindi il consiglio regionale si troverebbe, in modo del tutto illegittimo, a dover esaminare, per due volte, lo stesso atto, una prima volta, come proposta di legge da parte della giunta regionale, accompagnato dalla relazione che la giunta stessa deve presentare insieme al conto consuntivo, ai sensi del terzo comma dell'art. 71 dello statuto; una seconda volta nel momento in cui la Corte dei conti presenta la propria relazione sull'esito del controllo eseguito.

In tal modo la Corte dei conti va a ledere in chiaro modo l'autonomia regionale, in quanto andrebbe a sindacare un atto già esaminato e, in quanto approvato con legge, fatto proprio dal consiglio regionale. In tal modo andrebbe, poi, al di là dei limiti posti al controllo sulla gestione dalla legge n. 20 del 1994 e ribaditi dalla sentenza n. 29 del 1995, sia perché non è previsto che il controllo possa esercitarsi su atti legislativi, sia perché il controllo è finalizzato a verificare l'attività degli organi amministrativi, al mero fine del referto al consiglio regionale, e, quindi, non è ammissibile che venga esperto su di un atto già controllato dal consiglio regionale, atto sul quale, comunque, non è esercitabile altro controllo se non quello legislativo, espressione dell'autonomia politica della regione.

2. — In relazione all'assenza di parametri nell'esercizio del controllo sul rendiconto della regione Puglia; violazione dell'art. 5 Cost.; violazione dell'art. 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994 e conseguente violazione dei principi in materia di controllo sulla gestione sanciti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1995.

La sottoposizione a controllo del rendiconto della regione Puglia comporta un'altra violazione dei limiti posti al controllo sulla gestione esercitato dallo Stato e, per esso, dalla Corte dei conti, sulle amministrazioni regionali.

Come già illustrato, infatti, nei confronti delle amministrazioni regionali opera una particolare delimitazione del controllo sulla gestione, che, ai sensi del comma 5, dell'art. 3 della legge n. 20/94, «concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma».

La *ratio* e la portata di tale norma sono state chiarite da codesto ecc.mo collegio, nella menzionata sentenza n. 29 del 1995, laddove, al punto 11.3 del dispositivo ha affermato: «solo se si interpreta la disposizione contestata come riferentesi alle leggi regionali, può essere esclusa la lesione dell'autonomia politico-legislativa costituzionalmente garantita alle regioni, essendo in tal caso il controllo successivo sulla gestione diretto alla verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore regionale. Questa interpretazione, del resto, appare confermata dal comma successivo dello stesso articolo, che individua nei consigli regionali, al pari delle Camere, i destinatari della relazione della Corte dei conti, relazioni attraverso le quali, al fine di migliorare la qualità della legislazione, si comunicano i risultati dei controlli sulla gestione eseguiti e le relative osservazioni».

Pertanto il rispetto dell'autonomia politico-legislativa costituzionalmente garantita alle regioni sussiste solo se il controllo è articolato in modo tale da avere come oggetto l'attività amministrativa e come parametro di riferimento gli obiettivi fissati nelle leggi regionali, tenuto conto del fatto che destinatario delle relazioni susseguenti al controllo è il consiglio regionale, nei cui confronti la Corte assume una funzione collaborativa ed ausiliaria.

Pertanto il controllo sul rendiconto esorbita i limiti del controllo sanciti dalla Corte costituzionale, in quanto la legge regionale non è assunta come parametro di valutazione nell'esercizio del controllo sull'attività amministrativa, ma diviene essa stessa oggetto di controllo.

In tal modo, sottoponendo a controllo un atto approvato con legge regionale, si ingenera un controllo statale completamente sprovvisto di parametro di riferimento e slegato dal fine istituzionale del controllo stesso che è quello di relazionare a consiglio regionale.

È evidente che un controllo siffatto è in aperto contrasto con l'interpretazione dell'art. 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994, fornita dalla Corte costituzionale, unica interpretazione che possa escludere la lesione dell'autonomia politico-legislativa costituzionalmente garantita alle regioni.

Pertanto tale contrasto concreta un'evidente lesione di tale autonomia e, quindi, la lesione di tutte le norme costituzionali che la garantiscono.

3. — In relazione alla completa assenza di collaborazione tra la Corte dei conti ed il consiglio regionale; violazione della legge n. 20 del 1994 e conseguente violazione dei principi in materia di controllo sulla gestione sanciti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995.

La legge n. 20 del 1994, all'art. 3, comma 6, delinea con chiarezza il fine del controllo sulla gestione della Corte dei conti sulle amministrazioni regionali, che è quello di riferire, almeno annualmente, ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito.

Pertanto a funzione della Corte dei conti, come ribadito più volte anche nella sentenza di codesto ecc.mo collegio n. 29 del 1995, è di carattere essenzialmente collaborativo ed ausiliario.

Pertanto, affinché tale collaborazione e tale ausiliarietà non siano delle mere enunciazioni di principio, prive di riscontro al momento della pratica esplicazione dell'attività di controllo, è assolutamente necessario che il consiglio regionale venga ascoltato e le sue indicazioni tenute nella debita considerazione, nel momento in cui viene delineato il programma annuale di controllo.

La deliberazione n. 1/98 del collegio regionale di controllo per la Puglia, approvando il programma di controllo senza aver esperito alcun tipo di contatto o di audizione nei riguardi dell'Organo nei cui confronti deve svolgere la propria funzione collaborativa e ausiliaria, ossia il consiglio regionale, ha, di fatto, leso i principi fondamentali cui si ispira la legge n. 20 del 1994, sanciti dalla Corte costituzionale.

La sentenza n. 29 del 1995, ha sottolineando la necessità del rapporto collaborativo tra Corte dei conti e regione, perché solo in presenza di tale rapporto le disposizioni della legge n. 20 del 1994, risultano costituzionalmente legittime, in quanto non lesive dell'autonomia regionale.

L'assenza di qualsiasi rapporto di collaborazione comporta una piena lesione dei principi sanciti dalla Corte costituzionale e, quindi, una lesione delle norme costituzionali che garantiscono l'autonomia regionale.

La totale inerzia della Corte dei conti nella ricerca del rapporto collaborativo, che, conformemente ai principi costituzionali, era tenuta ad instaurare, è ulteriormente testimoniata dalla completa assenza di qualsiasi comunicazione sull'avvenuta adozione di altre deliberazioni da parte di organi centrali della magistratura contabile, concernenti criteri generali e indirizzi di coordinamento del controllo, delle quali si è avuto conoscenza solo perché citati nelle premesse della deliberazione n. 1/98 del collegio regionale.

4. — In relazione alla legittimazione della Corte dei conti a controllare il rendiconto della regione Puglia e all'introduzione surrettizia di un procedimento di carattere giurisdizionale; violazione dell'art. 24, secondo comma Cost.; violazione dell'art. 25, primo comma Cost.; violazione degli artt. 5 e 125 della Costituzione; violazione della legge n. 20 del 1994 e conseguente violazione dei principi in materia di controllo sulla gestione sanciti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995.

Con la richiesta di esaminare il rendiconto generale della regione Puglia lo Stato e, per esso, la Corte dei conti, ha introdotto un nuovo procedimento giurisdizionale, senza ricorrere allo strumento della legge previsto dall'art. 25, primo comma della Costituzione.

Infatti è stato istituito, con atto amministrativo, un procedimento analogo a quello previsto dagli artt. 38-43, del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, per il giudizio di parificazione svolto dalle sezioni riunite della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato o a quello previsto dagli artt. 2, n. 2 e 6, comma 3, del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, per il giudizio svolto dalle sezioni riunite presso la regione siciliana sul rendiconto generale della regione siciliana.

Si tratta di giudizi, tendenti ad operare una verifica sul rendiconto generale, che hanno un evidente carattere giurisdizionale, come risulta chiaro dalle disposizioni legislative e da svariate pronunce di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

Infatti, a norma dell'art. 40, del r.d. n. 1214 del 1934, la Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa; la pronuncia viene, pertanto, adottata in udienza pubblica con a partecipazione del procuratore generale ed in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione.

Tale carattere giurisdizionale del procedimento, già sancito dalla legge, è stato poi ulteriormente confermato da un cospicuo numero di pronunce di codesto ecc.mo collegio, nelle quali è stato riconosciuto alla Corte dei conti, in tale sede, proprio in virtù della natura giurisdizionale del procedimento, il potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Vanno rammentate all'uopo le sentenze 19 dicembre 1963, n. 165; 19 dicembre 1966, n. 121; 30 dicembre 1968, n. 142 e 143.

In virtù di tali considerazioni è fin troppo evidente che la previsione di un tale tipo di verifica sul rendiconto generale vada fatta con legge, affinché possa essere con chiarezza individuato quale sia il giudice cui il legislatore, in ragione della riserva prevista dall'art. 25, primo comma, della Costituzione, abbia attribuito tale funzione giurisdizionale.

Infatti quando un'analogha funzione è stata riconosciuta alla Corte dei conti nei riguardi del rendiconto di determinate regioni a statuto speciale, tale attribuzione di funzioni è avvenuta con legge o atto avente forza di legge.

Pertanto, il d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, attribuisce alle sezioni riunite della Corte dei conti presso la regione siciliana il giudizio sul rendiconto della regione siciliana; l'art. 79 delle norme di attuazione dello statuto dalla regione Trentino-Alto Adige, approvate con d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, attribuisce alle sezioni riunite della Corte dei conti il giudizio di parificazione sul rendiconto di quella regione.

Pertanto la instaurazione di un giudizio di tal genere con un atto amministrativo, quale è la deliberazione n. 1/98 del collegio regionale di controllo per la Puglia, risulta essere in contrasto con l'art. 25, primo comma della Costituzione.

Inoltre risulta essere violato anche l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, che garantisce il diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, in quanto se il procedimento giurisdizionale previsto per la parificazione del rendiconto dello Stato avviene in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione, altrettanto non può dirsi per il procedimento di verifica del rendiconto della regione Puglia, previsto dalla deliberazione n. 1/1998, laddove non è previsto alcun intervento dei rappresentanti dell'amministrazione regionale.

Né può sostenersi che tale attribuzione sia stata conferita allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, dalla legge n. 20 del 1994.

Infatti, posto che nella legge suddetta non è fatta alcuna menzione esplicita di una verifica sul rendiconto delle regioni, non si può neppure ritenere che tale previsione sia implicitamente contenuta nella norma che sancisce l'obbligo di riferire almeno annualmente al consiglio regionale sull'esito del controllo.

Infatti tale relazione, prevista anche nei confronti del Parlamento per il controllo eseguito sulle amministrazioni dello Stato ai sensi dell'art. 3, comma 6, è ben altra cosa rispetto alla relazione che l'art. 41 del r.d. n. 1214 del 1934, ha previsto debba essere presentata al Parlamento dalle sezioni riunite insieme alla deliberazione sul rendiconto generale.

Pertanto la relazione al Parlamento relativa al controllo sulla gestione va ad aggiungersi a quella relativa alla deliberazione sul rendiconto generale, non va ad integrarla, anche per la loro diversa funzione e natura.

Quindi non si può ritenere che l'attribuzione alla Corte dei conti della funzione di referto al consiglio regionale, limitatamente agli esiti del controllo sulla gestione, abbia inteso attribuire anche una più ampia e generalizzata funzione di referto, comprendente la relazione sul rendiconto generale, successiva alla verifica del rendiconto stesso.

Argomentando diversamente non si può non pervenire ad una palese violazione della legge n. 20 del 1994 e dei principi per la sua applicazione ribaditi nella sentenza n. 29 del 1995 della Corte costituzionale, con la seguente lesione delle norme costituzionali che garantiscono l'autonomia regionale.

P. Q. M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, respinta ogni contraria istanza, voglia dichiarare che non spetta allo Stato — e per esso alla Corte dei conti, collegio regionale di controllo per la Puglia — esaminare il rendiconto della regione Puglia e, conseguentemente annullare:

la deliberazione n. 1/98 del collegio regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti, datata 11 maggio 1998, in tutto e nella sola parte relativa al punto 1) del programma annuale di controllo, che prevede: «Esame dei rendiconti della regione Puglia per l'esercizio finanziario 1997, costituito dal conto finanziario e dal conto generale del patrimonio, con ricostruzione, ai fini di raffronto, di serie storiche omogenee riferite agli esercizi finanziari 1995 e 1996. Costituiranno oggetto di esame, oltre ai rendiconti dei tre esercizi indicati, anche i corrispondenti bilanci di previsione, annuali e pluriennali, anche allo scopo di verificare gli eventuali scostamenti rispetto ad essi del conto finanziario e di raffrontare, con i programmi approvati i risultati ottenuti»;

ove occorra, qualora si ritenga che la competenza nell'esercitare tale controllo sia attribuita allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti; collegio regionale per la Puglia, da altri atti della Corte dei conti, presupposti o connessi, si chiede, conseguentemente, l'annullamento di questi ultimi, in particolare di quelli citati nelle premesse della deliberazione del collegio regionale per la Puglia n. 1/98, ossia: la deliberazione n. 1/1997 del 13 giugno 1997, delle sezioni riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per la istituzione e l'organizzazione nelle regioni a statuto ordinario di collegi regionali per l'esercizio della funzione di controllo successivo sulla gestione delle regioni medesime; la deliberazione n. 1/1997/SR-CONTR del 5 dicembre 1997 — non conosciuta — con la quale le sezioni riunite hanno approvato criteri generali ed indirizzi di coordinamento per i programmi di controllo; la determinazione in data 19 novembre 1997 — non conosciuta — con la quale la sezione del controllo per gli affari comunitari ed internazionali ha approvato il programma di lavoro per il 1998; la deliberazione n. 5/1998 del 18 dicembre 1997 — non conosciuta — con la quale l'Adunanza plenaria della sezione centrale di controllo ha stabilito il programma del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 1998, con particolare riguardo al versante delle spese; la deliberazione n. 19/97 del 19 dicembre 1997 — non conosciuta — con la quale la sezione enti locali ha programmato le indagini per l'esercizio 1998; la deliberazione datata 22 dicembre 1997 delle sezioni riunite in sede referente — non conosciuta — riguardante il programma di lavoro per l'esame del rendiconto generale dello Stato per il 1997; la deliberazione n. 16/1998 non conosciuta — con la quale l'Adunanza plenaria della sezione centrale di controllo ha espresso le proprie determinazioni in ordine al programma annuale di controllo successivo sulla gestione per il 1998 per quanto concerne il settore entrate e magazzini.

Roma, addì 22 luglio 1998

Prof. avv. Beniamino CARAVITA DI TORITTO - prof. avv. Aldo LOIODICE

98C0978

n. 31

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 luglio 1998
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

Caccia - Regione Veneto - Addestramento e allenamento dei falchi per uso venatorio - Previsto esercizio di tale attività durante l'intero periodo dell'anno, «con divieto di predazione di fauna selvatica limitatamente ai periodi di caccia chiusa» - Violazione dei principi stabiliti dall'art. 18, legge n. 157/1992, circa i periodi di caccia consentiti, stante la natura venatoria dell'attività di cui trattasi - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 578/1990.

(Legge regione Veneto 12 giugno 1998).

(Legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18).

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e presso la sede di questa in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 legalmente domiciliato;

Contro la regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale approvata in data 11 marzo 1998 concernente: «addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio» riapprovata in testo parzialmente modificato a maggioranza assoluta il 12 giugno 1998.

FATTO

Il Consiglio regionale del Veneto aveva approvato, in data 11 marzo 1998 la legge in epigrafe. La legge non era stata promulgata perché il Governo ne aveva chiesto il riesame, rilevando che la disposizione di cui all'art. 3, comma 3, consentendo l'addestramento e l'allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio durante l'intero periodo dell'anno, considerato che tale attività, come desumibile dalla sentenza della Corte costituzionale n. 578/1990 è qualificabile come venatoria in senso proprio, contrasta con i principi di cui all'art. 18, legge 157/1992 che fissa più limitati periodi di «caccia».

Il Consiglio regionale in data 12 giugno 1998 ha riapprovato a maggioranza assoluta la legge, modificando la norma in questione con l'aggiunta della locuzione «con divieto di predazione di fauna selvatica limitatamente ai periodi di caccia chiusa» comunicandola al Commissario di Governo il 16 giugno 1998.

Avverso l'indicata legge regionale il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei Ministri 26 giugno 1998, con il presente ricorso propone questione di legittimità costituzionale, a norma dell'art. 127 della Costituzione, per i seguenti

MOTIVI

Le modifiche apportate con il nuovo testo legislativo deliberato non consentono di superare i rilievi governativi a suo tempo formulati, in quanto se l'addestramento e l'allenamento dei falchi va considerato, di per sé, come attività venatoria, il divieto di predazione della fauna selvatica, ora introdotto limitatamente ai periodi di caccia chiusa, non appare sufficiente ad ovviare ai vizi di legittimità rilevati.

A tacer d'altro, risulta infatti di intuitiva evidenza la assoluta inidoneità del precetto di legge di «divieto di predazione» introdotto a produrre qualunque modificazione sul comportamento del falco in volo. La natura di mero «proclama» della modifica adottata lascia quindi permanere intatta la sostanziale violazione dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1992 n. 157. Per le suesposte argomentazioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale in epigrafe.

Roma, addì 27 giugno 1998

Ignazio Francesco CARAMAZZA - Avvocato dello Stato

98C0852

N. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 luglio 1998
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

Turismo e industria alberghiera - Regione Marche - Disciplina dei campeggi - Possibilità di installare, nei campeggi, unità abitative fisse (bungalows, monolocali o simili) - Contrasto con i principi posti dalla legge-quadro per il turismo, di cui all'art. 6, sesto comma, legge n. 217/1983 - Violazione dei limiti posti alle competenze regionali in materia.

(Legge regione Marche 30 giugno 1998, art. 2, commi 2 e 3).

(Cost., artt. 117, legge 17 maggio 1983, n. 217, art. 6, sesto comma).

Ricorso *ex art. 127 Cost.* del Presidente del Consiglio dei Ministri - giusta delibera del Consiglio dei Ministri 21 gennaio 1994 - rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma, via del Portoghesi, n. 12, domicilia, contro la regione Marche, in persona del Presidente della giunta regionale *pro-tempore*, volto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Marche approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 160, del 17 febbraio 1998, ed in seconda lettura dal medesimo Consiglio regionale a sensi dell'art. 127 Cost., con delibera n. 181 del 30 giugno 1998, avente ad oggetto «Disciplina dei campeggi», art. 2, comma 2, per contrasto con l'art. 117 del Costituito.

Il 17 febbraio 1998 il Consiglio regionale delle Marche ha approvato con delibera n. 160 un disegno di legge avente ad oggetto la «Disciplina dei campeggi».

Il Governo della Repubblica rinviava al Consiglio regionale la legge a sensi dell'art. 127, comma terzo, Cost., per violazione dell'art. 117 Cost.

Il Consiglio regionale delle Marche, con deliberazione n. 181 del 30 giugno 1998, riapprovava a maggioranza assoluta (e con parziali irrilevanti, per quel che interessa) modifiche sul solo art. 19 la legge a sensi ed agli effetti dell'art. 127, comma quarto, Cost. La delibera, con allegato il testo della legge veniva comunicata al Commissario di Governo il giorno 6 luglio 1998.

Col presente atto il Governo della Repubblica — previa delibera del Consiglio dei Ministri — impugna la detta legge a sensi dell'art. 127, comma quarto, Cost. e 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per il seguente

MOTIVO

Il provvedimento legislativo della regione Marche, all'art. 2, comma 2, si pone in contrasto con la disciplina dettata dall'art. 6, comma 6, legge 17 maggio 1983, n. 217 «legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica». Tale norma, invero, qualifica i campeggi come «esercizi ricettivi, aperti al pubblico, a gestione unitaria, attrezzati su aree recintate per la sosta ed il soggiorno di turisti provvisti, di norma, di tende o di altri mezzi autonomi di pernottamento»: in altri termini, di turisti muniti di attrezzature amovibili da installare sul terreno in via temporanea (*tende et similia*) o montate su ruote (*caravan, roulotte et similia*), idonee ad assicurare ricovero per un soggiorno più o meno prolungato.

Si badi: quel «provvisti, di norma», non può intendersi nel senso che sia ammessa una possibilità di deroga alla prescrizione che debba trattarsi di attrezzature mobili.

L'inciso si riferisce, all'evidenza, o a turisti muniti solo di sacco a pelo ovvero di turisti che utilizzino le attrezzature mobili come sopra identificate non in loro possesso e disponibilità, bensì ad essi affittate o noleggiate dal gestore del campeggio.

Trattandosi di esercizi ricettivi destinati ad ospitare attrezzature mobili, invero, l'inciso non significa e non può significare che il campeggio possa essere utilizzato per dislocarvi strutture abitative, ancorché minime, stabilmente infisse sul terreno, come bungalow, monolocali e così via.

La legge quadro classifica gli esercizi ricettivi, abilitati ad essere sede di tali strutture fisse come «villaggi turistici» — comma 7 (in vista di diversa regolamentazione, non solo dal punto di vista urbanistico, ma anche igienico, della sicurezza etc.: in definitiva in relazione ai diversi interessi pubblici coinvolti).

L'art. 2, comma 2, (e naturalmente il 3, che al 2 è strettamente connesso e dipendente e non ha vita propria) della legge della regione Marche in questa sede impugnata, dunque, poiché prevede e nei limiti in cui prevede che nei campeggi possano essere installate anche unità abitative fisse, bungalow e monolocali, è contraria ai principi direttivi dettati dalla norma quadro statale sopra vista.

Si appalesa, pertanto, la violazione dell'art. 117 Cost.

Tutto quanto sopra premesso e considerato, si confida che l'ecc.ma Corte costituzionale vorrà dichiarare la illegittimità costituzionale in parte qua della legge regionale in epigrafe.

Roma, addì 17 luglio 1998

Gaetano ZOTTA - Avvocato dello Stato

98C0977

N. 33

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 agosto 1998
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

Caccia - Regione Umbria - Calendario venatorio per la stagione 1998-1999 - Apertura anticipata della stagione venatoria per alcune specie cacciabili - Delibera adottata in contrasto con il parere tecnico vincolante dell'Istituto nazionale della fauna selvatica, previsto dall'art. 18, comma 2, legge n. 157/1992 (legge-quadro sulla caccia) - Violazione dei limiti posti alle competenze regionali in materia.

(Legge regione Umbria 6 luglio 1998).

(Cost., artt. 117; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18; dir. C.E.E. 2 aprile 1979, n. 409).

Ricorso ex art 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei Ministri — giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 22 luglio 1998 — rappresentato e difeso *ex lege* dalla Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma in via dei Portoghesi n. 12;

Contro la regione Umbria in persona del Presidente della Giunta regionale *pro-tempore* volto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Umbria approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 546 del 1° giugno 1998, ed in seconda lettura dal medesimo Consiglio regionale ai sensi dell'art. 127 Cost. e art. 69, dello statuto della regione Umbria con delibera n. 562 del 6 luglio 1998, avente ad oggetto «Calendario venatorio per la stagione 1998/1999», articolo unico, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Il 1° giugno 1998, il Consiglio regionale della regione Umbria ha approvato con deliberazione n. 546 un disegno di legge avente ad oggetto «Calendario venatorio per la stagione 1998/1999».

Il Governo della Repubblica rinviava al Consiglio regionale la legge, ai sensi dell'art. 127, comma terzo, Cost., per violazione dell'art. 117 Cost.

Il Consiglio regionale dell'Umbria, con deliberazione n. 562 del 6 luglio 1998, ha riapprovato a maggioranza assoluta e senza modificazioni la legge regionale concernente il calendario venatorio 1998/1999.

La delibera, con allegato il testo della legge veniva comunicata al Commissario di Governo il giorno 9 luglio 1998.

Con il presente atto il Governo della Repubblica — previa delibera del Consiglio dei Ministri impugna la detta legge ai sensi dell'art. 127, comma quarto, Cost. e 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per il seguente

M O T I V O

Il provvedimento legislativo delle Regione Umbria si pone in contrasto con la disciplina dettata dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (legge quadro contenente «norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

Tale norma, infatti, prevede, al secondo comma, che i termini di cui al primo comma dello stesso articolo, riguardanti le specie cacciabili e i periodi di attività venatoria, possano essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali e che le Regioni autorizzino le modifiche previo parere dell'Istituto per la fauna selvatica; condizionando l'autorizzazione stessa alla preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori.

La legge regionale in questione disciplina le specie cacciabili, i periodi di caccia e l'esercizio del prelievo venatorio nei valichi montani.

Inoltre, contiene disposizioni sull'utilizzo del tesserino venatorio, regola l'attività di addestramento ed allenamento dei cani e le modalità di abbattimento selettivo di talune specie, secondo i piani di controllo, e prescrive il divieto di caccia all'interno dei territori adibiti a parco naturale e aree protette e detta norme in materia di attività venatoria nelle aree contigue del parco del Monte Cucco e del Parco fluviale del Tevere.

La legge regionale consente l'apertura anticipata della stagione venatoria nei giorni 6, 12 e 13 settembre alla tortora, alla quaglia, al merlo, alla starna, alla pernice rossa, alla lepre, all'alzavola, al germano reale, alla marzaiola e al fagiano e, perciò, contrasta con il principio contenuto nell'art. 18, comma 2, della legge n. 157/1992 cit., il quale subordina al preventivo parere tecnico, per ciò stesso obbligatorio, dell'Istituto nazionale della fauna selvatica l'autorizzazione alle modifiche dei termini di cui al primo comma del medesimo articolo.

Tale Istituto, con nota in data 5 maggio 1998, ha espresso un parere tecnico sfavorevole, poiché la preapertura della caccia così generalizzata, considerate le caratteristiche biologiche della fauna coinvolta e le condizioni ambientali esistenti nella Regione Umbria, determinerebbe l'abbattimento di una quota consistente di soggetti immaturi in larga misura ancora dipendenti dai genitori e di soggetti adulti ancora in fase riproduttiva, con la conseguente perdita di intere nidiate.

Il citato parere dell'Istituto ha opportunamente considerato che lo *status* di queste specie nella Regione Umbria risulta generalmente precario e che l'apertura anticipata, così come delineata nella legge regionale in questione, non tiene in alcun conto dei tempi necessari per il completamento del ciclo riproduttivo e dello sviluppo dei giovani.

Va sottolineata la particolare natura della legge nazionale n. 157/92 cit., quale espresso atto di recepimento ed attuazione degli obblighi internazionali derivanti dalla necessità di dare esecuzione alle direttive CEE specificatamente indicate nel quarto comma dell'art. 1 della legge stessa, proprio con particolare riguardo alla tutela della fauna selvatica nel periodo della riproduzione, attraverso un'attenta disciplina del relativo esercizio venatorio.

Il calendario venatorio in questione contrasta, quindi, con i principi direttivi dettati dalla vigente normativa quadro, statale e con le direttive comunitarie, in particolare con la direttiva 409/79/CEE del 2 aprile 1979.

Si appalesa, pertanto, la violazione dell'art. 117 Cost.

Tutto quanto sopra premesso e considerato, si confida che l'ecc.ma Corte costituzionale vorrà dichiarare la illegittimità costituzionale della legge regionale in epigrafe.

Roma, addì 22 luglio 1998

Gabriella PALMIERI - Avvocato dello Stato

98C0980

N. 34

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 agosto 1998
(del Presidente della regione siciliana)*

Gioco e scommessa, concorsi pronostici - Corse di cavalli - Riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale - Disposizioni per l'accettazione delle scommesse - Applicabilità di sanzioni pecuniarie, in caso di contravvenzione ai prescritti divieti - Devoluzione allo Stato dei relativi proventi - Lesione dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana - Richiamo, in particolare, alla sentenza della Corte costituzionale n. 84/1968.

(D.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, art. 6, comma 9).

(Statuto regione Sicilia, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 3).

Ricorso del Presidente della regione siciliana *pro-tempore* on.le dott. Giuseppe Drago, autorizzato a ricorrere con deliberazione della Giunta regionale n. 230 del 29 luglio 1998, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente dall'avv. Giovanni Lo Bue e dall'avv. Laura Ingargiola ed elettivamente domiciliato in Roma nell'ufficio della regione siciliana di via Marghera, n. 36, giusta procura a margine del presente atto;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, domiciliato per la carica a Roma presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Palazzo Chigi e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato;

Per la dichiarazione di incostituzionalità *in parte qua* dell'art. 6, comma 9, del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 125 del 1° giugno 1998, serie generale, per violazione dell'art. 3, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia finanziaria», in relazione all'art. 36 dello statuto siciliano.

P R E M E S S E

Con decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 (*Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 125 del 1° giugno 1998), è stato emanato il regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relative alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei relativi proventi.

L'art. 6 di tale decreto, in particolare, formula una serie di prescrizioni e divieti, prevedendo ad un tempo l'irrogazione e il relativo ammontare (tra un minimo ed un massimo) delle sanzioni pecuniarie. Il comma 9 del richiamato art. 6 prevede in ultimo testualmente che «la competenza ad irrogare le sanzioni pecuniarie di cui al presente articolo è attribuita al prefetto ed i proventi sono devoluti allo Stato».

Tale disposizione, nella parte in cui prevede che i proventi delle suddette sanzioni pecuniarie «sono devoluti allo Stato», è palesemente incostituzionale in quanto lesiva delle prerogative spettanti alla regione siciliana nella materia per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione dell'art. 3 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia finanziaria - violazione dell'art. 36 dello statuto siciliano.

Dal combinato disposto degli articoli 2 e 3, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, si evince con estrema chiarezza che l'ampia e assoluta competenza regionale a riscuotere tutte le entrate tributarie (art. 2), ivi comprese le entrate accessorie, nonché (art. 3) tutte le entrate derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie da qualsiasi fonte provengano e comunque riscosse nell'ambito del territorio regionale.

Si fa notare, in proposito, che laddove il legislatore ha voluto escludere la competenza regionale a riscuotere determinare entrate, lo ha previsto espressamente, enumerando tassativamente ed analiticamente le entrate riservate all'erario statale, come può agevolmente evincersi dallo stesso secondo comma dell'art. 2, d.P.R. n. 1074/1965 citato e dalle tabelle annesse.

Le sanzioni previste nell'art. 6 del più volte citato d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, sono, invero, collegate ad un comportamento oggettivo di contravvenzione ad un divieto e la circostanza che la relativa potestà sanzionatoria sia attribuita allo Stato non refluisce sulla spettanza dei relativi proventi riscossi nel territorio della regione siciliana, non potendosi invocare il parallelismo tra potestà sanzionatoria e spettanza del relativo provento.

Tale principio è stato, peraltro, autorevolmente affermato da codesta ecc.ma Corte Costituzionale con la sentenza n. 84 del 5 luglio 1968, con la quale pur riconoscendosi la potestà sanzionatoria dello Stato (nella specie per il tramite dell'Intendenza di finanza) è stato confermato il diritto della regione siciliana ad incamerare il provento derivante dall'esercizio del suddetto potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 1074/1965, che riserva alla regione il gettito proveniente dalle sanzioni (tutte) riscosse nell'ambito del suo territorio. Sotto tale profilo l'ampiezza dell'attribuzione è tale da escludere ogni limitazione derivante dall'eventuale riserva allo Stato della competenza per materia.

Infatti, per determinare il soggetto cui spettino i proventi delle sanzioni amministrative riscosse nel territorio della regione non può che farsi riferimento pregiudizialmente a quanto disposto dalle norme di attuazione approvate con il richiamato d.P.R. n. 1074/1965, il cui art. 3 ricomprende espressamente tra le entrate spettanti alla regione «quelle derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative e penali».

In proposito si rileva che, tenuto conto della funzione e dell'oggetto delle norme di attuazione, nonché della loro posizione nella gerarchia e nel sistema delle fonti, l'attribuzione dalle stesse operata — finalizzata a concretizzare i principi autonomistici statutariamente garantiti mediante l'assegnazione di entrate proprie o devolute che consentano alla regione l'esercizio delle competenze alla stessa ascritte — non risulta derogabile neppure da una legge ordinaria dello Stato (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 380 dell'11 dicembre 1997) in virtù della prevalenza delle norme di attuazione, in qualità di norme di rango subcostituzionale, sulla legge statale.

Va, altresì, chiarito che la devoluzione alla regione dei proventi derivanti dall'applicazione di sanzioni amministrative trova il suo fondamento non in una correlazione tra le sanzioni e la materia di competenza, nel cui ambito siano irrogate, bensì nel principio della territorialità della riscossione ai fini della determinazione della spettanza delle entrate.

Ed invero, va considerato che il più volte richiamato art. 3 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, non si limita ad attribuire all'erario regionale le entrate derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative, ma anche quelle derivanti da sanzioni pecuniarie penali. Ora, rilevato che in materia penale nessuna competenza può essere ascritta alla regione, restando essa integralmente riservata allo Stato, ne consegue che, per determinare il soggetto al quale le stesse sono devolute, non può utilizzarsi il parametro della competenza in ordine alle materie nel cui ambito le diverse sanzioni sono irrogate.

In altri termini, per quanto concerne le sanzioni riscosse nell'ambito del territorio della regione siciliana, deve aversi esclusivo riguardo al luogo della riscossione.

Alla stregua delle superiori considerazioni la disposizione contenuta nell'art. 6, comma 9, del d.P.R. n. 169/1998, appare pertanto palesemente lesiva della speciale autonomia finanziaria garantita alla regione siciliana dallo statuto speciale (art. 36) e dalle relative norme di attuazione.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, nella parte in cui prevede che i relativi proventi siano devoluti allo Stato, per contrasto con l'art. 36 dello statuto siciliano e con le relative norme di attuazione in materia finanziaria e, segnatamente, con l'art. 3 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Si depositano col presente atto:

- 1) *autorizzazione a ricorrere (deliberazione della Giunta regionale n. 230 del 29 luglio 1998);*
- 2) *copia del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 125 del 1º luglio 1998.*

Palermo-Roma, addì 29 luglio 1998

Avv. Laura INGARGIOLA - avv. Giovanni LO BUE

98C0981

n. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 1998
(della regione autonoma della Sardegna)*

Sanità pubblica - Rifornimento idrico delle isole minori - Funzioni in materia esercitate dal Ministero della difesa - Trasferimento alle regioni a statuto speciale per le isole minori comprese nel territorio - Prospettazione di dubbi interpretativi, circa l'effettiva portata di tale trasferimento - Indebito ampliamento di competenze della regione Sardegna, attuato senza l'osservanza della specifica procedura stabilita dallo statuto speciale - Violazione delle competenze e dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione, in particolare, delle competenze in materia di ordinamento degli uffici - Mancata attribuzione di mezzi finanziari per far fronte alle nuove spese - Violazione dei principi contenuti nella legge di delega.

(D.Lgs. 30 giugno 1998, n. 244, artt. 1 e 2)

(Statuto regione Sardegna artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 56; d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480; d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348; Cost. artt. 76, 116 e 119; legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 55, comma 5).

Ricorso della regione autonoma della Sardegna, in persona del presidente della Giunta regionale *pro-tempore* dott. Federico Palomba, giusta deliberazione della Giunta regionale del 30 luglio 1998, rappresentata e difesa — in virtù di procura a margine del presente atto — dal prof. avv. Sergio Panunzio, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 284;

Contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

Per la dichiarazione d'incostituzionalità del decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244, recante: «Trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni del Ministero della difesa in materia di rifornimento idrico delle isole minori, a norma dell'art. 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449».

1. — Il problema del rifornimento idrico delle «isole minori» è sempre stato, in Italia, di competenza dello Stato ed oggetto di una specifica disciplina legislativa. Si tratta infatti di isole prive di risorse idriche locali sufficienti alla vita delle popolazioni residenti, per cui il loro rifornimento idrico costituisce un interesse pubblico davvero fondamentale alla cui cura è sempre stata preposta l'Amministrazione statale — in particolare il Ministero della difesa — essendo questa l'unica a potere disporre dei mezzi tecnici necessari a farvi fronte: in particolare a potere disporre di una flotta di navi cisterna (quelle della Marina militare) da adibire a questo scopo.

La disciplina legislativa vigente in materia è tuttora costituita, in primo luogo, dalla legge 9 maggio 1950, n. 307, il cui art. 1 stabilisce, al primo comma, che «L'approvvigionamento idrico della popolazione delle isole minori indicate nell'allegato A è a carico dello Stato» (l'allegato A — sostituito dalla tabella A annessa alla legge 19 maggio 1967, n. 378 — indica anche diverse isole minori facenti parte della Sardegna: San Pietro, Asinara, La Maddalena, Caprera, Santo Stefano, Tavolara, Molaro, Santa Maria, Spargi, Razzala). Il successivo secondo

comma dell'art. 1, a sua volta, distingue fra la provvista ed il trasporto dell'acqua nelle isole, che è di competenza del Ministero della difesa; ed invece la gestione del rifornimento, che in origine era affidata all'Alto Commissariato per l'igiene e sanità pubblica, poi divenuto il Ministro della sanità.

Alla legge n. 307 del 1950 è poi seguita la legge 19 maggio 1967, n. 378, che ne ha integrato per vari aspetti la disciplina. In particolare, ferme le competenze del Ministero della difesa e di quello della sanità già stabilite dalla legge n. 307/1950, l'art. 3, della legge n. 378/1967 ha previsto che «Quando ricorrano particolari necessità, il Ministero della sanità, sentito il Ministero della difesa, demanda al Ministero della marina mercantile la stipulazione di apposite convenzioni con enti pubblici o privati con l'attuazione di tutto o parte del servizio di provvista e trasporto dell'acqua». Con la stessa legge n. 378/1967 (art. 7) venne inoltre autorizzata la spesa di lire 5.500 milioni per l'acquisto o la ricostruzione di navi cisterna; spesa iscritta nello stato di previsione del Ministero della difesa, stante la sua esclusiva competenza per ciò che concerne la provvista ed il trasporto dell'acqua nelle isole minori.

Ancora successivamente si è avuta in materia la legge 21 dicembre 1978, n. 861, che in primo luogo (artt. 1 e 2) ha aumentato lo stanziamento di spesa per la costruzione di navi cisterna, sempre iscritta nello stato di previsione del Ministero della difesa. La stessa legge n. 861/1978 ha poi stabilito (all'art. 3) che «fermi restando le attribuzioni ed i compiti di provvista e di rifornimento di acqua di competenza del Ministero della difesa», la sola «gestione» del rifornimento idrico delle isole minori passava — in attuazione del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 — alle regioni ad autonomia ordinaria interessate. Per il resto la legge n. 861/1976 ha integrato le competenze in materia del Ministero della difesa, cui l'art. 4, comma 1, ha attribuito il compito di predisporre e coordinare, sentite le regioni interessate, «il piano annuale di provvista dell'acqua e di rifornimento idrico a favore delle isole minori armonizzando le esigenze con le disponibilità dei mezzi della marina militare». Inoltre, il secondo comma dello stesso art. 4 ha anche stabilito che quando ricorrono «particolari necessità» spetta alle regioni ad autonomia ordinaria (cui il precedente art. 3 ha trasferito — come già detto — i compiti della sola gestione del rifornimento idrico), d'intesa con i Ministeri della difesa e della marina mercantile di stipulare le apposite convenzioni con enti pubblici e privati per la provvista ed il trasporto dell'acqua già previste dall'art. 3, della legge n. 378/1967 (richiamato in precedenza); mentre invece lo stesso secondo comma dell'art. 4 stabilisce che, se si tratta di isole ricadenti nel territorio delle regioni a statuto speciale, «In ogni caso la provvista di acqua ed il rifornimento idrico sono effettuati dalla Marina militare».

Dal sovrapporsi delle diverse norme risultanti dalle suddette leggi succedutesi nel tempo, ne risulta una complessiva disciplina che pone non pochi problemi di coordinamento e di interpretazione. Un dato, tuttavia, emerge con sufficiente chiarezza: il fatto, cioè, che quella disciplina non attribuisce alla regione Sardegna (come neppure alla regione siciliana, che è l'altra regione ad autonomia speciale nel cui territorio vi sono «isole minori» alcuna competenza e responsabilità in ordine al rifornimento idrico delle sue isole minori. Infatti sia la provvista ed il trasporto dell'acqua in tali isole, sia la gestione del rifornimento idrico, sono di competenza dell'Amministrazione dello Stato, poiché non si applica alla regione Sardegna il trasferimento della funzione relativa alla (sola) gestione del rifornimento idrico effettuato dal già citato art. 3, comma 1, della legge n. 861 del 1978 nei confronti delle regioni ad autonomia ordinaria in attuazione del d.P.R. n. 616/1977 (la estraneità della regione Sardegna rispetto a tale trasferimento è provata dal silenzio serbato al riguardo anche dal d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, contenente le norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento al d.P.R. n. 616/1977). Del pari la regione Sardegna è estranea anche ai compiti relativi alle convenzioni per l'approvvigionamento dell'acqua nei casi di «particolare necessità» di cui al secondo comma dell'art. 4, della legge n. 861/1978 (ed art. 3 della legge n. 378/1967), poiché — come già si è detto in precedenza — l'ultimo periodo del suddetto secondo comma stabilisce che, quando si tratta di isole minori di regioni ad autonomia speciale (cioè Sardegna e Sicilia), anche in questi casi particolari («In ogni caso...») alla provvista dell'acqua deve provvedere sempre lo Stato attraverso la Marina militare.

La ragione di quanto sopra è chiaramente legata alla particolare disciplina costituzionale delle funzioni spettanti alla regione Sardegna (come pure alla regione siciliana). Le funzioni e competenze spettanti alla regione sono quelle, e solo quelle, che risultano stabilite nello statuto speciale (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3) e dalle relative norme d'attuazione, e fra quelle non è ricompreso il rifornimento idrico delle isole minori. Leggi ordinarie come quelle sopra ricordate — in particolare la legge n. 861 del 1978 — non avrebbero potuto trasferire alla regione le funzioni ed i compiti relativi al rifornimento idrico delle sue isole minori senza lederne le competenze e violare le norme costituzionali dello statuto speciale che tassativamente le definiscono.

2. — Ciò premesso, nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 luglio 1998, n. 171, è stato pubblicato il decreto legislativo n. 244 del 22 luglio 1998, indicato in epigrafe. Tale decreto legislativo, adottato dal Governo in base all'art. 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, dispone — all'art. 1 — il «trasferimento» alle regioni a statuto speciale, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, de «Le funzioni di rifornimento idrico delle isole minori ricadenti nel territorio delle regioni a statuto speciale, assegnate al Ministero della difesa dall'art. 4 della legge 21 dicembre 1978, n. 861».

Il successivo art. 2 del decreto legislativo n. 244/1998, a sua volta, disciplina le modalità del «concorso» del Ministero della difesa al rifornimento idrico di cui all'art. 1: concorso che si verifica solo allorché sussistano «condizioni di particolare necessità» [arg. anche *ex art.* 55, comma 5, lett. *a*)], della legge n. 449/1997). In particolare la lettera *a*) dell'art. 2 prevede la formazione di accordi di programma fra il Ministero della difesa e le regioni interessate «per definire le condizioni di particolare necessità idrica poste alla base del concorso, nonché le modalità di espletamento del relativo servizio sulla base della capacità operativa delle apposite navi cisterna costruite ai sensi dell'art. 1, della citata legge 21 dicembre 1978, n. 861, e dei relativi stanziamenti di bilancio».

La disciplina stabilita dai due articoli del decreto legislativo n. 244/1998 — che come ora si dirà è incostituzionale nella parte in cui trasferisce anche alla regione Sardegna funzioni di rifornimento idrico relative alle isole minori — non è chiara per ciò che concerne la stessa precisa definizione delle funzioni trasferite. Su ciò conviene soffermarci ancora preliminarmente per cercare, per quanto è possibile, di precisarne il significato.

Quali sono, dunque, le funzioni statali trasferite alla regione Sardegna dall'art. 1, del decreto legislativo n. 244/1998? Per cercare di definirle conviene ricordare che, in base alla delega (lettere *a* e *b* del quinto comma dell'art. 55, della legge n. 449/1997), con il decreto legislativo in questione il Governo doveva, in primo luogo, trasferire alle regioni ad autonomia speciale «le funzioni in materia di rifornimento idrico delle isole minori, assegnate dall'art. 4 della legge 21 dicembre 1978, n. 861, al Ministero della difesa, fermo restando il concorso del predetto Ministero quando ricorrano particolari necessità nello specifico settore e fermi restando la continuità e il livello qualitativo del servizio» (così la lettera *a*) del comma 5); ed inoltre il Governo doveva disciplinare il concorso di cui alla lettera *a*) «sulla base della capacità operativa delle unità di rifornimento idrico in dotazione al Ministero della difesa e dei relativi stanziamenti di bilancio» [così la lettera *b*), del comma 5].

Ciò premesso, vediamo dunque di chiarire quali siano le funzioni di rifornimento idrico «assegnate al Ministero della difesa dall'art. 4 della legge 21 dicembre 1978, n. 861» che il decreto legislativo in questione ha trasferito alle regioni a statuto speciale.

Come già detto in precedenza, il primo comma dell'art. 4 della legge n. 861/1978 attribuisce al Ministero della difesa il potere di predisporre e coordinare, sentite le regioni interessate, il piano annuale per il rifornimento idrico delle isole minori armonizzando le relative esigenze con la disponibilità dei mezzi della Marina militare.

Ma è poco verosimile che il trasferimento in questione alle regioni a statuto speciale riguardi anche questo potere di pianificazione degli interventi. In primo luogo perché quel piano ha un senso in quanto si tratti di un piano nazionale: non si vede che senso potrebbe avere un piano del genere ove fosse predisposto dalle singole regioni per il rispettivo territorio, ed oltretutto non da tutte le regioni «interessate» (perché annoverano nel loro territorio isole minori), ma soltanto dalla regione Sardegna e dalla regione siciliana.

In secondo luogo l'ipotesi non è plausibile perché tali regioni non potrebbero certo armonizzare le esigenze del loro eventuale piano annuale con le disponibilità dei mezzi della Marina militare, che esse ovviamente non conoscono.

Passando al secondo comma dell'art. 4 questo, nella sua prima parte, prevede le già ricordate convenzioni per la provvista ed il trasporto dell'acqua in situazioni di particolare necessità, che le regioni interessate possono stipulare con enti pubblici e privati, previa intesa delle regioni stesse con i Ministeri della difesa e della marina mercantile (a tali convenzioni si riferiscono, a loro volta, i restanti terzo e quarto comma dell'art. 4). Ma che il trasferimento delle funzioni del Ministero della difesa riguardi quanto previsto dalla suddetta disposizione del secondo comma dell'art. 4 sembra ancor meno plausibile. In questo caso, infatti, il potere ministeriale trasferito alle regioni a statuto speciale sarebbe, in ipotesi, quello di stabilire un'intesa con la regione che deve stipulare la convenzione: cioè con la stessa regione che sarebbe destinataria del potere trasferito in questione! L'evidente circolo vizioso in cui si cade dimostra l'impossibilità della suddetta ipotesi interpretativa.

Non resta, dunque, che considerare il secondo periodo del secondo comma dell'art. 4, secondo cui «In ogni caso la provvista di acqua ed il rifornimento idrico delle isole ricadenti nel territorio delle regioni a statuto speciale sono effettuati dalla Marina militare». In effetti è ragionevole ritenere che il trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni *ex art. 4* riguardi appunto i compiti di provvista e di rifornimento di acqua delle isole minori ricadenti nei territori delle stesse regioni a statuto speciale di cui tratta quest'ultima disposizione.

Sorge però, anche a questo proposito, un ulteriore problema interpretativo. La prima e, almeno apparentemente, più logica interpretazione della suddetta disposizione sembra essere la seguente: poiché la prima parte del secondo comma dell'art. 4 della legge n. 861/1978, come pure il terzo e quarto comma, riguardano tutti la provvista ed il trasporto dell'acqua «quando ricorrono particolari necessità» si può pensare che anche la disposizione della seconda parte del secondo comma dell'art. 4 relativa alle isole ricadenti nelle regioni a statuto speciale, riguardi anch'essa il rifornimento di acqua quando ricorrono «particolari necessità». Per tali casi la disposizione stabilisce che — diversamente da quanto accade nelle regioni a statuto ordinario — il rifornimento idrico continua ad essere di esclusiva competenza dell'Amministrazione statale della difesa (Marina militare). E pertanto le funzioni trasferite dall'art. 1, del decreto legislativo n. 244/1998, sono soltanto quelle relative ai rifornimenti straordinari, quando appunto ricorrono particolari necessità (cioè nelle sole ipotesi per le quali l'art. 2 del decreto legislativo n. 244, disciplina il «concorso» del Ministero della difesa); mentre resta di esclusiva competenza del Ministero della difesa il rifornimento idrico «ordinario».

Ma potrebbe essere sostenuta (in ipotesi dallo Stato che potrebbe avervi interesse) anche una diversa e più estensiva interpretazione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 4 della legge n. 861/1978, e quindi del trasferimento alle regioni a statuto speciale operato dal decreto legislativo n. 244/1998. Una interpretazione secondo la quale la disposizione della legge del 1978 si riferirebbe non solo al rifornimento idrico nei casi di «particolari necessità» ma anche nelle situazioni per così dire «ordinarie»: tale — potrebbe sostenersi — essendo il significato delle parole «in ogni caso» con cui inizia appunto la disposizione in questione (anche se contrasta con questa ipotesi interpretativa la circostanza che essa si risolverebbe in una inutile ripetizione, la competenza del Ministero della difesa per i rifornimenti ordinari essendo, in realtà, già stabilita dal primo comma, dell'art. 3, della stessa legge n. 861/1978). Ma se così la legge viene intesa, è chiaro che il trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni del Ministero della difesa operato dall'art. 1 del decreto legislativo n. 244 del 1998, riguarderebbe la totalità dei compiti di provvista e rifornimento dell'acqua per le isole minori: non solo quando ricorrono «particolari necessità» (nel qual caso l'art. 2 del decreto legislativo n. 244/1998, assicura il concorso del Ministero della difesa), ma anche nella situazione di normalità (nel qual caso spetterebbe esclusivamente alle regioni a statuto speciale il compito e l'onere del rifornimento, senza concorso da parte del Ministero della difesa). Quest'ultima interpretazione, anche se meno solida per i motivi già detti, potrebbe avere dalla sua la formulazione della già citata disposizione della lettera *a*) del quinto comma, dell'art. 55, della legge n. 499/1997. Infatti, come si è visto, questa prevedeva il trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni assegnate al Ministero della difesa dall'art. 4, della legge n. 861/1978, «fermo restando il concorso del predetto Ministero quando ricorrono particolari necessità nello specifico settore ...»: una formulazione, questa, che sembrerebbe presupporre che la disciplina dell'art. 4, e comunque il trasferimento delle funzioni, riguarda tutte le ipotesi di rifornimento idrico, anche quello in situazione di «normalità» allorché le situazioni di particolare necessità non sussistono.

3. — Quale che sia l'interpretazione più corretta da darsi all'art. 4 della legge n. 861/1978, e quindi all'ampiezza del trasferimento disposto dal decreto legislativo n. 244/1978, la disciplina da quest'ultimo stabilita è nel suo complesso incostituzionale e lesiva delle competenze della regione autonoma della Sardegna che, pertanto, con il presente atto la impugna, per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Violazione delle competenze costituzionali di cui agli artt. da 3 a 6 dello statuto speciale per la Sardegna (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3) e relative norme d'attuazione (d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480; d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348). Violazione dell'art. 56 dello statuto; nonché violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Per evidenti motivi di cautela, la regione ricorrente deve considerare entrambe le ipotesi interpretative sopra illustrate, formulando per esse separate censure.

Conviene partire dall'ultima, non solo perché è quella cui corrisponde una più grave ed evidente lesione delle competenze regionali, ma anche perché, forse, è quella che più corrisponde a ciò che realmente ha inteso fare il Governo con l'impugnato decreto legislativo.

Orbene gli artt. 1 e 2, del decreto legislativo n. 244/1998, trasferendo alla regione ricorrente la totalità dei compiti in materia di approvvigionamento e di rifornimento dell'acqua nelle isole minori della Sardegna, attribuisce alla regione stessa compiti e responsabilità del tutto estranei alla sfera delle sue attribuzioni e competenze quali sono tassativamente stabilite dagli artt. da 3 a 6 dello statuto speciale sardo. Il decreto legislativo impugnato comporta pertanto un abusivo ampliamento delle funzioni regionali, al di là della elencazione stabilita dalle suddette norme dello statuto speciale. Un ampliamento che, pertanto, avrebbe potuto essere validamente stabilito solo da una legge costituzionale (od almeno da una specifica norma d'attuazione emanata in base al procedimento cooperativo stabilito dall'art. 56 dello statuto).

Sotto un ulteriore profilo si deve lamentare la incostituzionalità del decreto legislativo impugnato perché esso, mentre viola le norme costituzionali che definiscono le competenze regionali, ciò fa violando al contempo anche i principi della delega, e quindi l'art. 76 della Costituzione. Infatti la legge di delegazione aveva stabilito che il trasferimento in questione dovesse avvenire, fra l'altro, «fermi restando la continuità ed il livello qualitativo del servizio» [così la lettera *a*] del quinto comma dell'art. 55, della legge n. 449/1997). Viceversa il decreto legislativo impugnato non si è minimamente curato di garantire la continuità ed il livello di qualità del servizio — soprattutto del servizio di rifornimento idrico «ordinario» — fino ad oggi espletato dal Ministero della difesa e dalla Marina militare. Infatti l'art. 1, del decreto legislativo n. 244/1998 stabilisce che il trasferimento delle funzioni di rifornimento idrico (anche di quello ordinario, per il quale non c'è il concorso del Ministero della difesa) decorre dal giorno di entrata in vigore del decreto stesso: cioè dal giorno 8 agosto 1998, in pieno periodo estivo! Da tale data il rifornimento idrico dovrebbe dunque essere assicurato dalla regione Sardegna, che peraltro non è assolutamente in grado di assicurarlo: non solo perché, ovviamente, occorre del tempo per organizzarlo; ma ancor prima perché la regione Sardegna non dispone (così come non ne dispone nessun'altra regione) di navi cisterna, navi di cui il Ministero della difesa è l'unica amministrazione ad avere la disponibilità (ma il cui intervento è previsto, dall'art. 2, lettera *a*), del decreto legislativo impugnato, solo a titolo di concorso e comunque solo quando ricorrano «condizioni di particolare necessità».

2. — Violazione delle attribuzioni costituzionali di cui alle norme statutarie e d'attuazione già citate, ed in particolare di quelle in materia di ordinamento degli uffici regionali (art. 3, lett. *a*), statuto), nonché dell'autonomia finanziaria regionale (artt. 7 e 8 statuto, artt. 116 e 119 Cost.).

2.1. — L'esercizio da parte della regione ricorrente delle funzioni ad essa abusivamente trasferiti dal decreto legislativo impugnato si ripercuote immediatamente, come è evidente, sulla organizzazione degli uffici regionali: la regione dovrebbe istituire nuovi uffici cui affidare i compiti relativi alla programmazione, alla organizzazione ed allo svolgimento del servizio di rifornimento idrico delle sue isole minori, ovvero dovrebbe aggiungere tali compiti a quelli di competenza degli uffici esistenti: sia nell'uno che nell'altro caso la regione dovrebbe «adeguare» l'organizzazione dei propri uffici alle nuove funzioni che le sono state trasferite dal decreto legislativo impugnato, dovrebbe spostare personale e probabilmente assumerne di nuovo per fare fronte ai nuovi compiti. È palese come ciò costituisca una grave ed inammissibile interferenza nelle competenze (legislative ed amministrative) di rango esclusivo in materia di ordinamento dei propri uffici e del personale, che alla regione sono attribuite dagli artt. 3, lettera *a*), e 6, dello statuto.

2.2. — Per i motivi anzidetti, il suddetto abusivo trasferimento alla regione di funzioni ad essa costituzionalmente non spettanti determina anche una lesione della sua autonomia finanziaria e di bilancio. Il decreto legislativo impugnato aggiunge nuovi compiti a quelli già spettanti alla regione in base alle competenze statutarie sue proprie, ma senza che vi sia (neppure prevista) una corrispondente integrazione delle entrate finanziarie regionali. Pertanto la regione ricorrente, per fare fronte ai nuovi compiti ed ai corrispondenti oneri, dovrebbe ridurre i finanziamenti destinati all'esercizio delle competenze sue proprie in base allo statuto. E si tratta di oneri assai ingenti, poiché non sono soltanto quelli relativi ai problemi di riorganizzazione degli uffici e del personale di cui si è già detto; ma si tratta soprattutto degli oneri relativi alla provvista dell'acqua ed al suo trasporto, fra cui, particolarmente rilevanti, quelli relativi alla acquisizione ed utilizzazione delle apposite navi cisterna. Di qui, appunto, la dedotta violazione anche della autonomia finanziaria e di bilancio della regione ricorrente.

2.3. — Il decreto legislativo impugnato ha inteso «trasferire» alla regione ricorrente le funzioni in questione: cioè ha inteso attribuirne alla regione la titolarità, originariamente dello Stato. Ma se anche, in ipotesi subordinata ed assai improbabile (dato il chiaro tenore delle disposizioni), il decreto legislativo impugnato avesse inteso soltanto delegare alla regione ricorrente le funzioni in questione — ai sensi dell'art. 6 dello statuto — egualmente esso sarebbe incostituzionale per il fatto che esso avrebbe scaricato sulla regione l'esercizio di tali funzioni senza però in alcun modo preoccuparsi di fornirle i corrispondenti mezzi finanziari. Per cui anche in tal caso vi sarebbe quella lesione della autonomia finanziaria e di bilancio della regione che già si è denunciata in precedenza.

3. — In subordine, violazione sotto ulteriore profilo delle medesime norme costituzionali, statutarie e d'attuazione di cui sopra.

3.1. — Dobbiamo a questo punto considerare anche l'altra soluzione interpretativa che si era ipotizzata: cioè quella secondo cui il decreto legislativo impugnato abbia inteso trasferite alla regione ricorrente le funzioni di rifornimento idrico nei soli casi di particolare necessità, restando invece tale funzione soltanto al Ministero della difesa per ciò che concerne il rifornimento «ordinario». Ma anche in tal caso la disciplina contenuta negli artt. 1 e 2 del decreto legislativo n. 244/1998, sarebbe incostituzionale per gli stessi motivi di cui sopra, come passiamo — sinteticamente, a questo punto — a dedurre qui di seguito.

In primo luogo valgono anche in tal caso le censure già dedotte in precedenza con il motivo n. 1. Anche il servizio di provvista e di rifornimento dell'acqua nelle condizioni di particolare necessità (anzi, a maggiore ragione in queste ipotesi) è sempre stato di competenza del Ministero della difesa e non appartiene alle competenze che lo statuto (artt. 3-6), tassativamente, ha attribuito alla regione. Il trasferimento di tale funzione alla regione ricorrente incide, dunque, sulla disciplina statutaria e potrebbe essere validamente disposto solo da una legge costituzionale (o tutt'al più mediante una specifica norma d'attuazione emanata in base allo speciale procedimento cooperativo di cui all'art. 56 dello statuto).

3.2. — In secondo valgono anche qui le censure già dedotte con il precedente motivo n. 2. Anche se limitato al solo rifornimento idrico nelle situazioni di particolare necessità, il trasferimento di funzioni disposto dalla disciplina legislativa impugnata incide — sia pure in misura quantitativamente minore di quanto non sia in base alla interpretazione precedente — sulla organizzazione degli uffici regionali e del relativo personale, che dovranno appunto fare fronte ai nuovi compiti trasferiti dallo Stato. Da cui la violazione delle norme statutarie che attribuiscono alla regione una competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e del personale [artt. 3, lett. a), e 6 statuto].

Analogamente — ed in misura proporzionale — ne viene lesa anche l'autonomia finanziaria e di bilancio della regione ricorrente, sia in relazione ai costi di riorganizzazione degli uffici e del personale; sia, soprattutto in relazione ai costi della provvista e del trasporto dell'acqua gravanti sulla regione (nonostante il «concorso» del Ministero della difesa) come è del resto previsto specialmente dalla disciplina contenuta nell'art. 2, primo comma, lettera a), del decreto legislativo n. 244/1988. E ciò, come già si era detto in precedenza, anche nella assai dubbia ipotesi che le funzioni in questione siano state in realtà solo delegate alla regione.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare incostituzionali in parte qua gli artt. 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244.

Roma, addì 3 agosto 1998

Prof. avv. Sergio PANUNZIO

N. 36

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 1998
(della regione siciliana)

Sanità pubblica - Rifornimento idrico delle isole minori - Funzioni in materia esercitate dal Ministero della difesa - Trasferimento alle regioni a statuto speciale per le isole minori comprese nel territorio - Lesione delle competenze e dell'autonomia della regione siciliana, in particolare, nelle materie di igiene, sanità pubblica, assistenza sanitaria, comunicazione e trasporti - Mancata attribuzione di mezzi finanziari per fronteggiare i nuovi oneri, con violazione dell'obbligo di copertura per nuove o maggiori spese - Inosservanza delle procedure statutariamente previste per l'adozione di normative interessanti la regione stessa - Incidenza sulle competenze e sull'autonomia finanziaria delle regioni.

(D.Lgs. 30 giugno 1998, n. 244).

(Cost., art. 81, quarto comma, 116 e 119; statuto regione Sicilia, art. 17, 19, 21, comma 3, e 43; legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 55, comma 5).

Ricorso della regione siciliana, in persona del Presidente *pro-tempore* on. dott. Giuseppe Drago, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dall'avv. Michele Arcadipane e dall'avv. Giovanni Carapezza Figlia, ed elettivamente domiciliato presso la sede dell'ufficio della regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale n. 269 del 20 agosto 1998;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244: «Trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni del Ministero della difesa in materia di rifornimento idrico delle isole minori, a norma dell'art. 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, n. 171, serie generale, del 24 luglio 1998.

Con l'art. 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è stata disposta la delega al Governo della Repubblica per l'emanazione di un decreto legislativo volto a:

a) trasferire alle regioni a statuto speciale le funzioni in materia di rifornimento idrico delle isole minori, assegnate dall'art. 4 della legge 21 dicembre 1978, n. 861, al Ministero della difesa fermo restando il concorso del predetto Ministero quando ricorrano particolari necessità nello specifico settore e fermi restando la continuità e il livello qualitativo del servizio;

b) disciplinare il concorso di cui alla lett. a), sulla base della capacità operativa delle unità di rifornimento idrico in dotazione al Ministero della difesa e dei relativi stanziamenti di bilancio».

Con decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, n. 171, s.g., del 24 luglio 1998, il previsto trasferimento è stato attuato senza il rispetto delle particolari forme procedurali sancite dallo statuto siciliano e senza disporre una correlativa attribuzione di mezzi finanziari.

In definitiva, il predetto «trasferimento di funzioni» si è risolto in un puro addossamento alle regioni ad autonomia differenziata, e in particolare alla regione siciliana (il cui territorio, tra tutte, conta un maggior numero di isole minori), dell'onere gestionale e finanziario del rifornimento idrico delle isole minori, «senza spese» per lo Stato.

Il decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244, è costituzionalmente illegittimo per le ragioni che di seguito si espongono.

1. — Violazione dell'art. 43 dello statuto siciliano. Violazione delle norme di attuazione dello statuto siciliano in materia di igiene, sanità pubblica ed assistenza sanitaria e/o in materia di comunicazione e trasporti.

L'art. 43 dello statuto siciliano impone che la normativa di attuazione dello statuto medesimo venga determinata da una commissione paritetica.

Non è dubitabile che il trasferimento di funzioni determinato dal decreto legislativo n. 244 del 1998, qui impugnato, abbisognasse dello speciale procedimento imposto dall'art. 43 dello statuto siciliano, e non escluso, peraltro, dall'art. 55, comma 5, della legge di delega 27 dicembre 1997, n. 449.

Secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte, infatti, solo in dipendenza di un'attribuzione statutaria ben definita in tutti i suoi aspetti, non sorge la necessità di norme di attuazione (sentenze 15 luglio 1969, n. 136 e 11 maggio 1971, n. 95).

D'altronde la stessa circostanza che l'art. 55 della legge n. 449/1997 ha delegato il Governo ad attuare il trasferimento di funzioni *de qua* (e, di certo, non ha inteso escludere l'osservanza dell'art. 43 dello statuto siciliano) evidenzia, di per se, la necessità di specifiche norme di attuazione in merito.

È appena il caso di evidenziare che l'illegittimità costituzionale ora lamentata, non è solo correlata ad una questione di pura forma; infatti, la ponderazione delle norme in questione in sede di confronto e raffronto tra gli interessi e le ragioni dello Stato e della regione, avrebbe portato all'emanazione di una disciplina che tenesse in debito conto tutte le esigenze degli enti interessati e, in definitiva e soprattutto, delle popolazioni delle isole minori in questione.

La palese violazione dell'art. 43 dello statuto regionale determina, peraltro, la violazione della vigente normativa di attuazione dello statuto, che, per effetto del decreto legislativo qui impugnato, subisce modificazioni strutturali ad opera di una norma di rango inferiore.

È ben nota la posizione, nella gerarchia delle fonti, attribuita alle norme di attuazione dello statuto siciliano, che si pongono in posizione intermedia tra le norme delle leggi costituzionali e quelle delle leggi ordinarie, statali o regionali (Corte costituzionale sentenza n. 151/1972).

Il decreto legislativo n. 244/1998, quindi, viola la normativa di attuazione dello statuto regionale in materia di igiene, sanità pubblica ed assistenza sanitaria (d.P.R. 9 agosto 1956, n. 1111, e successive modifiche ed integrazioni), attribuendo alla regione siciliana parte dei compiti riservati allo Stato dal quarto comma dell'art. 1 del d.P.R. 9 agosto 1956, n. 1111, nel testo novato dal d.P.R. 13 maggio 1985, n. 256, e specificatamente quelli previsti dall'art. 4, primo comma, n. 2, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in ordine a «igiene e sicurezza in ambienti di vita e di lavoro»; materia quest'ultima in cui è dato ricomprendere, sotto il profilo della tutela della salute anche le funzioni di che trattasi.

Né, in proposito, potrebbe rilevarsi, per eludere la specifica censura testè avanzata, che le funzioni in questione non siano di diretta pertinenza del Ministero della sanità. È oltremodo evidente, infatti, che le funzioni di che trattasi erano state attribuite dalla legislazione statale pregressa al Ministero della difesa solo per ragioni logistiche, essendo detto Ministero in possesso — o autorizzato a dotarsi, in forza dello stanziamento disposto con l'art. 1 della legge 21 dicembre 1978, n. 861 — dei mezzi idonei all'approvvigionamento idrico via mare; ed invero nessuna competenza specifica correlata con la sicurezza e difesa nazionale, di tale Ministero potrebbe venire trasferita alla regione.

Ove, invece, l'aspetto prevalente — o uno degli aspetti — delle funzioni e compiti trasferiti si ravvisi nella fase dell'approvvigionamento idrico sotto il profilo del trasporto dell'acqua, potabile o meno, la violazione si determinerebbe con riferimento alla normativa di attuazione in materia di comunicazioni e trasporti d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113, e successive modifiche ed integrazioni), dal momento che la competenza in ordine ai trasporti in questione, sinora riservati e gestiti in ambito nazionale, viene, con il decreto legislativo impugnato, trasferita — salve le eccezioni di particolare necessità, previste in via generale nel medesimo atto, e peraltro da definire concretamente in sede di accordo di programma — alla regione.

2. — Violazione degli artt. 81, comma quarto, 116 e 119 della Costituzione e degli artt. 17 e 19 dello statuto della regione siciliana.

L'art. 81, quarto comma, della Costituzione impone il principio generale dell'obbligo di copertura delle nuove o maggiori spese; obbligo che codesta ecc.ma Corte ha sempre ritenuto estendersi oltre il bilancio dello Stato persona in senso stretto obbligando viceversa tutti gli enti rientranti nel complesso della finanza pubblica allargata, e destinato altresì ad operare non soltanto con una efficacia circoscritta all'interno del singolo ente, bensì tale da condizionare anche i rapporti che intercorrono tra enti diversi, reciprocamente ordinati.

Il principio costituzionale sancito dall'art. 81, comma 4, non consente dunque al legislatore nazionale — a pena di una illegittima elusione del principio medesimo — di addossare agli enti rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese senza contestualmente indicare i mezzi con cui fare fronte agli oneri

imposti (Corte costituzionale 17 dicembre 1981, n. 189 e 8 giugno 1981, n. 92); ciò anche nel presupposto dell'esistente collegamento finanziario tra simili enti e lo Stato, che appare in realtà «dare luogo ad un unico complesso».

Si osserva peraltro che — come è stato evidenziato in dottrina — l'obbligo della copertura appare avere anche la finalità di assicurare la razionalità dei processi decisionali; razionalità che esige consapevolezza delle conseguenze indotte sulla situazione finanziaria non soltanto dello Stato, ma anche degli enti sui quali gli oneri sono destinati a gravare.

Inoltre, il medesimo principio costituzionale fornisce una garanzia agli enti sottoposti salvaguardando la competenza dei loro bilanci a determinare i relativi equilibri finanziari.

Il decreto legislativo impugnato incide invero direttamente sulle attribuzioni regionali, imponendo alla regione lo svolgimento della funzione di rifornimento idrico in precedenza svolta dal Ministero della difesa con l'utilizzo dei propri mezzi, con refluenze quindi non solo organizzatorie, ma anche finanziarie, e con la conseguente lesione, altresì, dell'autonomia garantita dallo statuto speciale.

La norma impugnata appare dunque — in conformità peraltro, ai principi desumibili dalla sentenza 11 ottobre 1983, n. 307, di codesta ecc.ma Corte — costituzionalmente illegittima, poiché addossa alla regione siciliana un onere del tutto nuovo, in precedenza sostenuto dallo Stato, senza determinare — in contrasto con l'art. 1, comma 4, della Costituzione — una apposita copertura finanziaria, ed obbligandola quindi ad imputare al proprio bilancio di previsione, mediante un corrispondente utilizzo di risorse proprie, la spesa occorrente, con la conseguente limitazione, in realtà, oltre che dell'autonomia finanziaria sotto il versante delle uscite, anche dell'autonomia legislativa, che, come effetto indiretto, ne risulterebbe compressa.

Va ancora rilevato che il trasferimento di specifiche funzioni e/o competenze dallo Stato alla regione, senza prevedere la contestuale attribuzione delle risorse necessarie all'espletamento delle medesime, altera l'equilibrio tra mezzi finanziari ed insieme delle funzioni e/o competenze, vulnerando così, in violazione degli artt. 116 e 119 della Costituzione, nonché degli artt. 17 e 19 dello statuto della regione siciliana l'autonomia costituzionalmente riconosciuta.

3. — Violazione dell'art. 21, comma 3, dello statuto della regione siciliana.

L'art. 21, terzo comma, dello statuto statuisce che il Presidente della regione «col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la regione».

Premesso che, in via generale, in conformità alla costante giurisprudenza costituzionale in materia, la partecipazione dei Presidenti delle regioni (o delle province ad autonomia differenziata) alle sedute del Consiglio dei Ministri nelle quali si discutono questioni di interesse delle rispettive regioni (o province autonome) «si rende necessaria soltanto nei casi in cui l'interesse di quest'ultime possa essere qualificato, oltreché di particolare rilevanza o intensità, come interesse differenziato, nel senso che dev'essere tale da distaccarsi da quelli generali e comuni a tutte o a una categoria di regioni e da configurarsi come interesse proprio e peculiare della singola regione» (sentenza 31 luglio 1990, n. 381), va rilevata la particolare pregnanza, ampiezza e specialità della riportata disposizione statutaria che — attribuendo al Presidente della regione il rango di Ministro, sancendo il carattere deliberativo del suo voto e prescrivendo la partecipazione del medesimo ogni qual volta si trattino materie che interessano la regione — comporta una maggiore incisività ed estensione della competenza in questione.

Ma anche a voler prescindere dalla peculiarità della competenza attribuita — in maniera differenziata rispetto a quella di cui in analoghe, ma non identiche, previsioni contenute in altri statuti speciali — al Presidente della regione siciliana, che ne differenzerebbe il grado di tutela, si rileva che, in ogni caso, la mancata partecipazione alla riunione del Consiglio dei Ministri del 26 giugno 1998 in cui è stata adottata la deliberazione di approvazione del decreto legislativo impugnato, non ha consentito la tutela degli interessi che si collegano alla regione come ente esponenziale di poteri giuridici di autonomia.

Ed invero, considerato che le isole minori riguardate dall'impugnato atto risultano esclusivamente ricomprese — per ciò che concerne le regioni a statuto speciale nei cui confronti, in via apparentemente indifferenziata, si procede a trasferire le funzioni in materia di rifornimento idrico assegnate al Ministero della difesa dall'art. 4 della legge 21 dicembre 1978, n. 861 — nell'ambito territoriale di due sole regioni, e specificatamente della regione siciliana e della regione Sardegna, la deliberazione del Consiglio dei Ministri sottostante all'atto impugnato coinvolgeva in concreto interessi regionali qualificati da una «rilevante peculiarità e da una particolare intensità», che

giustificavano quella particolare forma di cooperazione tra organi del più alto livello statale e regionale qual'è quella in esame, e che appare appunto necessaria ed indispensabile in presenza di quegli «interessi che si distaccano da quelli generali come propri e peculiari di singole regioni», cui ha avuto modo di riferirsi codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 545 del 1989.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo impugnato, in quanto lesivo dell'autonomia regionale e posto in essere in contrasto con le procedure previste dall'art. 43 dello statuto della regione siciliana, in violazione dell'art. 21 del medesimo statuto, ed in dispregio degli artt. 81, 116 e 119 della Costituzione.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si depositano con il presente atto:

- 1) *Autorizzazione a ricorrere (deliberazione della Giunta regionale n. 269 del 20 agosto 1998);*
- 2) *Copia del decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244.*

Palermo, addì 21 agosto 1998

Avv. Michele ARCADIPANE - avv. Giovanni CARAPEZZA FIGLIA

98C1065

N. 630

*Ordinanza emessa l'11 giugno 1998 dal pretore di Pescara
nel procedimento penale a carico di Ventura Giancarlo ed altri*

Processo penale - Dibattimento - Esame di persona imputata in procedimento connesso - Esercizio della facoltà di non rispondere - Lettura dei verbali contenenti le dichiarazioni rese da detta persona nel corso delle indagini preliminari - Preclusione per il giudice salvo l'accordo delle parti - Lamentata dispersione di elementi di prova - Irragionevolezza.

(C.P.P. 1988, art. 513, comma 2).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Letti gli atti del procedimento penale iscritto al n. 713/1998 r.g. pret., a carico di Ventura Giancarlo ed altri per reati di omicidio colposo, omissione di referto e favoreggiamento personale;

O S S E R V A

Con ordinanza del 28 maggio 1998 sono state ammesse le prove richieste dalle parti. Fra gli altri mezzi di prova è stato ammesso l'esame, ai sensi dell'art. 210 c.p.p., di persona già sottoposta ad indagine per gli stessi fatti, e per la quale è stato emesso decreto di archiviazione. La suddetta persona, sentita per la prima volta all'udienza del 2 giugno 1998, si è avvalsa della facoltà di non rispondere. La richiesta di lettura dei verbali contenenti le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari, formulata dal p.m., non ha ottenuto il consenso delle altre parti.

Il pubblico ministero ha pertanto dedotto questione di legittimità costituzionale dell'art. 513, comma 2, c.p.p. per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Va preliminarmente rilevato che le garanzie sancite dall'art. 210 c.p.p., devono trovare applicazione anche nei confronti di persona già sottoposta ad indagini, e per la quale sia stata disposta l'archiviazione. Ciò si argomenta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 108/1992, peraltro richiamata pur da Cassazione, sez. VI, 11431/1993 e 6425/1994.

Ciò premesso, deve rilevarsi che l'eccezione dedotta dalla pubblica accusa è rilevante e non appare manifestamente infondata nei termini di cui appresso.

In punto di rilevanza è sufficiente richiamare l'ordinanza ammissiva dell'esame *ex art.* 210, c.p.p. della persona che ha rifiutato di rispondere: in quella sede si è valutata la rilevanza dello strumento di prova con riferimento alle dichiarazioni che avrebbe dovuto rendere l'esaminando. E appare evidente che l'attuale meccanismo della norma denunciata da incostituzionalità non consente la acquisizione degli elementi oggetto del mezzo di prova richiesto dall'accusa e ammesso al processo. Sicché dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dedotta dipende se una parte del materiale probatorio in possesso del p.m. possa essere o no legittimamente prodotta in causa, con conseguenze sul piano della prova e dunque altresì della decisione del merito della causa.

In ordine alla non manifesta infondatezza, rileva il decidente che il sistema normativo introdotto con legge n. 267/1997 si pone in contrasto sia con i criteri di ragionevolezza, sia con il principio della non dispersione degli elementi di prova non compiutamente (o non genuinamente) acquisibili con il metodo orale nel processo penale, sia con il principio della ricerca della verità nel rito penale (per un richiamo espresso a tale principio: Corte costituzionale, sent. n. 255/1992, punto 2 del considerato in diritto).

Tali argomentazioni rimangono peraltro ferme anche con riferimento alla disciplina transitoria sancita dall'art. 6 della legge n. 267/1997. Infatti l'esercizio della facoltà sancita dal comma 1 di detto articolo avrebbe comunque esposto gli elementi di prova acquisiti nella fase delle indagini con l'interrogatorio dell'esaminando al rischio di irragionevole dispersione, atteso che il meccanismo del comma 5 dell'art. 6 cit., deve trovare applicazione — in base ad un'interpretazione letterale e sistematica — solo con riferimento alle norme di cui ai commi 2, 3 e 4 del citato art. 6.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 e seguenti, legge n. 87/1953:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 513, comma 2 c.p.p., per violazione dei principi di cui all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il processo;

Dà mandato al cancelliere per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione della stessa ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati;

Ordina la trasmissione alla Corte costituzionale degli atti del presente processo e della presente ordinanza, unitamente alla prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Pescara, addì 11 giugno 1998

Il pretore: (firma illeggibile)

N. 631

Ordinanza emessa il 20 aprile 1998 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Patti nel procedimento penale a carico di Agnello Vincenzo ed altri

Processo penale - Dibattimento - Valutazione delle prove - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Utilizzabilità (nei limiti di valutazione probatoria previsti) delle dichiarazioni predibattimentali rese da coimputato o da imputato in procedimento connesso che si siano avvalsi della facoltà di non rispondere - Mancata estensione di tale efficacia probatoria a tutti i casi in cui, all'entrata in vigore della novella, sia stata esercitata l'azione penale e dette persone si siano avvalse, in incidente probatorio, della facoltà di non rispondere - Elencazione meramente numerica dei parametri costituzionali invocati.

(Legge 7 agosto 1997, n. 267, art. 6, comma 5).

(Cost., artt. 3, 24, 111 e 112).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

In data 9 aprile 1997 il p.m. chiedeva il rinvio a giudizio nei confronti degli imputati sopra generalizzati per i reati di abuso, turbativa d'asta aggravata e corruzione, descritti in imputazione, come a ciascuno rispettivamente ascritti.

Alla udienza preliminare del 23 ottobre 1997 il p.m. chiedeva l'esame con incidente probatorio di: Agnello Vincenzo, Arcodia Amedeo, Gumina Biagio, Mangano Salvatore, Maniaci Cono, Mollica Domenico, Nocifora Amata Vincenzo, Ricciardello Antonino, Ricciardello Vincenzo, Versaci Antonino, imputati, nonché di Caliri Carmelo, Caliri Salvatore, Manasseri Benedetto, Scurria Antonino, imputati di reato connesso.

Amnesso l'incidente probatorio consentivano all'esame Ricciardello Antonino, Versaci Antonino, Caliri Salvatore. Il p.m., prima della chiusura dell'incidente probatorio, chiedeva l'acquisizione delle dichiarazioni rese al p.m., alla p.g. su delega del p.m. o al giudice nel corso delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare, dagli imputati il cui esame non aveva avuto corso al fine di utilizzarle anche nei confronti degli altri imputati, nonché dai coimputati che non avevano consentito all'esame ritenendo possibile una interpretazione estensiva del comma 5, dell'art. 6, legge n. 267/1997, o, in subordine, che fosse sollevata la questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria nella parte in cui limita l'efficacia probatoria delle dichiarazioni anzidette acquisite nel corso delle indagini preliminari o all'udienza preliminare al solo caso di dichiarazioni di persona già sentita in fase dibattimentale avvalendosi della facoltà di non rispondere e comunque non sottoponendosi all'esame e non anche nel caso previsto dal primo comma o dal secondo comma, prima parte, dell'art. 6.

Questo giudice con ordinanza in data 19 gennaio 1998 osservava che la questione relativa alla utilizzabilità delle dichiarazioni rese dagli imputati che si sono rifiutati di sottoporsi all'esame ovvero che non si sono presentati riguarda la fase della decisione così come, peraltro, quella della utilizzabilità delle dichiarazioni rese dagli imputati di reato connesso rilevando sia pure *incidenter tantum* che: «non si può sostenere che nei processi penali in corso relativamente ai quali non si fosse al momento dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1997, n. 267 nelle situazioni previste dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 6 della legge citata possa trovare applicazione il comma 5, della disposizione predetta; che infatti la inequivocabile formulazione letterale dell'art. 6 che parla espressamente della valenza probatoria (al fine di escluderla) anche come elemento di riscontro delle dichiarazioni di cui sia stata data lettura ai sensi dell'art. 513 c.p.p., nella formulazione previgente, induce ad escludere la diversa interpretazione della norma sostenuta dal p.m.».

Questo giudice ha quindi sempre, *incidenter tantum*, osservato che la questione di legittimità costituzionale sollevata irrisolvemente dal p.m. sembrava comunque manifestamente infondata avendo il legislatore disciplinato in maniera diversa situazioni processuali diverse.

La questione va in questa fase approfondita e riconsiderata.

Come da più parti si osserva il legislatore con la novella dell'agosto 1997 e da un lato ha recepito le precise indicazioni provenienti dalle convenzioni internazionali ed in particolare dall'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici che non potevano non rendere inaccettabile l'automatico utilizzo *erga omnes* delle dichiarazioni dei chiamanti in correità; dall'altra non ha mostrato di aderire alle indicazioni provenienti dalla Corte cost. (vedi sent. n. 254/1992) relative alla necessità di evitare la dispersione di fondamentali elementi di prova o meglio, per quel che ci riguarda, lo ha fatto limitatamente ai processi che al momento dell'entrata in vigore della novella si trovavano nelle situazioni processuali previste dal commi 2, 3 e 4, dell'art. 6, citato.

Ora, se è in dubbio che formalmente le situazioni disciplinate dalle anzidette disposizioni sono diverse da quella in cui ci si trova nell'odierno processo non si può non rilevare che a tutte è comune la fondamentale circostanza che al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa era già stata chiusa la fase delle indagini preliminari con l'esercizio dell'azione penale.

Il cambiamento delle regole del giuoco ad indagini già chiuse ha comportato uno squilibrio a favore della difesa che non può essere considerato bilanciato dal limitato potere del p.m. di richiedere l'incidente probatorio entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, potere peraltro già previsto dall'art. 392 c.p.p., come modificato dalla sentenza Corte cost. n. 77/1994, né dai limitati poteri di indagine suppletiva.

E, d'altra parte, il prevedibile mutamento di rotta di imputati e coimputati che nel corso delle indagini preliminari avevano reso dichiarazioni accusatorie avrebbe dovuto indurre il legislatore a porsi il problema di estendere l'efficacia probatoria limitata prevista dal comma 5, dell'art. 6, a tutti i casi in cui al momento dell'entrata in vigore della legge fosse stata esercitata l'azione penale e l'imputato e il coimputato, in incidente probatorio, si siano avvalsi della facoltà di non rispondere.

Evidente appare la rilevanza della questione nell'odierno procedimento dovendo il giudice dell'udienza preliminare decidere se rinviare a giudizio o prosciogliere tenendo conto del materiale probatorio utilizzabile e del prevedibile sviluppo del dibattimento,

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 e ss., legge 11 marzo 1953 n. 87;

Solleva, in quanto rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3, 24, 111 e 112 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, legge 7 agosto 1997, n. 267, nella parte in cui non si applica anche alla ipotesi disciplinata dal comma 1 della stessa norma;

Sospende il presente procedimento limitatamente ai capi di imputazione per cui non è stata concessa sentenza;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti delle Camere del Parlamento;

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento e della presente ordinanza alla Corte costituzionale.

Patti, addì 20 aprile 1998

Il giudice: CELI

N. 632

Ordinanza emessa il 21 gennaio 1998 (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 agosto 1998) dalla Corte dei conti sezione giurisprudenziale per la regione Lazio sul ricorso proposto da Spinelli Giuseppe ed altri contro il Ministero della difesa.

Pensioni - Appuntati scelti ufficiali di Polizia giudiziaria dell'Arma dei carabinieri in congedo, in posizione di ausiliaria alla data del 31 agosto 1995 - Adeguamento dell'indennità di ausiliaria solo per i richiamati in servizio a tale data - Disparità di trattamento di situazioni omogenee in base ad elemento meramente accidentale - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Eccesso di delega.

(D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 198, art. 53, comma 4).

(Cost., artt. 3, 36, 76 e 96 (recte: art. 97)).

LA CORTE DEI CONTI

Uditi nella pubblica udienza del 21 gennaio 1998, con l'assistenza del segretario dott.ssa Fabiola Rubbi, il consigliere relatore dott. Angelo Antonio Parente e gli avvocati Italiceo Pederzoli e Vittorio Rossi per la parte ricorrente e non rappresentata l'amministrazione resistente;

Visto il ricorso iscritto al n. 06617/M del registro di segreteria;

Visti gli atti di causa:

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Sul ricorso presentato il 9 giugno 1996 da Spinelli Giuseppe, Campana Marco, Urru Domenico, Di Cori Pasquale, Piccolo Raffaele, Lucenti Giovanni, Fracassi Francesco, Cetraro Espedito, Prospero Roberto, Arca Piero, Colaiacomo Franco, Anselmi Arduino, Isanti Luciano, Marcoccio Antonio, Giovinazzi Vito, Fusco Giacinto, Nalli Vittorio, Aversa Pierino, Notarfonso Carlo, Di Paola Filomeno, De Marcgis Giovanni, Spigarelli Adriano, Di Mambro Elvio, Culotta Vincenzo, Andreacchio Vincenzo, D'Alessandro Enrico, Oliva Francesco, Cuzzupè Antonino, Benedetto Salvatore, Roscetti Benedetto, Rosone Antonio, Terra Vittorio, Mastantonio Pancrazio, Sellitto Crescenzo, Grossano Salvatore, Lisi Adamo, Sasso Giovanni, Bellomo Nicola, Rosselli Rinaldo, De Santis Ennio, Curcio Carlo, Lombardi Pasquale, Tantari Francesco, Recine Lino, De Nardis Vittorio, Atzori Sergio, Selci Enzo, Vacca Giuseppe, Mezzolla Ciro, Franchi Pierino, Gaglione Carmine, Miglietta Carmelo, Piersanti Antonio, Fioravanti Gaetano, Reda Giuseppe, tutti residenti nella regione Lazio e domiciliati elettivamente in Roma, viale Mazzini n. 134, presso lo studio dell'avv. Italiceo Pederzoli, che, con l'avv. Vittorio Rossi, li rappresenta e difende, unitamente e disgiuntamente, nel presente giudizio, contro il Ministero della difesa.

F A T T O

Gli elencati ricorrenti, appuntati scelti ufficiali di polizia giudiziaria dell'Arma dei carabinieri in congedo, in posizione ausiliaria alla data del 1° settembre 1995, ricorrono contro il Ministero della difesa per il mancato adeguamento della indennità di ausiliaria in godimento in relazione al d.lgs. 15 maggio 1995, n. 198; ed in particolare, il primo, Spinelli Giuseppe, avverso la nota del comando della Regione carabinieri Lazio n. 945/9 - 23.1995, in data 22 febbraio 1996, che ha respinto la domanda intesa ad ottenere detto adeguamento; tutti gli altri, avverso il comportamento omissivo della stessa amministrazione, da interpretarsi quale diniego, alla stregua della nota suindicata.

Essi, già inquadrati al sesto livello retributivo, in applicazione dell'art. 3, comma 5, della legge 6 marzo 1992, n. 216, in quanto appuntati scelti con qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria dell'Arma dei carabinieri (equiparati agli assistenti capi della Polizia di Stato), collocati in ausiliaria ai sensi della legge 10 febbraio 1989, n. 53, come modificata dalla legge 27 dicembre 1990, n. 404, con percezione, in aggiunta al trattamento di quiescenza,

di una indennità annua lorda pari all'80% della differenza tra tale trattamento ed il trattamento economico omnicomprensivo spettante nel tempo, da attribuire virtualmente ai soli fini pensionistici, al pari grado in servizio con anzianità di servizio corrispondente a quella posseduta all'atto del collocamento in ausiliaria (art. 12, legge n. 53/1989), si dolgono che l'indennità stessa non sia stata parametrata alla retribuzione relativa al livello VI-bis, corrispondente al nuovo grado di brigadiere capo, nel quale sono confluiti, in applicazione dell'art. 47 del d.lgt. 12 maggio 1995, n. 198, che ha riordinato i ruoli e modificato l'ordinamento del personale non direttivo dell'Arma dei carabinieri, gli *ex* appuntati scelti con qualifica di u.p.g. con più di 29 anni di servizio, quali essi dichiarano di essere.

Con il proposto gravame chiedono che la loro indennità di ausiliaria sia raggugliata al livello retributivo VI-bis, in applicazione del principio dell'adeguamento nel tempo sancito dalla norma istitutiva della stessa indennità, proponendo in subordine questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 53, quarto comma, del d.lgt. n. 198/1995, là dove dichiara inapplicabili le nuove norme al personale in ausiliaria al 31 agosto 1995 e dispone che la indennità ad esso spettante ai sensi dell'art. 12, legge 1° gennaio 1989, n. 53 e successive modificazioni ed integrazioni debba rimanere ancorata ai livelli retributivi di cui al d.-l. 7 gennaio 1992, n. 5 e relativa legge di conversione 6 marzo 1992, n. 216 conferito allo stesso personale.

Essi deducono violazione degli articoli:

art. 76, sotto il profilo dell'eccesso di delega, riguardando la norma contestata materia: modifica del trattamento di quiescenza del personale in ausiliaria per la parte costituita dalla relativa indennità, non compresa nell'oggetto definito dalla norma delegante, l'art. 3 della legge n. 216/1992, attinente soltanto al riordino delle carriere, delle attribuzioni ed al trattamento economico del personale di polizia in servizio;

art. 36, perché la norma contestata, disancorando l'indennità di ausiliaria dal trattamento economico spettante «nel tempo» ai pari grado in servizio, in deroga alla normativa sull'ausiliaria di settore, si risolve in una ingiustificata decurtazione della indennità stessa;

art. 97, perché la norma in esame altera, per il personale di cui trattasi, il raccordo tra la misura della indennità di ausiliaria ed il trattamento di attività dei pari grado in servizio, contro ogni regola di razionalità, buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

La normativa sull'ausiliaria ha voluto assicurare al personale in tale posizione un costante adeguamento, nella misura dell'80% al trattamento spettante nel tempo al collega in servizio di pari grado ed anzianità; e ciò in considerazione delle particolari condizioni o vincoli che caratterizzano l'ausiliaria (idoneità fisica al servizio militare incondizionato, costante disponibilità per eventuali richiami, divieto di assumere incarichi e impieghi retribuiti, assoggettamento del relativo trattamento alle ritenute pensionistiche) e la rendono di fatto più simile ad una posizione di attività che ad una posizione del congedo.

La norma in discussione fa venir meno tale adeguamento, mantenendo fermi, per la determinazione della indennità di ausiliaria dei ricorrenti, i precedenti livelli retributivi.

Altra incongruenza è data dal fatto che essa nulla dispone circa il grado ed il livello retributivo che dovrà essere attribuito agli appuntati scelti con qualifica di u.p.g. in caso di richiamo: il grado di brigadiere capo (livello VI-bis), o il grado rivestito, appuntato scelto, non più attuale in relazione alla loro posizione ed anzianità;

art. 3, per disparità di trattamento rispetto a colleghi di pari grado ed anzianità nella stessa posizione di ausiliaria, che alla data del 1° settembre prestavano servizio come richiamati e che, per tale sola circostanza, hanno beneficiato, con riflessi sul trattamento di quiescenza, della nomina a brigadiere capo (livello VI-bis), dalla quale sono stati invece esclusi i ricorrenti, anche al limitato fine della determinazione della indennità di ausiliaria.

D I R I T T O

I ricorrenti invocano a sostegno della loro pretesa all'adeguamento della indennità di ausiliaria in godimento al livello VI-bis, riconosciuto nell'ordinamento delle carriere introdotto dal d.lgt. 15 maggio 1995, n. 198 in favore degli *ex* appuntati scelti con qualifica di u.p.g. con più di ventinove anni di servizio (quali essi assumono di essere) confluiti nel nuovo grado di brigadiere capo, l'art. 12 della legge 10 febbraio 1989, n. 53, come modificato

dall'art. 6 della legge 27 dicembre 1990, n. 404 che assicura al personale in ausiliaria, in aggiunta al trattamento di quiescenza, una indennità lorda pari all'80% della differenza tra il trattamento normale di quiescenza percepito «ed il trattamento economico omnicomprensivo spettante "nel tempo", da attribuire virtualmente ai soli fini pensionistici, al pari grado in servizio e con anzianità di servizio corrispondente a quella posseduta all'atto del collocamento in ausiliaria».

I ricorrenti, tutti appuntati scelti con qualifica di u.p.g. inquadrati nel VI livello in applicazione dei succitati d.-l. n. 5/1992 e legge n. 216/1992, trovandosi alla data del 31 agosto 1995 in posizione di ausiliaria (non richiamati), non possono, per l'impedimento contenuto nella richiamata disposizione, beneficiare dello adeguamento della loro indennità di ausiliaria al trattamento omnicomprensivo annesso al livello VI-bis dei loro colleghi in servizio.

I loro ricorsi, alla stregua di tale disposizione, dovrebbero, quindi, essere rigettati.

Gli stessi ricorrenti, peraltro, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale della norma in parola per contrasto con gli artt. 76, 36, 97 e 3 della Costituzione, nei termini già riferiti.

E tale questione è rilevante in quanto la disposizione contenuta nell'art. 53, comma 4, del d.lgt. n. 198/1995, incide decisamente sulla sorte del ricorso *de quo*, destinato, in presenza di essa, al sicuro rigetto.

D'altra parte, una volta che fosse rimossa la disposizione, non vi sarebbero altri impedimenti normativi all'accoglimento del ricorso, non ritenendosi ostativo a un esito siffatto l'art. 54 dello stesso d.lgt., che limita al personale in servizio al 1° settembre 1995 l'applicazione delle nuove disposizioni, potendosi individuare — in base al comma 3 dell'art. 53 dello stesso d.lgt., che raccorda il vecchio al nuovo ordinamento delle carriere dei sottufficiali — il grado ed il connesso livello retributivo, cui commisurare la indennità di ausiliaria.

La stessa questione appare altresì non manifestamente infondata sotto gli indicati profili.

Il contenuto dell'art. 53, comma 4, attenendo la indennità che ne costituisce l'oggetto al trattamento connesso a posizione pensionistica (ausiliaria), si pone fuori dell'orbita disegnata dall'art. 3, legge n. 216/1992, che delegava il Governo ad emanare norme per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici delle forze di Polizia, senza alcun riferimento ai diritti conseguenti alla risoluzione del rapporto di impiego.

Appare dunque dubbia la conformità della disposizione in esame all'art. 76 della Costituzione che, nell'imporre al legislatore delegante la precisa determinazione dell'oggetto della delega («oggetti definiti»), persegue il fine di evitare debordamenti del delegato oltre i confini segnati dalla delega, e assicurare così il rispetto dell'ordine costituzionale delle attribuzioni.

La stessa disposizione non appare in linea con i principi di proporzionalità e di adeguatezza, sanciti dall'art. 36 della Costituzione, in quanto altera ingiustificatamente il rapporto stabilito dall'art. 12 della legge n. 53/1989 tra il trattamento economico complessivo garantito al personale in ausiliaria e quello concesso al personale di pari grado ed anzianità, in servizio, rapporto destinato, secondo l'originario disegno del legislatore, a mantenersi costante per tutta la durata della ausiliaria, e ciò senza il supporto esplicito dell'autorizzazione del legislatore delegante, e quindi con ulteriore *vulnus* al citato art. 76.

La norma in esame mal si accorda con i principi di razionalità, buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione contenuti nell'art. 97 della Costituzione, in quanto sconvolge nel tempo il raccordo tra la posizione dell'ausiliaria e quella del servizio attivo, voluta dall'art. 12 proprio per la similarità della prima (quanto a divieti ed oneri) alla seconda, la durata tutto sommato breve di tale condizione e la conseguente modestia dell'onere finanziario, destinato ad esaurirsi con il passaggio nella riserva e con il congedo assoluto del personale beneficiario.

La stessa norma sembra anche collidere con l'art. 3 della Costituzione in quanto discriminava ingiustificatamente personale in identica posizione (l'ausiliaria appunto) sulla base di un elemento assolutamente accidentale e cioè la circostanza di trovarsi in servizio quali richiamati alla data del 1° settembre 1995, giacchè, al personale dell'ausiliaria in tale ultima posizione, l'art. 54 dello stesso d.lgt. assicura il più favorevole inquadramento previsto dalle nuove disposizioni, con effetti che sembrano travalicare il limite della indennità in esame per toccare l'intero trattamento pensionistico anche oltre il disposto del primo comma dell'art. 55 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092.

Tanto premesso, va disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata la posta questione di costituzionalità mandando alla Segreteria gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Lazio, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 76, 36, 96 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 4, del d.lgt. 12 maggio 1995, n. 198, là dove esclude dall'applicazione delle nuove disposizioni ai fini dell'adeguamento della indennità di cui all'art. 12 della legge 1° febbraio 1989, n. 53 e successive modifiche ed integrazioni, gli appuntati scelti ufficiali di Polizia giudiziaria dell'Arma dei carabinieri che alla data del 31 agosto 1995 si trovavano nella posizione di ausiliaria, ragguagliando la stessa indennità ai livelli retributivi di cui al d.-l. 7 gennaio 1992, n. 5 e relativa legge di conversione 6 marzo 1992, n. 216.

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

Dispone la immediata trasmissione degli atti, comprensivi delle attestazioni di avvenuta notifica e comunicazione, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio, riservandosi ogni altra pronuncia.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 21 gennaio 1998.

Il presidente: D'ANTINO - SETTEVENDEMMIE

98C1011

N. 633

Ordinanza emessa il 21 gennaio 1998 (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 agosto 1998) dalla Corte dei conti sezione giurisdizionale per la regione Lazio sul ricorso proposto da Cipullo Andrea ed altri, contro il Ministero della difesa.

Pensioni - Marescialli maggiori dell'Arma dei carabinieri in posizione di ausiliaria alla data del 31 agosto 1995 - Adeguamento dell'indennità di ausiliaria solo per i richiamati in servizio a tale data - Disparità di trattamento di situazioni omogenee in base ad elemento meramente accidentale - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Eccesso di delega.

(D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 198, art. 53, comma 4).

(Cost., artt. 3, 36, 76 e 96 (recte: art. 97)).

LA CORTE DEI CONTI

Uditi nella pubblica udienza del 21 gennaio 1998, con l'assistenza del segretario sig.ra Nicoletti Esposito, il consigliere relatore dott. Angelo Antonio Parente e gli avvocati Vittorio Rossi e Italo Pederzoli le parti ricorrenti, e non rappresentata l'amministrazione resistente;

Visti i ricorsi iscritti ai nn. 06487/M e 07442/M del registro di segreteria;

Visti gli atti di causa;

Ha pronunciato la seguente ordinanza;

Sui ricorsi presentati il primo da Cipullo Andrea, Macchia Mauro, Di Mari Vincenzo, Novello Ugo, Villani Salvatore, Graziano Antonino, Macchia Giuseppe, Grasso Silvestro, Timperi Augusto, Barbera Antonino, Polito Francesco, Gallo Giuseppe, Cespites Emanuele, Verderosa Salvatore, Lauricella Luigi, Livi Vittorio, Ricciardi Antonino, Mustone Dario, Spadaro Salvatore, Bultrini Arnaldo, Puglisi Michele, Gatani Giuseppe, Patini Luciano, Virgili Vittorio, Calabrò Giovanni, Vita Carino Francesco, Saulli Rolando, Nanna Domenico, Nitrola Francesco, Natale Francesco, Piccirillo Michele, Gemma Luigi, Mastroiaco Eliseo, Antonilli Pietro, Pasquariello Matteo, Bollettini Nicola, Musella Giovanni, Cautela Antonino, Luciani Giovanni, Mercone Girolamo, De Lenardis Dino, Imperi Mario, Cinelli Orlando, Cusenza Salvatore, Perna Giovanni, Del Gaudio Carmine, Lo Presti Filippo, Piva Alessandro, Vanni Mauro, Carlini Lino, Oddi Pietro, Pezzulla Francesco Floriano, Colella Francesco, Norelli Vincenzo, Minucci Bruno, Nappi Aniello ed il secondo il 27 dicembre 1996 da: Rosito Luigi, Malaspina Francesco, Palazzo Angelo, Merola Salvatore, Di Martino Domenico, Biasotti Graziano residenti nella regione Lazio e tutti elettivamente domiciliati in Roma, via Giunio Bazzoni, 5 presso lo studio dell'avv. Vittorio Rossi che, unitamente e disgiuntamente, con l'avvocato Italo Pederzoli, li rappresenta e difende nel presente giudizio, giusta procura in calce ai ricorsi stessi, contro il Ministero della difesa, per il mancato adeguamento della indennità di ausiliaria in godimento in relazione al d.lgs. 12 maggio 1995, n. 198, ed in particolare i capolista Cipullo Andrea e Rosito Luigi avverso la nota del Comando della regione Carabinieri Lazio, servizio amministrativo e trattamento economico di attività e di quiescenza, rispettivamente in data 4 gennaio 1996 ed in data 2 dicembre 1996, che hanno respinto la loro domanda intesa ad ottenere detto adeguamento; tutti gli altri avverso il comportamento omissivo della stessa amministrazione, da interpretarsi quale analogo diniego, alla stregua delle note suindicate.

F A T T O

I ricorrenti, tutti marescialli maggiori delle varie qualifiche, già inquadrati nel VII livello, in ausiliaria prima del 1° settembre 1995, con indennità, connessa a tale posizione, parametrata alla retribuzione dei colleghi in servizio di pari grado ed anzianità, lamentano, con le proposte impugnative, che tale indennità non sia stata adeguata in rapporto al nuovo livello retributivo (VII-*bis*) conferito ai loro pari grado in servizio, contestando l'applicazione loro fatta dall'amministrazione della disposizione, art. 53, comma 4, del d.lgs. n. 198/1995, in errata coordinazione coll'art. 46 della legge 10 maggio 1983, n. 212, e successive modificazioni ed integrazioni, che assicura un adeguamento costante nel tempo della indennità di ausiliaria al trattamento omnicomprendivo dei colleghi in servizio e che, non essendo stata abrogata, opera anche oltre la data del 31 agosto 1995 e quindi in relazione anche alla qualifica (ispettori) ed al livello (VII-*bis*) riconosciuti nel nuovo ordinamento ai sottufficiali che, secondo il vecchio ordinamento, rivestono il grado di maresciallo maggiore nelle varie articolazioni (e financo il grado di maresciallo capo).

Con i proposti ricorsi essi chiedono il riconoscimento del diritto al suindicato adeguamento della loro indennità di ausiliaria, prospettando, in subordine, questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 53, comma 4, del d.lgs. n. 198/1995, là dove dichiara inapplicabili le nuove disposizioni al personale in ausiliaria al 31 agosto 1995 e dispone che la indennità a questo spettante ai sensi dell'art. 46 della legge 10 maggio 1983, n. 212 e successive modifiche ed integrazioni, debba rimanere ancorata ai livelli retributivi di cui al decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5 e relativa legge di conversione 6 marzo 1992, n. 216, conferiti allo stesso personale.

Essi deducono violazione dei seguenti articoli della Costituzione:

dell'art. 76, sotto il profilo dell'eccesso di delega, riguardando, la norma contestata, materia: modifica del trattamento di quiescenza del personale in ausiliaria, per la parte costituita dalla relativa indennità, non compresa nell'oggetto definito dalla norma delegante (l'art. 3 della legge n. 216/1992) attinente soltanto al riordino delle carriere, delle attribuzioni ed al trattamento economico del personale di Polizia in servizio;

dell'art. 36, perché la norma contestata, disancorando l'indennità di ausiliaria dal trattamento economico spettante «nel tempo» ai pari grado in servizio, in deroga alla normativa sulla ausiliaria (art. 46 legge n. 212/1983), si risolve in una ingiustificata decurtazione della indennità stessa;

dell'art. 97, perché la norma in esame altera, per il personale di cui trattasi, il raccordo tra la misura della indennità di ausiliaria ed il trattamento di attività dei pari grado in servizio, contro ogni regola di razionalità buon andamento ed imparzialità della amministrazione.

La normativa sull'ausiliaria ha voluto assicurare al personale in tale posizione un costante adeguamento, nella misura dell'80%, al trattamento spettante nel tempo al collega in servizio di pari grado ed anzianità; e ciò in considerazione delle particolari condizioni e vincoli che caratterizzano l'ausiliaria (idoneità fisica al servizio militare incondizionato, costante disponibilità per eventuali richiami, divieto di assumere incarichi ed impieghi retribuiti; assoggettamento del relativo trattamento alle ritenute pensionistiche) e che la rendono di fatto più simile ad una posizione di attività che ad una posizione del congedo.

La norma in discussione fa venire meno tale adeguamento, mantenendo fermi, per la determinazione della indennità di ausiliaria dei ricorrenti, i precedenti livelli retributivi.

Altra incongruenza è data dal fatto che essa nulla dispone circa il grado ed il livello retributivo che dovrà essere attribuito loro in caso di richiamo: se quello di maresciallo aiutante sostituto ufficiale di P.S. (livello VII-*bis*) di nuova istituzione, oppure il grado rivestito, di maresciallo maggiore, non più esistente.

Ed inoltre la norma avrebbe l'effetto di provocare una sorta di loro retrocessione, ai fini della indennità di ausiliaria in questione, poiché, bloccandone il ragguglio al VII livello, assimilerebbe i ricorrenti, marescialli maggiori, ai marescialli capi, ordinari ed anche ai brigadieri iscritti nei gradi di avanzamento.

Né si vede, soggiungono i ricorrenti, come possa in futuro realizzarsi il prescritto adeguamento della indennità, una volta che questa sia rimasta ancorata ad un livello che non è più quello dei pari grado in servizio (VII-*bis*). bensì di sottufficiali che appartengono a gradi inferiori;

dell'art. 3, per disparità di trattamento rispetto ai colleghi dello stesso grado di maresciallo maggiore, anch'essi in ausiliaria, ma che alla data del 1° settembre 1995 risultavano richiamati e che hanno integralmente beneficiato dei nuovi inquadramenti con riflessi sul trattamento di quiescenza, dai quali sono rimasti esclusi i ricorrenti.

D I R I T T O

Preliminarmente va disposta la riunione ex art. 273 c.p.c. dei due ricorsi concernendo essi identica questione.

I ricorrenti invocano a sostegno della loro pretesa all'adeguamento dell'indennità di ausiliaria in godimento al livello VII-*bis*, riconosciuto nell'ordinamento delle carriere introdotto dal d.lgs. 15 maggio 1995, n. 198, in favore degli ex marescialli maggiori delle varie articolazioni ed anche dei marescialli capi iscritti nei quadri di avanzamento, il primo comma dell'art. 46, legge 10 maggio 1983, n. 212, che, con le modifiche introdotte dall'art. 12, legge 1° febbraio 1989, n. 53, così dispone: «Al sottufficiale in ausiliaria compete, in aggiunta al trattamento di quiescenza, una indennità annua lorda, non reversibile, pari all'80% per cento della differenza tra il trattamento di quiescenza percepito ed il trattamento economico spettante nel tempo al sottufficiale in attività di servizio di pari grado ed anzianità di servizio corrispondente a quella posseduta dal sottufficiale all'atto del collocamento in ausiliaria.

Per il calcolo della predetta differenza non si tiene conto della indennità integrativa speciale e della quota aggiunta di famiglia».

Tale pretesa non può essere assecondata opponendovisi il comma 4, dell'art. 53, del citato d.lgs. secondo cui «al personale che alla data del 31 agosto 1995 si trova nella posizione di ausiliaria non si applicano le disposizioni del presente decreto ai fini dell'adeguamento della indennità prevista rispettivamente dall'art. 46 della legge 10 maggio 1983, n. 212, e successive modifiche ed integrazioni e dell'art. 12 della legge 1° febbraio 1989, n. 53 e successive modificazioni ed integrazioni. Ai fini della determinazione dell'indennità di ausiliaria spettante al medesimo personale restano in vigore i livelli retributivi di cui al decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5 e la relativa legge di conversione 6 marzo 1992, n. 216».

Con la surriportata disposizione i sottufficiali, cui si riferisce l'art. 46 della legge n. 216/1983, e gli appuntati, cui si riferisce l'art. 12 della legge n. 53/1989, dell'Arma dei carabinieri, che alla data del 31 agosto 1991 si trovavano nella posizione di ausiliaria e non erano richiamati, sono stati esclusi, ai fini dell'adeguamento della indennità di ausiliaria in godimento, dai benefici riservati al personale in servizio di pari grado ed anzianità, rimanendo invece ancorati agli anteriori livelli.

I ricorrenti, tutti marescialli maggiori, inquadrati nel VII livello in applicazione dei succitati decreti-legge n. 5/1992 e legge n. 216/1992, trovandosi alla data del 31 agosto 1995 in posizione di ausiliaria (non richiamati), non possono, per l'impedimento contenuto nella richiamata disposizione, beneficiare dell'adeguamento della loro indennità di ausiliaria al trattamento omnnicomprensivo annesso al livello VII-bis dei loro colleghi in servizio.

I loro ricorsi, alla stregua di tale disposizione, dovrebbero, quindi, essere rigettati.

Gli stessi ricorrenti, peraltro, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale della norma in parola per contrasto con gli artt. 76, 36, 97 e 3 della Costituzione, nei termini già riferiti.

E tale questione è rilevante in quanto la disposizione contenuta nell'art. 53, comma 4, del d.lgs. n. 198/1995, incide decisamente sulla sorte dei ricorsi *de quibus*, destinati, in presenza di esso, al sicuro rigetto.

D'altra parte, una volta che fosse rimossa la disposizione, non vi sarebbero altri impedimenti normativi all'accoglimento dei ricorsi, non ritenendosi ostativo a un esito siffatto l'art. 54 dello stesso d.lgs., che limita al personale in servizio al 1° settembre 1995, l'applicazione delle nuove disposizioni, potendosi, individuare — in base al comma 3, dell'art. 53, dello stesso d.lgs., che raccorda il vecchio al nuovo ordinamento delle carriere dei sottufficiali — il grado ed il connesso livello retributivo, cui commisurare la indennità di ausiliaria dei ricorrenti.

La stessa questione appare altresì non manifestamente infondata sotto gli indicati profili.

Il contenuto dell'art. 53, comma 4, attinendo la indennità che ne costituisce l'oggetto al trattamento connesso a posizione pensionistica (ausiliaria), si pone fuori dell'orbita disegnata dall'art. 3, legge n. 216/1992, che delegava il Governo ad emanare norme per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici delle forze di Polizia, senza alcun riferimento ai diritti conseguenti alla risoluzione del rapporto di impiego.

Appare dunque dubbia la conformità della disposizione in esame all'art. 76 della Costituzione che, nell'imporre al legislatore delegante la precisa determinazione dell'oggetto della delega («oggetti definiti»), persegue il fine di evitare debordamenti del delegato oltre i confini segnati dalla delega, e assicurare così il rispetto dell'ordine costituzionale delle attribuzioni.

La stessa disposizione non appare in linea con i principi di proporzionalità e di adeguatezza, sanciti dall'art. 36 della Costituzione, in quanto altera ingiustificatamente il rapporto stabilito dall'art. 46 della legge n. 212/1983, come modificato dall'art. 12 della legge n. 53/1989 tra il trattamento economico complessivo garantito al personale in ausiliaria e quello concesso al personale di pari grado ed anzianità, in servizio, rapporto destinato, secondo l'originario disegno del legislatore, a mantenersi costante per tutta la durata della ausiliaria, e ciò senza il supporto esplicito dell'autorizzazione del legislatore delegante, e quindi con ulteriore *vulnus* al citato art. 76.

La norma in esame mal si accorda con i principi di razionalità, buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione contenuti nell'art. 97 della Costituzione, in quanto sconvolge nel tempo il raccordo tra la posizione dell'ausiliaria e quella del servizio attivo, voluta dall'art. 12 proprio per la similarità della prima (quanto a divieto ed oneri) alla seconda, la durata tutto sommato breve di tale condizione e la conseguente modestia dell'onere finanziario, destinato ad esaurirsi con il passaggio nella riserva e con il congedo assoluto del personale beneficiario.

La stessa norma sembra anche collidere con l'art. 3 della Costituzione in quanto discrimina ingiustificatamente personale in identica posizione (l'ausiliaria appunto) sulla base di un elemento assolutamente accidentale e cioè la circostanza di trovarsi in servizio quali richiamati alla data del 1° settembre 1995, giacché, al personale dell'ausiliaria in tale ultima posizione, l'art. 54 dello stesso d.lgs. assicura il più favorevole inquadramento previsto dalle nuove disposizioni, con effetti che sembrano travalicare il limite della indennità in esame per toccare l'intero trattamento pensionistico anche oltre il disposto del primo comma dell'art. 55 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092.

Tanto premesso, va disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata la posta questione di costituzionalità, mandando alla segreteria gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Lazio, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 76, 36, 96 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 4, del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 198, là dove esclude dall'applicazione delle nuove disposizioni, ai fini dell'adeguamento della indennità di cui all'art. 46 della legge 10 maggio 1983, n. 212, come modificata dall'art. 12 della legge 1º febbraio 1989, n. 53, i marescialli maggiori dell'Arma dei carabinieri che, alla data 31 agosto 1995 si trovavano nella posizione di ausiliaria, ragguagliando la stessa indennità ai livelli retributivi di cui al d.-l. 7 gennaio 1992, n. 5 e relativa legge di conversione 6 marzo 1992, n. 216;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Dispone la immediata trasmissione degli atti, comprensivi delle attestazioni di avvenuta notifica e comunicazione, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio, riservandosi ogni altra pronuncia.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 21 gennaio 1998.

Il presidente: D'ANTINO SETTEVENDEMMIE

98C1012

N. 634

Ordinanza emessa il 14 gennaio 1998 (pervenuta alla Corte costituzionale l'11 agosto 1998) dal tribunale di Monza nel procedimento penale a carico di Arrighetti Ferdinando ed altri

Processo penale - Dibattimento - Esame di coimputato o di persona imputata in procedimento connesso - Esercizio della facoltà di non rispondere - Lettura dei verbali contenenti le dichiarazioni rese da dette persone nel corso delle indagini preliminari - Preclusione per il giudice salvo l'accordo delle parti - Lesione del «principio di conservazione delle prove» - Elencazione meramente numerica dei parametri costituzionali invocati.

Processo penale - Dibattimento - Valutazione delle prove - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Inapplicabilità della disciplina previgente ai processi in cui sia stato già emesso il decreto che dispone il giudizio alla data di entrata in vigore della novella - Lesione del «principio di conservazione delle prove» - Elencazione meramente numerica dei parametri costituzionali invocati.

(C.P.P. 1998, art. 513, commi 1 e 2, modificato dalla legge 7 agosto 1997, n. 267, artt. 1 e 6).

(Cost., artt. 3, 25, 101, 111 e 112).

IL TRIBUNALE

Sentiti il p.m. e i difensori degli imputati;

Letti gli atti dibattimentali finora acquisiti;

O S S E R V A

Il p.m. aveva indicato nella lista *ex art. 468 c.p.p.* alcune persone da escutere ai sensi dell'art. 210 c.p.p. e, citatele nel presente dibattimento, intendeva interrogarle in ordine ai fatti narrati nelle dichiarazioni da loro rese nel corso delle indagini preliminari, ritenute rilevanti in ordine alla posizione processuale degli attuali imputati.

Tali imputati di reati od in procedimenti connessi, però, hanno deciso di avvalersi della facoltà di non rispondere e i difensori degli imputati qui giudicati non hanno acconsentito alla lettura delle dichiarazioni da costoro rese nel corso delle indagini preliminari.

Ci si riferisce, in particolare, alle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari e poi non ripetute da Gerasolo Giuseppe, escusso ai sensi dell'art. 210 c.p.p., ed a quelle rese nella stessa fase dagli attuali imputati, a carico di coimputati, risultate inutilizzabili nei confronti di questi ultimi, stante la mancanza di consenso alla loro utilizzazione da parte dei difensori degli accusati.

Osserva, ora, il p.m. che la impossibilità di acquisire agli atti le dichiarazioni rese da costoro priva il p.m. stesso, e di conseguenza il giudice, di elementi importanti su cui fondare la decisione del processo, per le posizioni di taluni imputati, specificamente raggiunti da accuse originariamente formulate dai collaboranti, e comunque di tutti gli accusati, giacché le ammissioni di taluni collaboranti, accusati di reati connessi a quelli *sub iudice*, dimostrerebbero la attendibilità degli altri.

Ritiene, di conseguenza, la incostituzionalità della norma contenuta nell'art. 513, comma 1 e 2, c.p.p., come modificata da ultimo con l'art. 1, legge n. 267/1997, per contrasto con gli artt. 3, 25, 101, 111 e 112 della Costituzione.

Osserva, di contro, la difesa, che la prova deve formarsi in dibattimento, in contraddittorio fra le parti, come riconosciuto anche dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e chiede, perciò la reiezione dell'eccezione formulata dal p.m., pur se formalmente si rimette alla decisione del tribunale.

Ritiene il collegio che non possa disattendersi *tout court* l'eccezione proposta dal p.m., che può anche integrarsi con riferimento alla parte attinente alla disciplina transitoria, non prevedendo l'art. 6, legge n. 267/1997 che la vecchia disciplina continui ad aver vigore nei processi rispetto ai quali il p.m. non aveva più la possibilità di promuovere incidente probatorio.

Già diverse aa.gg. hanno ritenuto di dover investire la Corte costituzionale del problema innanzi evidenziato.

Fra gli altri, si possono citare, ad esempio, i provvedimenti del tribunale di Milano - sezioni III e IV penale del 24 ottobre 1997 e di questo tribunale del 12 novembre 1997 e del 19 dicembre 1997.

Nel presente processo, peraltro, va osservato che da un lato la mancata acquisizione delle dichiarazioni delle persone sentite ai sensi dell'art. 210 c.p.p., fa venir meno elementi di giudizio che potrebbero permettere al collegio di farsi una idea più precisa (non importa, in questo momento, se in positivo o in negativo) circa l'attendibilità delle dichiarazioni dei principali collaboranti, dall'altro, poiché la modifica legislativa è intervenuta dopo l'emissione del decreto *ex art.* 429 c.p.p., è stata sottratta al p.m. la possibilità di promuovere l'incidente probatorio e di far entrare a pieno titolo nel fascicolo per il dibattimento le dichiarazioni di collaboranti e comunque di persone da sentire ai sensi dell'art. 210 c.p.p., o, almeno, gli è stata sottratta la possibilità di valutazioni in ordine alla strategia processuale da seguire.

Viene, in questo modo, eluso il principio, fondamentale in qualsiasi ordinamento ed in particolare nel nostro, di conservazione delle prove, meritoriamente affermato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 254/1992, n. 255/1992 e n. 179/1994, rimettendo all'arbitrio di un qualunque soggetto a conoscenza di un certo fatto di manifestarlo e farlo, quindi, entrare nel processo, o di tacerlo e di sottrarlo alla legittima e doverosa conoscenza del giudice, incaricato di accertare la verità in quel certo processo.

Ciò con la logica conseguenza che l'arbitrio di un singolo si riverbera a vantaggio o svantaggio del cittadino sottoposto al procedimento penale.

Può, alla stregua delle suesposte considerazioni, dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 513, comma 1 e 2, c.p.p., come modificato con l'art. 1, legge n. 267/1997, nella parte in cui subordina all'accordo delle parti la lettura dei verbali delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari dall'imputato di reato connesso o dall'imputato nei confronti di coimputati, e dell'art. 6, legge n. 267/1997, nella parte in cui non prevede che nei processi in cui sia stato già emesso il decreto di cui all'art. 429 c.p.p. alla data di entrata in vigore della legge medesima continui a trovare applicazione la disciplina previgente, che prescindeva dal consenso di cui innanzi.

Ciò con riferimento a tutte le norme costituzionali indicate dal p.m.

La questione appare rilevante nel presente processo, atteso che le dichiarazioni delle persone sentite ai sensi dell'art. 210 c.p.p. attengono certamente ai fatti ed alle imputazioni ascritti agli imputati qui giudicati, potendosi trarre da esse elementi utili ai fini del presente giudizio, come innanzi evidenziato.

La rimessione degli atti alla Corte costituzionale determina *ex lege* la sospensione del giudizio in corso.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23, ss., legge n. 87/1953;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 25, 101, 111 e 112 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 513, comma 1 e 2, c.p.p., come modificato dall'art. 1, legge n. 267/1997, nella parte in cui subordina all'accordo delle parti la lettura delle dichiarazioni rese nella fase delle indagini preliminari dagli imputati che nel dibattimento si avvalgono della facoltà di non rispondere e dalle persone esaminate ai sensi dell'art. 210 c.p.p., e dell'art. 6, legge n. 267/1997, nella parte in cui non continua a prescindere dall'accordo delle parti circa la lettura delle suddette dichiarazioni nei processi nei quali il decreto di cui all'art. 429 c.p.p. sia stato emesso prima dell'entrata in vigore della legge medesima;

Ordina:

che a cura della cancelleria gli atti del presente processo siano trasmessi alla Corte costituzionale per la soluzione della questione come sopra sollevata;

che, a cura della cancelleria il presente provvedimento sia notificato al sig. Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicato ai sigg. Presidenti delle Camere del Parlamento della Repubblica;

Sospende il presente processo fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Manda alla cancelleria per ogni altro adempimento di rito.

Monza, addì 14 gennaio 1998

Il presidente: DE LILLO

I giudici: FONTANA - DORIGO

98C1032

N. 635

Ordinanza emessa il 7 luglio 1998 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Udine nel procedimento penale a carico di Toso Gian Guido ed altro

Processo penale - Richiesta del p.m., avanzata dopo la scadenza del termine per le indagini preliminari, di emissione di decreto penale - Ritenuta necessità da parte del giudice di ulteriori indagini - Fissazione di un termine al p.m. per il compimento delle stesse - Lamentata mancata previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Lesione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1998, art. 459, comma 3).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Letti gli atti del procedimento n. 7452/1997 r.g.i.p. nei confronti di Toso Gian Guido, nato a Udine il 31 gennaio 1954, residente a Gonars, via Monte Santo n. 28, e Benedetti Marco, nato a Udine, il 16 luglio 1961, via San Giovanni n. 31, entrambi assistiti dai difensori di fiducia avv.ti P. Tommasino ed E. Occhialini del Foro di Udine.

Imputati in ordine al reato p. e p. dall'art. 25, comma 1, d.P.R. n. 915/1982, ora p. e p. dall'art. 51, comma 1, d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 per avere, il primo nella sua qualità di legale rappresentante della ditta Greenland S.r.l., il secondo in qualità di responsabile della gestione dell'attività ai sensi della legge regionale n. 30/1987, effettuato, consentito o comunque non impedito una attività di stoccaggio provvisorio (ora deposito preliminare, così come definito dall'allegato B, punto D 15, al d.lgs. n. 22/1997) di rifiuti speciali prodotti da terzi, posta in essere presso lo stabilimento sito in comune di Pradamaro, via Cussignacco n. 61, in particoalre di rifiuti individuati al catasto europeo di rifiuti con i codici 150201 (kg 577), 160204 (kg 12.911), 170601 (kg 14.618), in assenza dell'autorizzazione di cui all'art. 6, d.P.R. n. 915/1982.

Commesso in Pradamano, sino alla fine del 1996.

Premesso che, con richiesta in data 20 gennaio 1998, il p.m. della locale procura della Repubblica presso la pretura in sede domandava la condanna per decreto di Toso Gian Guido e Benedetti Marco, imputati del reato sopra indicato, alla pena di L. 5.500.000 di ammenda (di cui L. 4.500.000 in sostituzione di mesi 2 di arresto, ai sensi degli artt. 53 e seg., legge 24 novembre 1981, n. 689), ritenuta la sussistenza di ogni presupposto di legge ed in particolare, della procedibilità d'ufficio, dell'irrogabilità di una sola pena pecuniaria, nonché della provata responsabilità dei prevenuti desumibile dall'attività istruttoria sin qui espletata e, in particolare, dagli atti trasmessi in data 2 luglio 1997 e successivamente, dalla Direzione regionale dell'ambiente - Servizio per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti.

Con provvedimento di data 28 aprile 1998, questo ufficio, ex art. 459, comma 2, c.p.p. disponeva la restituzione degli atti al p.m. rilevando la necessità di espletare ulteriori indagini tecnico-scientifiche, ritenute indispensabili a fronte delle considerazioni formulate in tal senso in ordine alla natura dei rifiuti dalla società che ha effettuato lo stoccaggio (vds. note di data 24 luglio 1997 e 27 maggio 1997 della ditta Greenland S.r.l.), al fine di meglio comprendere i fatti oggetto del procedimento e, quindi, di pervenire ad una giusta decisione relativamente alla richiesta presentata dall'accusa.

In data 10 giugno 1998 il p.m. presentava istanza di incidente probatorio al fine di disporre perizia tecnica necessaria ad accertare la categoria nella quale inserire i rifiuti di amianto nonché gli altri residui in contestazione, onde valutare la compatibilità delle autorizzazioni rilasciate alla ditta gestita dagli indagati in riferimento allo stoccaggio effettuato, alla luce della verificata classificazione dei materiali.

Il difensore dei pervenuti, con atto di data 17 giugno 1998, presentava deduzioni volte ad evidenziare l'inammissibilità dell'istanza della pubblica accusa per carenza dei requisiti e indeterminatezza dell'oggetto dell'accertamento richiesto; questo ufficio, in data 1° luglio 1998, rilevata l'intervenuta scadenza del termine delle indagini preliminari, dichiarava inammissibile per tale motivo l'incidente probatorio.

Il p.m. dott. Gianpaolo Fabbro, in data 3 luglio 1998, reiterava l'istanza di emissione di decreto penale di condanna, rilevando l'opportunità di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 3, c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice, se ritiene necessarie ulteriori indagini, fissi un termine al p.m. per il compimento delle stesse.

Considerata l'opportunità, sottolineata dall'organo requirente, di sottoporre al giudizio della Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 459, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice, se ritiene necessarie ulteriori indagini a seguito della richiesta di decreto penale avanzata dopo il decorso del termine per le indagini preliminari, fissi un termine al p.m. per il compimento delle stesse, per violazione dei parametri di cui all'art. 3, comma 1, e 24 della Costituzione.

O S S E R V A

In tema di procedimento monitorio, il sindacato del giudice per le indagini preliminari non può considerarsi circoscritto al controllo delle condizioni di ammissibilità del procedimento stesso, né alla rilevazione dell'incongruità della pena in riferimento alla imputazione in sé considerata, ma può spaziare nell'utilizzazione di ogni risultanza processuale, senza, peraltro poter incidere sulla libertà del p.m. di scegliere il rito e di formulare l'imputazione (cfr. Cass. 24 marzo 1994, Nastri, C.E.D. Cass. n. 198289; Cass. 24 giugno 1993, De Mcco, C.E.D. Cass. n. 194459).

Il rigetto della richiesta del decreto penale di condanna con la restituzione degli atti al p.m. comporta la regressione alla fase delle indagini preliminari ... Essa vale, dunque, soltanto a segnalare al p.m. l'opportunità di esperire indagini contestuali (e formulare richieste congiunte in relazione a procedimenti distinti. Cfr. Cass. 20 settembre 1993, Urcioli; conf. Cass. 12 maggio 1994, Dastru, C.E.D. Cass. n. 199063).

Nel senso dell'ammissibilità (doverosità) del controllo sul merito da parte del giudice, è stato rilevato che «se nel sistema sono previste pregnanti valutazioni in ordine alla richiesta di archiviazione, a maggior ragione queste devono potere svolgersi in presenza di una richiesta di condanna, come del resto si desume dalla lettera della legge e dalla espressa previsione della sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129 c.p.p. (art. 459, comma 3)» (v. Comm. al nuovo c.p.p., vol. IV, UTET, p. 874).

Del resto, «la circostanza per cui il provvedimento giurisdizionale non viene più emesso *ex officio*, ma su richiesta del p.m. ... è elemento tale da far concludere che è stato introdotto un filtro giurisdizionale “terzo”, che non può non esplicare effetti positivi anche in termini di una maggiore garanzia difensiva» e che «pure in mancanza di espressa previsione, deve essere adeguatamente motivata la decisione con cui il giudice rigetta la richiesta, perché sulla base della motivazione fornita il p.m. potrà determinarsi in ordine all'indirizzo da imprimere al procedimento per il suo ulteriore corso» (v. Comm. cit. pp. 864 e 874).

Non sussistendo più dubbi relativamente alla natura ordinatoria del termine di sei mesi di cui all'art. 459, comma 1, c.p.p. (v. Cass. sez. un., 6 marzo 1992, Glarey), appare invece in contrasto, prima ancora che con altri parametri costituzionali, con i canoni della ragionevolezza e della coerenza, principi tutti cristallizzati nell'art. 3, comma 1, Cost., la previsione di cui all'art. 459, comma 3, c.p.p. nella parte in cui, una volta scaduto il termine delle indagini preliminari, non riservi al giudice il potere di fissare il termine indispensabile per il compimento delle ulteriori indagini ritenute necessarie al fine dell'accertamento del fatto storico e, quindi, pervenire ad una giusta decisione, onde evitare proscioglimenti o condanne immeritati.

Nel caso di specie, questo ufficio, stante le perplessità sull'accertamento del fatto manifestate con il provvedimento di data 28 aprile 1998, non potrebbe determinarsi se non nel senso di restituire gli atti, per gli stessi motivi, al p.m., il quale, si vedrebbe «costretto» o a formulare la richiesta di rinvio a giudizio (con le ovvie, in termini di economia processuale, e pregnanti conseguenze del caso, soprattutto nell'ipotesi di accertamento tecnico favorevole al prevenuto, effettuato in sede dibattimentale) ovvero a presentare istanza di archiviazione che, alla luce della situazione probatoria già evidenziata, non potrebbe che risolversi in una decisione *ex artt.* 409, comma 4, e 554 c.p.p.

Detta opzione, secondo chi scrive, si tradurrebbe comunque, irrimediabilmente, oltre che in un'inutile spreco di attività processuale che, proprio il procedimento monitorio, mira per sua natura (e nell'intento del legislatore delegato) ad evitare, in una ingiustificata ingerenza da parte del giudice per le indagini preliminari nell'ambito della libertà di scelta del p.m. inerente l'individuazione del rito da seguire per la definizione del giudizio, libertà più volte ribadita dal giudice di legittimità come immune da qualunque interferenza del sindacato del g.i.p.

Appare, invece, più ragionevole e coerente al sistema come anzi delineato, riservare al g.i.p., *ex art.* 459, comma 3, c.p.p., un adeguato strumento volto a garantire entro un termine strettamente prefissato la tendenziale completezza delle indagini, accertamenti che il p.m. ha l'obbligo di eseguire, non essendo tale obbligo né avulso né autonomo rispetto a quello di compiere «ogni attività necessaria» per assumere le determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale (art. 358 in relazione all'art. 326 c.p.p.), di talché l'indicazione del giudice opera come devoluzione di un tema di indagine che il p.m. è chiamato a sviluppare in piena autonomia e libertà di scelta circa la natura, il contenuto e le modalità di assunzione dei singoli atti che ritenga necessari ai suddetti fini.

La disciplina stabilita dagli artt. 405, 406 e 407 c.p.p., una volta avanzata la richiesta di decreto penale dopo il decorso del termine per le indagini, non ha più modo di operare, risultando tale disciplina in funzione dell'attività di indagine compiuta d'iniziativa del p.m., assoggettata al controllo del giudice solo quanto all'osservanza dei termini stabiliti dalla legge o prorogati.

Si potrebbe obiettare, però, che l'ampliamento delle facoltà attribuite al g.i.p. contrasterebbe con il principio fondamentale che la legge delega al codice di procedura penale ha dettato di «massima semplificazione nello svolgimento del processo, con eliminazione di ogni atto o attività non essenziale» (art. 2, n. 1, legge n. 81/87). Tale assunto, tuttavia, non sembra condivisibile da un lato per l'essenziale funzione di garanzia e di controllo svolta dal giudice in questa fase, che in tal modo si completerebbe con l'esercizio della stessa possibilità riconosciutagli *ex art.* 409, comma 4, c.p.p., e dall'altro va rilevato che il tendenziale successo del rito monitorio (qualora si concluda con l'accoglimento delle richieste del p.m.), finalizzato a deflazionare in concreto — per note ragioni — il ricorso al processo dibattimentale, è inscindibilmente correlato all'adozione di provvedimenti di condanna fondati su elementi probatori certi ed incontrovertibili; tanto più è suscettibile di discussione il quadro probatorio posto a fondamento dell'imputazione di cui al decreto penale, tanto più logicamente, è probabile l'attivazione del rito ordinario mediante l'opposizione al decreto e, di conseguenza, l'ineludibile vanificazione dell'efficacia deterrente, in termini di economia processuale, derivante dall'adozione del procedimento semplificato.

Pertanto, appare fondata la questione di legittimità in relazione all'art. 459, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice, se ritiene necessarie ulteriori indagini a seguito della richiesta di decreto penale avanzata dal p.m. dopo il decorso del termine per le indagini preliminari, fissi un termine al p.m. per il compimento delle stesse, per violazione dei canoni di ragionevolezza e della coerenza cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione.

La violazione di quest'ultimo parametro rileva anche sotto l'aspetto di disparità di trattamento tra situazioni tra loro omogenee, in quanto ispirate alla medesima *ratio*, in quanto tale potere è stato riconosciuto al g.i.p. in sede di decisione in ordine alla ricesta di archiviazione (cfr. Corte costituzionale sent. n. 445 del 1990; Corte costituzionale sent. n. 436 del 1991; Corte costituzionale ord. n. 253 del 1991) e quindi, in una situazione processuale di analogo controllo giurisdizionale sull'attività del p.m., addirittura di incidenza meno immediata nella sfera dei diritti di libertà del cittadino rispetto a quella in esame.

Il dubbio di legittimità appare fondato anche in relazione all'art. 24 della Costituzione, in quanto dalla carenza dell'invocato strumento processuale non può che derivare una riduzione complessiva del sistema delle garanzie difensive che proprio l'introduzione del «filtro» giurisdizionale nell'ambito del procedimento per decreto (non previsto dal vecchio rito) voleva evitare.

Sotto il profilo rilevanza di fatto, la risoluzione del dubbio di costituzionalità appare essenziale, in quanto dipendono dall'esito del giudizio di legittimità le ulteriori determinazioni processuali relative al presente giudizio, che possono risolversi, nell'ipotesi di accoglimento dell'eccezione, nell'indicare le ulteriori indagini da espletare, come già precisato, o nel rigetto della richiesta di decreto penale presentata dal p.m.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante per la definizione del giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice, se ritiene necessarie ulteriori indagini a seguito della richiesta di decreto penale avanzata dopo la scadenza del termine per le indagini preliminari, fissi un termine al p.m. per il compimento delle stesse, per violazione delle norme di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione;

Dispone la sospensione del procedimento penale e l'invio degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza, a cura della cancelleria sia comunicata al p.m. in sede nonché notificata agli imputati, ai difensori di fiducia avv.ti P. Tommasino ed E. Occhialini del foro di Udine, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Udine, addì 7 luglio 1998

Il giudice: BELTRAME

98C1033

N. 636

*Ordinanza emessa il 30 aprile 1998 dal tribunale di Prato
nel procedimento penale a carico di Giachi Sergio ed altri*

Pena - Sanzioni sostitutive delle pene detentive - Inapplicabilità al reato di corruzione per un atto di ufficio - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato, asseritamente analogo, di abuso di ufficio.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689. art. 60).

(Cost., art. 3).

IL TRIBUNALE

Nel corso del processo celebrato nei confronti di Giachi Sergio, Bertini Alessandro e Tempesti Alessandra, tratti a giudizio per rispondere, in concorso tra loro, del reato di cui all'art. 319 c.p., a seguito della audizione del teste Fioravanti, il p.m. ha modificato l'imputazione riconducendola alla previsione dell'art. 318 c.p.

Gli imputati hanno formulato richiesta di applicazione della pena nella misura di due mesi e venti giorni di reclusione, richiamando quella già a suo tempo depositata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento e presentata sul presupposto della qualificazione della condotta, appunto, nell'ambito dell'art. 318 c.p. La richie-

sta comprende la sostituzione della pena detentiva con la multa; in ordine a questo profilo è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui esclude il reato in questione dalla possibilità della applicazione delle pene sostitutive.

Sulla richiesta di patteggiamento il p.m. ha prestato il consenso ed ha concordato con la difesa sulla fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

La questione proposta non è manifestamente infondata ed inoltre il giudizio penale in corso non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione accennata.

Il tribunale ha verificato che non ricorre l'ipotesi di cui all'art. 129 c.p.p., ha accertato la correttezza della cornice giuridica della imputazione ed il ricorrere delle attenuanti generiche, ha valutato la congruità della pena ai sensi dell'art. 27 della Costituzione, ma non può accogliere la richiesta presentata dalle parti per l'esclusione prevista dall'art. 60, legge n. 689/1981 con riferimento al reato di corruzione per un atto d'ufficio.

Si impone pertanto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione i cui termini sono i seguenti.

Si deduce la irragionevole disparità di trattamento fra reati che presentano una comune obiettività giuridica, o comunque che incidono nella medesima materia, sotto il profilo della sostituibilità della pena ai sensi dell'art. 53 della legge n. 689/1981.

La materia si caratterizza per il fatto che, da un lato, la esclusione dalla sostituibilità di pene detentive brevi è stata predisposta dal legislatore con il richiamo ad un criterio nominativo, e dall'altro che il sistema penale è andato evolvendo nel tempo sia con l'ampliarsi dell'ambito di applicabilità delle sanzioni sostitutive, sia con l'eliminazione del limite indicato dall'art. 53, legge n. 689/1981 e costituito dalla natura dei reati (solo quelli di competenza del pretore).

Così, l'art. 60 che originariamente rispondeva ad un principio informatore razionale, nel tempo è venuto a perdere questa sua caratteristica. Con l'intervento delle novità normative citate si è data la possibilità di applicare l'art. 53 ad una serie di reati in ordine ai quali il legislatore del 1981 non si era posto alcun problema di esclusione oggettiva, certo di dover provvedere unicamente per quei reati per i quali la norma generale, altrimenti, avrebbe consentito la sostituzione.

Si è così determinato «uno squilibrio nell'intero microsistema delle esclusioni oggettive» (Corte cost. 3 aprile 1997, n. 78) che ha portato a numerose pronunzie di incostituzionalità sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento. Esse hanno riguardato l'art. 60 per l'esclusione dell'art. 590 c.p. secondo e terzo comma per i fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro.

A seguito dell'attribuzione alla competenza del pretore del reato di omicidio colposo e per il mancato contemporaneo adeguamento del testo dell'art. 60 nel senso della estensione a questo reato della disciplina prevista per le lesioni, il sistema penale era giunto alla irrazionale esclusione dal beneficio della sostituibilità della pena di chi si fosse reso colpevole della infrazione meno grave, abilitando invece ad ottenerla chi avesse commesso il reato di omicidio.

Ha posto rimedio la Corte costituzionale con la sentenza n. 249/93; questa decisione ha avuto un seguito con la sentenza n. 254/94 che ha affrontato il medesimo problema in materia di tutela delle acque dall'inquinamento. Si è rilevato, anche in questo caso, che fattispecie aventi identica obiettività giuridica rispetto alla normativa denunciata, quella degli artt. 21 e 22 della legge 10 maggio 1976, n. 319, pur essendo più gravemente sanzionate rimanevano ammesse alla sostituzione della pena.

Analoga conclusione ha avuto l'esame della norma con riferimento ai delitti colposi contro la salute pubblica, posti a confronto con le previsioni di cui all'art. 23.3, d.lgs. 29 maggio 1991, n. 178 e 441 c.p. Anche in questo caso il contrasto era stato determinato — quanto al confronto con l'art. 441 c.p. — da un lato, dalla fissità delle previsioni dell'art. 60 citato e, dall'altro, dalle modifiche apportate nel 1993 (eliminazione del limite costituito dai reati di competenza del pretore) e dalla affermata cumulabilità della richiesta di patteggiamento e di applicazione di una sanzione sostitutiva. La possibilità di ricondurre reati di maggiore gravità, rispetto a quello di cui all'art. 452 c.p., e caratterizzati dalla medesima obiettività giuridica, nell'alveo della applicabilità dell'art. 53, legge n. 689/1981, ha avuto come conseguenza l'evidenziarsi di una arbitraria discriminazione.

Analoga è la situazione che si determina con riferimento alla comparazione che oggi è possibile fare tra la previsione dell'art. 318 c.p. (esclusa dalla sostituibilità) e l'art. 323 c.p. per il quale la riduzione della pena massima edittale al limite di tre anni, operato con la legge 16 luglio 1997, n. 234, ha determinato la possibilità di applicare l'art. 53, legge n. 689/1981, con il solo ricorrere di una attenuante e della diminuzione per il patteggiamento.

Conduce a rilevare la irragionevole disparità di trattamento fra le due fattispecie la comunanza di obiettività giuridica che deve essere riconosciuta ai due reati richiamati. È questo il parametro che utilizza la Corte con la sentenza n. 78/97. Esso va riconosciuto in considerazione del fatto che entrambi i reati presentano il medesimo bene giuridico protetto, quello tutelato dall'art. 97 della Costituzione il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione.

In sostanza il sistema penale prevede due distinte fattispecie, accomunate dall'identità del bene giuridico protetto, sanzionate in ugual misura, e diversamente disciplinate quanto a sostituibilità della pena senza che tale diversità trovi alcuna plausibile giustificazione.

Si impone così l'accoglimento della eccezione con la sospensione del processo e l'inoltro degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

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

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale come sopra esposta;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, legge 24 novembre 1981, n. 689, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Prato, addì 30 aprile 1998

Il presidente: DELL'ANNO

98C1034

N. 637

Ordinanza emessa il 9 gennaio 1998 (pervenuta alla Corte costituzionale il 14 agosto 1998) dal tribunale di Busto Arsizio nel procedimento civile vertente tra s.n.c. Maglificio Chierichetti e Gallazzi e comune di Busto Arsizio.

Espropriazione per pubblica utilità - Criterio per la determinazione delle indennità espropriative per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici (media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento) - Estensione di detto criterio di valutazione anche alla misura dei risarcimenti dovuti per illegittime occupazioni acquisitive, con l'aumento dell'importo stesso del 10 per cento in considerazione della incostituzionalità del precedente criterio dichiarata con sentenza n. 369/1996 - Ritenuta persistente inadeguatezza della nuova misura del risarcimento - Incidenza sul principio di uguaglianza e sul diritto di proprietà.

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, comma 7-bis, aggiunto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65).

(Cost., artt. 3, primo comma e 42, secondo comma).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza;

Nella controversia civile iscritta al n. 597/93 r.g. degli affari contenziosi civili promossa da S.n.c. Maglificio Chierichetti e Gallazzi, in persona del suo amministratore unico, elettivamente domiciliato in Busto Arsizio, via 1° Maggio n. 10/B presso lo studio dell'avv.to Patrizia Castiglioni che la rappresenta e difende, unitamente all'avv.to Aldo Cenderelli del foro di Milano per mandato a margine dell'atto di citazione, attore;

Contro comune di Busto Arsizio, in persona del sindaco, elettivamente domiciliato in Busto Arsizio, via Libia n. 2 presso lo studio dell'avv.to Pier Antonio Introini che lo rappresenta e difende per mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta, convenuto;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato in data 19 marzo 1993 il Maglificio Chierichetti e Gallazzi S.n.c., in persona del suo rappresentante legale, conveniva in giudizio, innanzi a questo tribunale, il comune di Busto Arsizio e premesso che la società attrice era proprietaria di un terreno sito in Busto Arsizio meglio contraddistinto al catasto terreni al foglio n. 5, mappale 7135; che con delibere n. 220 del 9 maggio 1983 e 239 del 16 maggio 1993 il comune di Busto Arsizio aveva deciso di dar corso ad un intervento di edilizia economica popolare all'interno del PEEP e, all'uopo, aveva notificato al legale rappresentante della società attrice la propria volontà di procedere ad occupazione d'urgenza di una parte dell'area predetta;

che, previa emissione delle ordinanze n. 17515 e 17516 del 14 luglio 1993, il comune vi aveva disposto l'occupazione delle aree materialmente immettendovisi;

che da allora il procedimento di occupazione si è protratto senza corresponsione all'attrice di alcunché a titolo di ristoro dell'ingente danno patrimoniale sofferto;

che il comune espropriante ha in più occasione offerto importi, peraltro mai adeguati al fine di una composizione della vicenda;

che peraltro, dopo alcuni anni dall'inizio della procedura, il comune ha realizzato sull'area una serie di edifici multipiani, ora ultimati, per i quali si è già dato corso alla materiale assegnazione agli inquilini;

che, pertanto, è indubbio che la fattispecie descritta integri l'ipotesi di acquisizione della proprietà per «accessione invertita», a seguito dell'irreversibile trasformazione dell'area a seguito dell'occupazione, chiedeva che venisse accertato l'ammontare del credito alla stessa spettante, con condanna del comune convenuto al pagamento dello stesso.

Con propria comparsa si costituiva il comune di Busto Arsizio il quale chiedeva che la determinazione dell'importo dovuto alla società attrice venisse determinato considerando le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al tempo dell'occupazione delle aree.

Espletata l'attività istruttoria nel corso della quale veniva disposta CTU al fine di determinare il valore dell'area e precisate dalle parti le conclusioni, la causa veniva rimessa al collegio che la poneva in decisione all'udienza del 9 gennaio 1998.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Conformemente alla richiesta articolata dalla società attrice nei propri scritti, ritiene il collegio di non poter addivenire ad una decisione nel merito della determinazione dell'indennità spettante al Maglificio Chierichetti e Gallazzi S.n.c. a seguito dell'accessione invertita operata dal comune di Busto Arsizio risultando rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme in concreto da applicarsi per l'emananda decisione.

Non sussiste dubbio alcuno in ordine alla qualificazione della fattispecie in esame sotto quella — di creazione per lo più giurisprudenziale — della accessione invertita (c.d. occupazione acquisitiva), essendo indubbio che il comune di Busto Arsizio ha provveduto all'occupazione in via di urgenza, di un'area di proprietà dell'attrice sulla quale ha altresì costruito edifici di edilizia popolare senza, peraltro, emettere, nella relativa procedura espropriativa, il decreto di esproprio.

Dovendo, quindi, il collegio provvedere alla determinazione la somma da attribuirsi all'attrice a titolo di risarcimento del danno diviene applicabile l'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, con la quale è stato aggiunto il comma 7-bis all'art. 5 della legge n. 359/1992, già in precedenza modificato dall'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Tale disposizione — la quale si trova inserita nella legge di accompagnamento alla finanziaria per il 1997 applica, alle espropriazioni illecite intervenute anteriormente al 30 settembre 1996 i criteri di determinazione dell'indennità individuati dall'art. 5-bis, comma 60, legge n. 359/1992 (già in precedenza modificato dall'art. 1,

comma 65, della legge n. 549/1995) con esclusione della riduzione del 40% e con aumento del 10% dell'importo, prevedendo altresì l'applicabilità dei predetti criteri a tutti i giudizi in corso non ancora definiti con sentenza passata in giudicato.

La normativa richiamata da ultimo, peraltro, è successiva alla pronuncia della Corte costituzionale n. 369 del 2 novembre 1996 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 6 del richiamato art. 5-bis, così come sostituito dall'art. 1, comma 65 della legge n. 549/1995, nella parte in cui applicava — ai fini della determinazione del danno — i criteri stabiliti per il «prezzo/l'entità dell'indennizzo» in tal modo indebitamente uniformando gli effetti patrimoniali di due fattispecie ontologicamente differenti quali appunto l'espropriazione legittima e l'occupazione c.d. acquisitiva.

Ritiene, peraltro, il Tribunale che neppure la successiva disposizione normativa, ossia l'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sia immune da ragionevoli dubbi di legittimità costituzionale, tali comunque da rendere necessario una nuova valutazione della Corte.

Sotto il primo profilo, non può non rilevarsi come la richiamata disposizione normativa riproponga, surrettivamente, lo stesso meccanismo di determinazione del danno previsto dalla normativa già dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte, riproponendo le stesse ragioni di perplessità che ne avevano determinato la censura. Ed invero, la misura del risarcimento del danno da espropriazione illecita, viene fissata in misura eguale all'indennizzo che sarebbe spettato al proprietario ai sensi e per gli effetti dell'art. 5-bis e maggiorato del 10%, senza la riduzione del 40% prevista in caso di mancato accordo tra ente espropriante e proprietario.

Sebbene, infatti, l'intento del legislatore sia stato quello di adeguarsi ai principi enunciati dalla Corte costituzionale nella menzionata pronuncia, evitando l'equiparazione tra indennità di esproprio e risarcimento attraverso l'aggiunta di quel di più (10%), considerato in tal modo sufficiente a colmare lo squilibrio economico delle posizioni in conflitto, ritiene questo tribunale che la disciplina, in tal modo novellata, sia ancora in contrasto con alcuni tra i principi fondamentali del dettato costituzionale.

In particolare, la richiamata disposizione appare in contrasto:

1) con l'art. 3 della Costituzione laddove la stessa determina una ingiustificata equiparazione tra situazioni soggettive differenti, di fatto parificando i proprietari dei beni che vengono espropriati all'esito di un procedimento di espropriazione legittimo a quelli i cui beni vengono illecitamente ablati dall'ente espropriante per effetto di accessione invertita, non potendosi ritenere che l'esigua differenza, pari al 10%, individuata dall'art. 5-bis, comma 7-bis della legge n. 662/1996, possa realizzare un adeguato ristoro per il privato;

2) con l'art. 42, secondo comma della Costituzione, essendo evidente che la norma oggetto di esame non sia idonea ad apprestare una adeguata tutela al diritto di proprietà che viene sacrificato.

I suddetti motivi rappresentano, a giudizio del tribunale, i principali motivi per rilevare d'ufficio la non manifesta infondatezza della eccezione di costituzionalità dell'art. 5-bis, comma 7-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in relazione agli artt. 3 e 42, secondo comma della Costituzione, conformemente a quanto già rilevato da altre autorità giudiziarie e dallo stesso tribunale di Busto Arsizio.

Deve, di conseguenza, essere disposta la sospensione del processo con emissione degli ulteriori provvedimenti di cui alla parte dispositiva.

P. Q. M.

Il tribunale di Busto Arsizio dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis della legge 8 agosto 1992, n. 359, aggiunto dall'art. 3, comma 65 della legge 23 dicembre 1996, n. 629, per contrasto e violazione degli artt. 3, primo comma e 42, secondo comma della Costituzione.

Dispone la sospensione del giudizio;

Dispone, altresì, la trasmissione alla Corte costituzionale, la notifica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, nonché alle parti.

Così deciso in Busto Arsizio, il 9 gennaio 1998.

Il presidente: MARCHEGIANI

Il giudice, relatore ed est.: COSMAI

N. 638

Ordinanza emessa il 21 novembre 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 14 agosto 1998) dal tribunale di Busto Arsizio nel procedimento civile vertente tra Gariboldi Lidia ed altre e comune di Busto Arsizio

Espropriazione per pubblica utilità - Criterio per la determinazione delle indennità espropriative per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici (media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento) - Estensione di detto criterio di valutazione anche alla misura dei risarcimenti dovuti per illegittime occupazioni acquisitive, con l'aumento dell'importo stesso del 10 per cento in considerazione della incostituzionalità del precedente criterio dichiarata con sentenza n. 369/1996 - Ritenuta persistente inadeguatezza della nuova misura del risarcimento - Incidenza sul principio di uguaglianza e sul diritto di proprietà.

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis, comma 7-bis, aggiunto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65).

(Cost., artt. 3, primo comma e 42, secondo comma).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 1056/89 r.g. promossa da Gariboldi Lidia, Bellotti Velia, Bellotti Piera, con l'avv. G. Dal Molin, attrici, contro il comune di Busto Arsizio, con l'avv. G. Candiani, convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il 24 luglio 1989, Gariboldi Lidia, Bellotti Velia e Bellotti Piera, convenivano in giudizio il comune di Busto Arsizio al fine di ottenere il risarcimento dei danni per «accessione invertita» od occupazione appropriativa, pari al valore di mercato dei terreni all'epoca della loro irreversibile trasformazione per la realizzazione dell'opera pubblica, oltre a rivalutazione monetaria ed interessi, nonché ottenere l'indennità di occupazione per il periodo di occupazione legittima, oltre a rivalutazione monetaria ed interessi.

Assumevano le attrici di essere proprietarie, in qualità di eredi da Bellotti Antonio, di un'area sita in Busto Arsizio, di cui al mappale n. 25608, foglio n. 15, per una superficie complessiva di mq. 2882, 50; che, parte di detta area in data 25 novembre 1981 veniva occupata, in via d'urgenza, dal comune di Busto Arsizio, nell'ambito di un procedimento espropriativo in vista della realizzazione di una strada comunale; che, nonostante l'avvenuto completamento dei lavori, l'edificazione della strada e le reiterate richieste delle proprietarie, il comune non procedeva all'emissione del decreto di esproprio, né corrispondeva alle attrici le dovute indennità di occupazione ed espropriazione.

Si costituiva in giudizio il comune di Busto Arsizio, in persona del sindaco *pro-tempore* contestando tutto quanto *ex adverso* dedotto, facendo presente che tra le parti pendeva un bonario accordo per la compravendita degli immobili *de quibus*, ma che non era stato possibile stipulare il rogito notarile per l'esistenza di una ipoteca sull'immobile.

Il comune chiedeva, quindi, il rigetto delle domande attrici ed, in via riconvenzionale, l'emissione di una sentenza costitutiva *ex art.* 2932 c.c. che tenesse luogo del consenso di vendere degli attori e disponesse il trasferimento dell'area in capo al comune.

Nel corso del giudizio, il g.i., su istanza di parte convenuta, ordinava la chiamata in causa di Giovanni Bellotti, in quanto anch'egli avrebbe manifestato il proprio consenso alla vendita dei terreni nell'ambito della trattativa bonaria poi non riuscita.

Successivamente risultava che Giovanni Bellotti era totalmente estraneo al giudizio pendente, inoltre, non essendo lo stesso stato citato da alcuna parte, il g.i. ordinava la cancellazione della causa dal ruolo.

Il presente giudizio veniva riassunto con atto di citazione notificato il 7 novembre 1991 al convenuto che si costituiva nuovamente, deducendo le medesime censure già formulate con il precedente scritto difensivo.

Nel corso del giudizio veniva disposta una c.t.u., indi il g.i., all'udienza del 26 giugno 1996 rimetteva la causa al collegio per la decisione sulle conclusioni sopra riportate.

Con sentenza non definitiva depositata contestualmente alla presente ordinanza, il tribunale rigettava l'eccezione di prescrizione del diritto risarcitorio sollevata dal convenuto in comparsa conclusionale e disponeva la sospensione del giudizio rimettendo gli atti alla Corte costituzionale.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Superata, come sopra accennato, l'eccezione di prescrizione del diritto risarcitorio, ritiene, il tribunale che, sulle principali domande delle parti, ossia quelle inerenti al risarcimento dei danni derivanti dall'«accessione invertita», non possa esprimersi giudizio meritevole poiché si profila questione rilevante e non manifestamente infondata di legittimità costituzionale delle norme che risultano da applicarsi nel dirimere la controversia in ordine a tali domande.

Risulta comprovato che il comune di Busto Arsizio ha occupato, in data 25 novembre 1981, in via d'urgenza, il terreno di proprietà delle attrici ed ha ivi realizzato una strada comunale senza, peraltro, emettere, nell'ambito della procedura espropriativa, il decreto di esproprio. Ci si trova, pertanto, di fronte alla fattispecie, di creazione dottrinale giurisprudenziale, della c.d. «occupazione acquisitiva» ovvero accessione invertita. Il tribunale ha, quindi, il compito di determinare la somma che va attribuita alle attrici a titolo di risarcimento danni.

Nel fare ciò non vi è dubbio che si debba applicare l'art. 3, comma 65, legge 23 dicembre 1996, n. 662, con cui si aggiungeva un comma 7-bis, all'art. 5-bis, della legge n. 359/1992, già precedentemente modificato dall'art. 1, comma 65, legge 28 dicembre 1995, n. 549.

La norma in questione, inserita nella legge di accompagnamento alla legge finanziaria del 1997 applica, alle espropriazioni illecite intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, i criteri di determinazione dell'indennità di cui all'art. 5-bis, comma 6, legge n. 359/1992, già precedentemente modificato dall'art. 1, comma 65, della legge finanziaria 28 dicembre 1995, n. 549, con esclusione della riduzione del 40%, e con l'aumento del 10% dell'importo, ripetendo la formula dell'applicazione di tale regola ai giudizi in corso non definiti con sentenza passata in giudicato.

Tale normativa è successiva alla pronuncia della Corte costituzionale 2 novembre 1996, n. 369, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 6 del citato art. 5-bis, come sostituito dall'art. 1, comma 65, legge 28 dicembre 1995, n. 549, pocosopra indicata, nella parte in cui applicava al risarcimento del danno i criteri di determinazione stabiliti per «il prezzo, l'entità dell'indennizzo», così indebitamente uniformando gli effetti patrimoniali di due fattispecie ontologicamente diverse quali l'espropriazione legittima e l'occupazione c.d. appropiativa.

A giudizio del tribunale, neppure la successiva normativa (art. 3, comma 65, legge finanziaria 23 dicembre 1996, n. 662) va esente da ragionevoli dubbi di legittimità costituzionale che, appunto, reclamano un nuovo scrutinio di costituzionalità.

In primo luogo, infatti, detta norma ripropone, surrettiziamente, lo stesso meccanismo di determinazione del risarcimento del danno, introdotto dalla precedente disciplina già dichiarata costituzionalmente illegittima, così esponendosi alle stesse ragioni di perplessità che ne avevano determinato la censura.

L'ammontare del risarcimento dei danni da espropriazione illecita, infatti, viene fissata in misura pari all'indennizzo ex art. 5-bis, maggiorato del 10% e senza la riduzione prevista in caso di mancato accordo tra autorità pubblica e proprietario.

Il legislatore ha ritenuto, così facendo, di adeguarsi ai principi enunciati nella sopra citata pronuncia della Corte costituzionale, evitando l'equiparazione tra indennità e risarcimento mediante l'aggiunta di quel «poco di più», considerato sufficiente a ripristinare l'equilibrio economico delle posizioni in conflitto.

In realtà, a parere di questo tribunale, la nuova disciplina si pone ancora in contrasto:

a) con l'art. 3, primo comma, Cost., per l'ingiustificata parificazione che si viene a creare tra proprietari di beni che vengono legittimamente espropriati e quelli che vengono illecitamente ablati per effetto di accessione invertita, non potendosi ritenere che l'esigua differenza del 10% di cui all'art. 5-bis, comma 7-bis, legge n. 662/1996, possa realizzare un adeguato risarcimento per il privato;

b) con l'art. 42, comma secondo, Cost., non apprestando la norma in questione una adeguata tutela al diritto di proprietà sacrificato.

Le considerazioni sopra espresse costituiscono, a giudizio del tribunale, i principali motivi per officiosamente, rilevare la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 5-bis, comma 7-bis, legge n. 662/1996, già oggetto, peraltro di esame anche da parte di altre a.g. (Corte d'appello di Torino, 11 febbraio 1997; Corte d'appello di Reggio Calabria, 27 gennaio 1997).

Va disposta, quindi, la sospensione del processo e date le ulteriori provvidenze di cui in dispositivo, come per legge.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis, della legge 8 agosto 1992, n. 359, aggiunto dall'art. 3, comma 65, legge 23 dicembre 1996, n. 662, per violazione degli artt. 3, primo comma e 42, secondo comma della Costituzione;

Dispone la sospensione del processo;

Si trasmetta alla Corte costituzionale; si notifichi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e si comunichi ai Presidenti del Senato e della Camera di deputati nonché alle parti.

Busto Arsizio, addì 21 novembre 1997

Il presidente: RUCCIA

Il giudice estensore: MARCHEGIANI

98C1036

N. 639

Ordinanza emessa il 21 novembre 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 1998) dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Pascali Raffaele contro il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica ed altri.

Istruzione pubblica - Istruzione universitaria - Giudizio di idoneità a professore associato - Composizione delle commissioni giudicatrici - Previsione, con norma dichiarata di interpretazione autentica, ma in realtà innovativa rispetto alla normativa precedente (art. 13, primo comma, d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382) così come interpretata dalla giurisprudenza, che i professori universitari collocati in aspettativa obbligatoria conservano l'elettorato passivo per la formazione delle commissioni esaminatrici - Indebita interferenza del legislatore sulle controversie pendenti, con conseguente incidenza sui principi di uguaglianza, di difesa in giudizio, nonché di indipendenza della magistratura.

(Legge 5 agosto 1988, n. 341, art. 1).

(Cost., artt. 3, 24, 102, 104, primo comma e 108, secondo comma).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1106/1986 proposto dal prof. Raffaele Pascali, rappresentato e difeso dall'avv. Elda Visciano;

Contro il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica in persona del Ministro *pro-tempore*; il Consiglio universitario nazionale, in persona del presidente *pro-tempore* entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale sono domiciliati *ex lege*; e nei confronti della prof.ssa Angela Maria Nicolò Punzi, rappresentata e difesa dall'avv. Piero D'Amelio, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Roma, via G. B. Vico n. 29; del prof. Francesco Falchi, non costituito in giudizio; per l'annullamento dell'intero procedimento relativo al conferimento del giudizio di idoneità a professore associato per il raggruppamento n. 10 (diritto ecclesiastico), di cui alla legge delega n. 28 del 1980, al d.P.R. n. 382 del 1980 ed ai d.m.

4 dicembre 1980, 26 aprile 1983, 11 giugno 1982 e 18 gennaio 1986 e, in subordine, del giudizio di non idoneità del ricorrente, conseguito nella prima e seconda tornata comunicato rispettivamente con raccomandata n. 3649 del 3 febbraio 1986, n. 1288 del 18 marzo 1986;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Università e della riforma scientifica e tecnologica e del Consiglio universitario nazionale;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della controinteressata, prof.ssa Angela Maria Nicolò Ponzi;

Visti i motivi aggiunti notificati il 14 novembre 1988;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 192 del 2 maggio 1988 e la documentazione trasmessa in esecuzione della stessa;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 21 novembre 1990 il relatore consigliere Franco Bianchi e uditi, altresì, l'avv. Lorenzini per delega dell'avv. Visciano per il ricorrente e l'avv. d'Amelio per la controinteressata;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Con ricorso (n. 1106) notificato in data 2, 3 e 4 aprile 1986 il prof. Raffaele Pascali ha adito questo tribunale per ottenere l'annullamento dell'intero procedimento relativo al conferimento del giudizio di idoneità a professore associato per il raggruppamento n. 10 (diritto ecclesiastico) di cui alla legge delega n. 28 del 1980, al d.P.R. n. 382 del 1980 ed ai d.m. 4 dicembre 1980, 26 aprile 1983, 11 giugno 1982 e 18 gennaio 1986 e, in subordine, del giudizio di non idoneità del ricorrente, conseguito nella prima e seconda tornata comunicato rispettivamente con raccomandata n. 3649 del 3 febbraio 1986, n. 1288 del 18 marzo 1986.

A fondamento del ricorso sono dedotti i seguenti motivi di illegittimità.

I. — Illegittimità dell'O.M. 18 maggio 1981. Eccesso di potere e di delega. Travisamento. Violazione artt. 12, legge n. 28 del 1980 e 45 d.P.R. n. 382 del 1980. Voto limitato. Nullità costituzione commissioni e relativi decreti ministeriali.

Le modalità di costituzione delle commissioni giudicatrici, previste dall'art. 5, legge n. 28 del 1980 sono state completamente stravolte dal decreto delegato (n. 382 del 1980) dell'O.M. 18 maggio 1981 nonché dai decreti ministeriali di nomina delle commissioni perché:

a) la rosa dei candidati sorteggiati — pari *ex lege* al triplo dei professori da eleggere — è stata erroneamente duplicata per l'introduzione abusiva nella composizione della commissione di membri supplenti assolutamente non previsti dalla legge delega e nemmeno dall'art. 51, d.P.R. n. 382 del 1980;

b) la rosa dei candidati sorteggiati nei casi in cui non ha raggiunto il *quorum* previsto, per assenza del numero dei professori ordinari o straordinari non è stata integrata con membri di discipline affini ma è stata ugualmente votata pur essendo formata illegittimamente;

c) ogni elettore al quale era consentito di votare per non più di un terzo dei nominativi da designare ossia 1, ha viceversa espresso due preferenze votando anche per l'elezione del membro supplente.

II. — Nullità costituzione commissioni prima e seconda tornata giudizi di idoneità a professore associato. Illegittimità. Eccesso di potere e di delega. Sviamento.

La Costituzione di più commissioni introdotta nell'art. 51, secondo comma, d.P.R. n. 382 del 1980, si pone in contrasto con la legge delega a termine della quale la commissione giudicatrice doveva essere unica per ogni raggruppamento.

III. — Incostituzionalità del d.P.R. n. 282 del 1980 in riferimento: a) all'art. 33 Cost., che non consentiva in materia di legislazione universitaria l'uso della legge delega in base al principio di autonomia che prevede per la Università il diritto di darsi ordinamenti autonomi; b) all'art. 33 Cost. che non consentiva di imporre il docente di partecipare ad un solo raggruppamento di discipline; c) all'art. 76 Cost., per non essere stati assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione nei confronti dei docenti.

IV. — Eccesso di potere. Violazione di legge (principi in tema di pubblici concorsi). Illogicità manifesta, errore, sviamento.

1. — Gli atti della commissione sono stati approvati in una confusione di compiti di competenze e di incertezze con violazione del principio dell'imparzialità e omogeneità e con danni enormi per i partecipanti all'inquadramento.

2. — Le relazioni delle apposite commissioni non sono state pubblicate nel termine di quattro mesi previsto dall'art. 51 del d.P.R. n. 382 del 1980.

3. — Non sono stati predeterminati dalle commissioni i certificati numerici ed i parametri per i criteri di valutazione omogenea nei giudizi di idoneità.

4. — Non sono stati pubblicati in violazione dell'art. 8, d.m. 4 dicembre 1980, taluni decreti ministeriali in data 16 luglio 1981 di nomina di alcune commissioni giudicatrici impedendo così agli interessati di proporre apposizione.

5. — Il Consiglio universitario nazionale, per mancata vigilanza e negligente condotta, ha provocato abusi ed eccessi da parte delle commissioni.

6. — Per alcuni docenti (assistente ordinari e professori incaricati) è stato violato il diritto al mantenimento del posto di lavoro.

V. — Difetto di istruttoria e di motivazione. Errore su presupposti. Eccesso di potere. Sviamento.

Il giudizio di idoneità ai fini dell'inquadramento nella fascia dei professori associati doveva essere effettuato con esclusione di ogni forma concorsuale, dovendo le commissioni prendere atto dell'attività didattica e scientifica svolta dai partecipanti, sulla base dei pareri scritti formulati dai vari consigli di facoltà, i soli che potessero esprimere un giudizio attendibile oltre che qualificato, sull'opera svolta dai docenti.

Le commissioni hanno, invece, introdotto arbitrariamente criteri selettivi e concorsuali negando l'idoneità a docenti meritevoli. In concreto, la commissione, non doveva esprimere un giudizio comparativo di merito, ma doveva solo accertare in assoluto la capacità del candidato e sulla base dell'esistenza della pregressa attività didattica e scientifica.

Per questi motivi, il ricorrente previa riserva di proporre motivi aggiunti ha chiesto al tribunale di volere in accoglimento del gravame annullare gli atti impugnati con ogni conseguenza di legge, anche in ordine alle spese di giudizio.

Con atto notificato in data 10 dicembre 1988, il ricorrente, a seguito della conoscenza degli atti e documenti depositati dall'amministrazione in ottemperanza all'ordinanza presidenziale n. 192 del 1988, ha dedotto i seguenti motivi aggiunti;

1. — Illegittimità del provvedimento di nomina della commissione giudicatrice (d.m. 8 maggio 1984) in relazione all'art. 13 d.P.R. n. 382 del 1980, essendo stato ammesso all'elettorato passivo il prof. Guerzoni, nonostante il suo *status* di docente collocato d'ufficio in aspettativa, perché parlamentare.

2. — Illegittimità del d.m. 8 maggio 1984 per illegittimità derivata del d.m. 13 marzo 1984, contenente le modalità di svolgimento delle votazioni per la designazione dei docenti componenti le commissioni, avendo ogni elettore espresso due preferenze, anziché una, come previsto dalla legge.

Il ricorrente ha insistito per l'accoglimento dell'impugnativa con ogni conseguenza di legge.

Con memoria depositata il 10 novembre 1980 ha ulteriormente illustrato i motivi di ricorso chiedendone, di nuovo, l'accoglimento.

La prof.ssa Angela Maria Punzi Nicolò costituitasi in giudizio ha chiesto di esserne estromessa, non possedendo la qualità di controinteressata atteso che il procedimento idoneativo di cui alla controversia non implica alcuna comparazione fra le posizioni dei candidati che dia luogo a formazione di graduatoria e si risolve in una serie di provvedimenti individuali e autonomi seppure contenuti in un atto plurimo; di talché, l'eventuale vizio della procedura non ha effetto caducante di tutti gli atti successivi, ma può essere dedotto separatamente ai fini dell'annullamento di uno specifico giudizio favorevole, nei limiti dell'interesse del singolo candidato.

Alla pubblica udienza del 21 novembre 1980, dopo la discussione orale, la causa è stata spedita a sentenza.

D I R I T T O

Il ricorso ha per oggetto il giudizio di non idoneità a professore associato per il raggruppamento n. 10 (diritto ecclesiastico) formulato nella seconda tornata nei confronti del ricorrente.

Ha carattere pregiudiziale il primo motivo aggiunto inteso a contestare, sulla base di quanto emerso dagli atti depositati in giudizio dall'amministrazione, la legittimità del d.m. 8 maggio 1984, con il quale è stata nominata la commissione giudicatrice.

Sostiene il ricorrente che l'ammissione all'elettorato passivo del prof. Luciano Guerzoni, allora in aspettativa obbligatoria perché membro del Parlamento nazionale, è avvenuta in contrasto con l'art. 13, primo comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382.

In concreto, l'indebito inserimento del nominativo del prof. Guerzoni nel tabulato predisposto per il sorteggio (26) ha sovvertito la successiva serie progressiva, alterando l'abbinamento fra i numeri estratti e i nominativi dei docenti, con la conseguenza che è stata prospettata al corpo elettorale una rosa di candidati diversa da quella che si sarebbe formata se il prof. Guerzoni fosse stato escluso.

L'Avvocatura dello Stato oppone che la censura risulta superata dall'art. 1 della legge 5 agosto 1988, n. 341, il quale, sotto il titolo «interpretazione autentica», ha disposto che i professori collocati in aspettativa obbligatoria ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, conservano l'elettorato attivo e passivo per la formazione delle commissioni per i giudizi di idoneità a professore associato e per i concorsi a professore universitario ordinario o associato nei casi in cui le operazioni per la formazione delle commissioni giudicatrici siano iniziate prima della entrata in vigore dell'art. 5 della legge 9 dicembre 1985, n. 705, anche se la conclusione delle operazioni anzidette e la nomina della commissione siano avvenute successivamente».

L'assunto dell'Avvocatura va condiviso poiché nella specie il procedimento di nomina, avendo preso avvio il 1° marzo 1984, con il sorteggio dei docenti eleggibili, rientra nella sfera di previsione dell'intervento di interpretazione autentica.

Tuttavia il citato art. 1 della legge n. 341/1988 appare al collegio di dubbia legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3, 24, 102, 104 e 108 della Costituzione.

La questione è rilevante poiché, se la norma venisse caducata; la censura, alla luce del disposto dell'art. 13, primo comma del d.P.R. n. 382/1980, risulterebbe fondata come la giurisprudenza ha ripetutamente ritenuto (Cons. di Stato, sez. VI, 10 febbraio 1988, n. 178; t.a.r. Lazio, sez. I, 11 dicembre 1987, n. 1960; 9 febbraio 1987, n. 268).

È determinante, in tal senso, il rilievo che l'aspettativa comporta la sospensione di tutte le funzioni connesse all'ufficio, fatta eccezione per quelle espressamente consentite e fra le attività indicate nel citato art. 13 non figura la partecipazione alle commissioni giudicatrici.

D'altronde il collocamento in aspettativa obbligatoria disposto dallo stesso art. 13 tende con chiara evidenza, a consentire al docente il pieno adempimento dei compiti relativi all'incarico extrauniversitario e ad evitare che, per l'onerosità dell'impegno, si producano riflessi negativi sul buon andamento dell'amministrazione universitaria (Corte costituzionale 1980, n. 185).

L'esclusione dall'elettorato passivo trova dunque conferma anche in ragione di intrinseca coerenza con la *ratio legis*, atteso che i lavori delle commissioni giudicatrici sono per durata e complessità particolarmente gravosi.

Significativo è poi che l'art. 5 della successiva legge 9 dicembre 1985, n. 705, abbia previsto che i professori universitari in aspettativa obbligatoria «mantengono il solo elettorato attivo...» così avvalorando le anzidette considerazioni, dal momento che il termine «mantengono» si riferisce come è stato rilevato dalla giurisprudenza dianzi citata, non già alla disciplina precedente, ma alla posizione del docente, che pur collocato in aspettativa conserva il diritto di voto.

Così accertata, con l'impiego delle consuete regole ermeneutiche ed in conformità ad una giurisprudenza concorde la portata dell'art. 13 del d.P.R. n. 382/1980, ne consegue che l'art. 1 della legge n. 341/1988 ha in realtà innovato, contrariamente a quanto si evince dal titolo, la disciplina previgente.

Di ciò era consapevole il relatore, senatore De Rosa, che nell'illustrare il disegno di legge, ebbe ad affermare che l'art. 13 del d.P.R. n. 382/1980 «non prevede la conservazione da parte dei professori predetti dell'elettorato attivo e passivo ai fini della formazione delle commissioni di concorso (atti della commissione istruzione del Senato, seduta del 28 aprile 1988, pag. 26).

Orbene, la Corte costituzionale di recente pur riaffermando in linea di principio l'ammissibilità della legge interpretativa, ne ha censurato l'utilizzazione ove siano dirette a chiarire una o modificare il significato della norma «interpretativa» (Corte costituzionale 4 aprile 1990, n. 155).

La stessa distorsione della funzione tipica dell'interpretazione autentica si verifica, per quanto si è osservato, nel caso in esame donde il sospetto della violazione dell'art. 3 della Costituzione per vizio di razionalità.

Aggiungasi che nella specie l'intervento del legislatore si inserisce in un contesto caratterizzato dal fatto che «sono stati presentati... da parte di candidati non vincitori, ed in alcuni casi già accolti in primo grado, numerosi ricorsi che sostengono l'illegittimità dell'operato del Ministero della pubblica istruzione» (Relazione al Senato sul disegno di legge n. 795, X legislatura).

Sicché è evidente l'intento di interferire sui giudizi in corso, vincolandone la definizione in senso contrario a quello prevedibile, tenuto conto dell'indirizzo del giudice di primo grado, confermato, prima dell'approvazione della legge, dal Consiglio di Stato (Cit. sez. VI, 10 febbraio 1988, n. 178).

Da qui nascono ulteriori ragioni di dubbio sul piano della Costituzionalità con riguardo all'art. 24, che garantisce la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e sancisce l'inviolabilità del diritto di difesa; dell'art. 102, che riserva ai magistrati l'esercizio della funzione giurisdizionale; degli artt. 104, comma 1, e 108 comma 2, che assicurano l'indipendenza della magistratura.

È, infine, da rilevare che l'art. 1 della legge n. 341/1988, introduce una nuova disciplina in materia di formazione delle commissioni giudicatrici con effetto retroattivo pur indipendentemente dalla qualificazione della norma come di interpretazione autentica, dovendosi ritenere che i procedimenti di nomina avviati prima dell'entrata in vigore della legge 9 dicembre 1985, n. 705, fossero nel frattempo tutti pervenuti a conclusione.

La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che l'irretroattività stabilita dalla Costituzione soltanto per le leggi penali, costituisce pur sempre un principio generale dell'ordinamento al quale, salva la presenza di una oggettiva giustificazione, il legislatore deve attenersi (da ultimo Corte costituzionale n. 155/1990).

Una volta esclusa la validità dei presupposti e delle ragioni desumibili dai lavori preparatori, non si rinvenono nella specie elementi idonei a dare razionale fondamento alla retroattività della previsione, tanto più che essa non si inquadra in un generale ripensamento del legislatore, ma con riferimento ad un periodo pregresso e limitato, apporta una deroga alla disciplina vigente alla data della sua adozione e tuttora in vigore.

Anche sotto questo profilo sussiste il dubbio di contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Per le considerazioni esposte le delineate questioni vanno rimesse alla Corte costituzionale, restando sospeso il giudizio con riserva, di ogni ulteriore statuizione, all'esito della risoluzione dell'incidente di costituzionalità.

P. Q. M.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. I, solleva, nel giudizio promosso dal sig. Raffaele Pascali come in epigrafe, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 5 agosto 1988, n. 341, nella parte in cui riconosce l'elettorato passivo ai docenti universitari in aspettativa obbligatoria per la formazione delle commissioni giudicatrici per i giudizi di idoneità a professore associato in relazione agli artt. 3, 24, 102 e 104, primo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione;

Dispone la sospensione del giudizio e riserva ogni ulteriore pronuncia all'esito della risoluzione dell'incidente di costituzionalità;

Dispone che, a cura della segreteria della sezione, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente pronuncia sia notificata alle parti in giudizio e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 21 novembre 1990.

Il presidente f.f. est.: BIANCHI

N. 640

*Ordinanza emessa il 15 giugno 1998 dal pretore di Brescia
nel procedimento civile tra Consonni Irene e l'I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Rimborsi conseguenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 495/1993 e 240/1994 - Modalità di pagamento - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Incidenza sul diritto di difesa, sui principi del giudice naturale, dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, della tutela giurisdizionale, della formazione della legge, della decadenza dei decreti-legge non convertiti entro sessanta giorni, e della copertura finanziaria - Riproposizione di questioni già oggetto della ordinanza della Corte n. 8/1998.

[Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 181, 182 e 183, modificato dal d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3-bis (*recte*: art. 3-bis, d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 1997, n. 140)].

(Cost., artt. 1, 24, 25, 70, 72, 77, 81, 94, 101, 102, 104 e 113).

IL PRETORE

Nella causa in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, r.g. n. 6734/1995, promossa da Consonni Irene, elettivamente domiciliata in Brescia presso l'avv. Danilo Mina, il quale la rappresenta e difende in forza di procura a margine dell'atto introduttivo del giudizio, ricorrente;

Contro l'I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, con sede in Roma, in persona del presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Oreste Manzi ed Alfonso Faienza, procuratori per mandati alle liti a rogito del dott. Lupo, notaio in Roma, con domicilio eletto nel proprio ufficio di avvocatura in Brescia, via Cefalonia n. 49, convenuto;

Visti gli atti difensivi delle parti;

Vista l'ordinanza 26-29 gennaio 1998, n. 8 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata «la manifesta inammissibilità delle questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.-l. 28 marzo 1996, n. 166 (Norme in materia previdenziale), nonché dell'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento della riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione e della previdenza sociale) e dell'art. 11, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) — come rispettivamente modificati dalle sentenze n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994 della Corte costituzionale — sollevate, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, dal pretore di Brescia, con le ordinanze in epigrafe»;

Vista la precedente ordinanza 10 maggio 1996, emessa nel presente giudizio e pubblicata, con il n. 999 del registro ordinanze 1996, nella *Gazzetta Ufficiale* e della Repubblica n. 41, prima serie speciale, del 1996;

Visto l'art. 1, commi 181, 182, 183 e 184, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nonché l'art. 3-bis (modifiche all'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, recante misure di riequilibrio della finanza pubblica;

Visto l'art. 1 del d.-l. 28 marzo 1996, n. 166, e la catena dei successivi decreti-legge di pura reiterazione n. 295 del 27 maggio 1996, n. 396, del 26 luglio 1996, e n. 499, del 24 settembre 1996, tutti decaduti;

Visto l'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903;

Vista la sentenza 29-31 dicembre 1993, n. 495, della Corte costituzionale;

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

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

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1;

Visti gli artt. 1, 24, 25, 70, 71, 72, 76, 77, 81, 94, 101, 102, 104, 113, 134 e 136 della Costituzione;

Nella pubblica udienza del 15 giugno 1998, ha pronunciato, dandone integrale lettura, la seguente ordinanza di nuova rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale, rilevate d'ufficio, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87.

1. — Le deduzioni e conclusioni formulate dalle parti in causa:

A) Nelle conclusioni di parte attrice si chiede a questo pretore, di «dichiarare l'INPS convenuto tenuto, a favore della ricorrente, nei modi e forme di legge, a riliquidare, in esecuzione della citata sentenza n. 495/1993 della Corte costituzionale, la pensione di reversibilità in relazione alla pensione diretta con l'integrazione al minimo di cui il coniuge defunto era titolare od alla quale egli aveva comunque diritto, con gli arretrati *ab origine* o comunque entro i limiti della prescrizione decennale, oltre rivalutazione monetaria ed interessi di legge»;

B) l'INPS, ha espresso le seguenti, riportate testualmente, graduate conclusioni: respingere il ricorso «in via preliminare, per carenza dei requisiti fattuali di cui alle premesse».

«Nel merito: respingere il ricorso siccome inammissibile per scadenza del termine di decadenza per agire in giudizio previsto dalle vigenti disposizioni».

«In via subordinata: respingere la domanda per carenza di interesse in quanto il ricorrente gode di pensione di reversibilità per un importo cristallizzato al trattamento minimo».

«Respingere la domanda di riliquidazione della pensione di reversibilità rapportata al trattamento minimo del dante causa in quanto riferita a periodi anteriori alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale in materia»;

C) l'istituto resistente ha, inoltre, pur senza addurre argomenti di supporto, senza assumere conclusioni specifiche e senza sollevare formale eccezione di legittimità costituzionale, sostenuto che l'interpretazione dell'art. 22, legge n. 903/1965, nei termini additivi voluti dalla sentenza n. 495/1993 sarebbe, comunque, in contrasto con l'art. 81 della Costituzione;

D) nessun nuovo argomento difensivo è stato proposto dalle parti in questa processuale, dopo la riasunzione del giudizio.

2. — La necessità di una nuova valutazione delle questioni di legittimità costituzionale già rilevate d'ufficio nella propria ordinanza 10 maggio 1996, pubblicata con il n. 999 nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Con l'ordinanza 10 maggio 1996, emessa nel corso di questo giudizio, questo pretore rilevava d'ufficio le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

a) questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.-l. 28 marzo 1996, n. 166, per violazione dell'art. 81 della Costituzione;

b) questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903, come modificato dalla sentenza n. 495/1993 della Corte costituzionale, per violazione dell'art. 81 della Costituzione;

2.a. — La Corte costituzionale ha dichiarato «la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.-l. 28 marzo 1996, n. 166 (Norme in materia previdenziale), nonché dell'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento della riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione e della previdenza sociale) e dell'art. 11, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) — come rispettivamente modificati dalle sentenze n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994 della Corte costituzionale — sollevate, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, dal pretore di Brescia, con le ordinanze in epigrafe», tra le quali è compresa l'ordinanza 10 maggio 1996, già emessa nel corso del presente giudizio e pubblicata, con il n. 999 del registro ordinanze 1996, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 41 del 1996.

2.b. — Le stesse questioni non sono state valutate dalla Corte costituzionale, perché irrilevanti e pertanto manifestamente inammissibili, a causa della mancata censura della disposizione con la quale «tanto nella normativa decretale quanto in quella di legge (art. 1, comma 183, della legge n. 662 del 1996) viene sancito che i giudizi pendenti siano dichiarati estinti d'ufficio», previsione che «trova diretta applicazione anche nei processi *a quibus* (come tra l'altro avverte lo stesso rimettente)» e che «riveste preliminare rilievo, in termini di sovraordinazione logico-processuale rispetto ad ogni altra possibile censura di incostituzionalità».

2.c. — Preso atto della decisione della Corte, risulta doveroso riconsiderare le questioni, attinenti il merito della presente controversia, sollevate nell'ordinanza precedente, con la precisazione che, in realtà, il riesame di quelle censure deve essere svolto, non solo alla luce delle disposizioni di legge indicate dalla Corte, ma anche e soprattutto con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, nel comma 181 (interamente sostituito) e, nel comma 182 (sostituito nel quarto periodo ed abrogato nell'ultimo), in forza dell'art. 3-bis (modifiche all'art. 1, legge n. 662/1996) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79.

3. — I vizi di legittimità costituzionale della normativa sopravvenuta attualmente vigente e le relative questioni da rilevare d'ufficio in questa sede.

Prima di procedere alla nuova valutazione, alla luce della normativa sopravvenuta, delle questioni già portate all'attenzione della Corte nella precedente ordinanza emessa in questo stesso giudizio, devono essere rilevate d'ufficio nuove questioni di legittimità costituzionale a carico della normativa attualmente vigente.

3.a. — Sin dall'epoca della emanazione del primo d.-l. n. 166/1996 e con riferimento, poi, alle successive reiterazioni con i nn. 295, 396 e 499, questo giudice, in numerose (è sufficiente qui ricordare solo le prime due, quelle emesse in data 1° aprile 1996, iscritte ai nn. 524 e 525 del registro ordinanze 1996, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 25 del 19 giugno 1996) ordinanze di trasmissione al giudice delle leggi di questioni di legittimità costituzionale a carico di tale serie di provvedimenti, aveva messo in risalto che mai si era verificato nella legislazione italiana, pur tormentata da un eccessivamente anomalo ricorso alla decretazione d'urgenza del Governo, un caso sì palesemente evidente di abuso di potere da parte del potere esecutivo con grave violazione del principio di legalità e delle attribuzioni dei poteri legislativo e giudiziario.

Dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, commi 181, 182, 183 e 184, legge 23 dicembre 1996, n. 662, rilevata l'idoneità della normativa — identica a quella dei sopra ricordati decreti-legge decaduti — a sottrarre all'autorità giudiziaria l'amministrazione della giustizia in nome del popolo, essendole precluso l'esercizio tipico della funzione giurisdizionale e cioè quello di definire le controversie in corso con la decisione delle stesse mediante la pronuncia della sentenza, questo stesso giudice, con ordinanza del 28 gennaio 1997, proponeva ricorso, depositato il 1° febbraio 1997 ed iscritto al n. 70 del registro ammissibilità conflitti, per conflitto di attribuzione nei confronti delle due Camere del Parlamento.

In quella sede questo pretore denunciava l'invasione del potere legislativo nella sfera delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente, in considerazione del fatto che nelle suddette disposizioni era (come tuttora è, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79) prevista una soluzione legislativa delle controversie, all'evidenza sostitutiva della decisione del giudice competente, al quale restava (come resta) solo affidato il compito, decisamente atipico, di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge.

Con ordinanza n. 278 del 18-25 luglio 1997 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, 13 agosto 1997, n. 33) la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sopra ricordato, così, testualmente, motivando: «considerato ... che i commi 181 e 182 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996 — concernendo, il primo, le modalità di pagamento delle somme, maturate fino al 31 dicembre 1995 sui trattamenti pensionistici erogati dagli enti previdenziali interessati, in conseguenza dell'applicazione delle sentenze di questa Corte n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994 e, il secondo, la titolarità del diritto al pagamento delle somme anzidette nonché l'esclusione dalla loro determinazione degli interessi e della rivalutazione monetaria — sono per il loro contenuto evidentemente inidonei a ledere la sfera delle attribuzioni costituzionali del giudice ricorrente, recando esclusivamente una disciplina sostanziale di diritti in materia pensionistica;

che il comma 183 del medesimo art. 1 della legge n. 662 del 1996 — stabilendo che i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge stessa, aventi a oggetto le questioni di cui ai commi 181 e 182, sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese fra le parti e che le sentenze non ancora passate in giudicato restano prive di effetti — contiene norme, disciplinanti direttamente l'esercizio della giurisdizione, di cui il giudice è chiamato o può essere chiamato a fare applicazione per definire giudizi innanzi a sè pendenti;

che, quindi, per l'eventualità che il giudice stesso dubiti della legittimità costituzionale delle norme medesime (anche sotto il profilo della possibile lesione della propria sfera di attribuzioni), l'ordinamento appresta un rimedio diverso dal conflitto, vale a dire la questione incidentale di legittimità costituzionale, eventualmente sollevata dal giudice d'ufficio a norma degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953;

che le stesse considerazioni valgono anche per la parte in cui il conflitto è proposto in relazione all'art. 1, comma 6, della legge n. 608 del 1996, norma di sanatoria degli effetti di precedenti decreti-legge non convertiti, aventi i medesimi contenuti dei contestati commi 181, 182 e 183 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996;

che, d'altra parte, le ragioni che indussero questa Corte, nella sentenza n. 161 del 1995, ad ammettere che in casi eccezionali di «situazioni non più reversibili né sanabili» e in vista della tempestività della garanzia costituzionale di diritti fondamentali, il conflitto di attribuzioni possa affiancarsi al sindacato incidentale non valgono, all'evidenza nel caso in esame in cui si chiede di riconoscere al giudice il potere di adire la Corte tramite lo strumento previsto a tutela dell'integrità dell'ambito delle sue competenze costituzionali, quando già dispone della possibilità di attivare il giudizio incidentale sulla costituzionalità della legge;

che, pertanto, il conflitto in esame è inammissibile».

In considerazione della sopra riferita decisione della Corte, senza con ciò riconoscerne la fondatezza, ma avendo ben presente il divieto di cui all'art. 137 della Costituzione, risulta necessario trasformare i contenuti del conflitto dichiarato inammissibile in questioni di legittimità costituzionale.

Deve, così, rilevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182, e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nonché dell'art. 3-bis (modifiche all'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, recante misure di riequilibrio della finanza pubblica, per violazione degli artt. 24, 25, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione.

3.a.1. — La violazione dell'art. 113 Costituzione.

Invero, qualunque sia il contenuto sostanziale dei commi 181 e 182 dell'art. 1 della legge n. 662/1996, è di tutta evidenza che le relative norme determinano la lesione dell'art. 113 della Costituzione, essendo chiaro che, per quanto le domande dei ricorrenti nelle cause aventi ad oggetto la materia sottoposta alla vigenza dell'attuale formulazione dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, legge n. 662/1996 non siano dirette ad ottenere una pronuncia dichiarativa dell'illegittimità degli atti amministrativi dell'INPS che hanno in passato negato i diritti vantati nelle controversie in discorso, bensì ad ottenere le prestazioni richieste, appare evidente che l'imposta estinzione dei giudizi in corso determina anche la violazione dell'art. 113, commi 1 e 2, della Costituzione, poiché preclusiva della tutela giurisdizionale contro i provvedimenti di diniego già emessi dall'INPS.

L'art. 113 Cost., infatti, così recita nei suoi primi due commi: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa».

«Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti».

La violazione dell'art. 113, come sopra individuata, determina anch'essa un'invasione illecita della specifica attribuzione dell'organo di giurisdizione ordinaria (giudice del lavoro in sede di merito e di legittimità) competente a conoscere delle domande spiegate dai ricorrenti contro l'INPS nelle numerosissime cause delle quali si è detto, poiché preclude la tutela giurisdizionale contro tutti gli atti di diniego dell'INPS posti in essere nelle pregresse fasi amministrative.

Tale esclusione della tutela giurisdizionale contro i predetti atti della pubblica amministrazione, è, non solo illegittima, ma anche tale da eliminare la specifica attribuzione costituzionale dell'autorità giudiziaria prevista nell'art. 113, con la conseguente ulteriore violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione.

3.a.2. — La violazione degli artt. 101, 102, 103 e 104 della Costituzione.

Inoltre, a causa della situazione di fatto eccezionale determinata, appunto, ai commi 181, 182 e 183 della legge n. 662/1996, sussiste un'ulteriore compromissione della funzione giurisdizionale, poiché (si ripete qui quanto già prospettato nel citato ricorso per in sede di conflitto di attribuzione) «deve mettersi in risalto che, comunque e cioè anche a non voler credere alla natura sostanziale di sentenza dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è certo che tale disposizione ostacola la funzione giurisdizionale, poiché determina il trasferimento del contenzioso giudiziario pendente, al quale risulta destinata la suddetta normativa, di nuovo nella sede amministrativa (ove si è già in precedenza sviluppato con esito negativo), senza che la disposta estinzione d'ufficio dei giudizi in corso possa eliminarlo, essendo ipotizzabile un suo riaprirsi e rinnovarsi nei casi di decisioni amministrative di diniego, tali da costringere i pensionati (i loro eredi, senza dubbio) a cercare ancora una volta tutela in sede giudiziaria. Tale effetto è certamente idoneo a creare turbativa (come già l'hanno determinata le identiche norme dei decreti-legge decaduti) in danno dell'amministrazione della giustizia, dando luogo ad inutili duplicazioni di attività, con dilatazione enorme dei tempi processuali e con causazione di un aggravio

ingiustificato ed ingiustificabile di lavoro a carico delle parti e dell'amministrazione stessa, senza parlare delle difficoltà giuridiche connesse alla definizione dei potenziali futuri giudizi per la carenza sostanziale di regole nelle disposizioni di riferimento da applicare».

Con conseguente lesione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione.

3.a.3. — La violazione degli artt. 24 e 25 della Costituzione.

Inoltre — così come già è stato messo in rilievo più volte e da molti dei giudici remittenti con riferimento alla decretazione d'urgenza del Governo, già ricordata — anche nei confronti dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge n. 662 del 1996 deve negarsi l'applicabilità del principio affermato nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo il quale non sussiste (rebbe) violazione dell'art. 24 della Costituzione, quando la normativa sopravvenuta sia idonea a soddisfare, anche se non integralmente, le ragioni fatte valere nei giudizi per i quali è imposta dalla legge l'estinzione, purché risulti comunque arricchito l'ambito delle situazioni giuridiche di cui sono titolari gli interessati: la perdita del diritto all'azione, conseguente all'estinzione dei giudizi prevista nel comma 183, infatti, non trova nei commi precedenti quella misura di arricchimento degli interessati sufficiente a far ritenere insussistente la violazione dell'art. 24 della Costituzione, stante la (oggi parziale) esclusione degli accessori del credito per gli aventi diritti e l'esclusione degli eredi da ogni diritto e vantaggio.

Peraltro, non può omettersi di far notare che il principio del quale si è appena detto appare poco convincente, poiché esso risulta privo di riscontro e conforto giuridico a livello costituzionale.

Invero l'affermazione della legittimità costituzionale della legge che privi gli interessati della tutela giurisdizionale solo sulla base della concessione di un vantaggio sufficiente, in assenza di totale riconoscimento del diritto, appare in contrasto con l'intero sistema costituzionale vigente, nel quale la garanzia della giurisdizione è posta come essenziale per la tutela dei diritti e non sembra davvero confrontabile e «barattabile» con parziali riconoscimenti economici attribuiti dalla legge. Il diritto alla tutela giurisdizionale è paragonabile al diritto di voto, alla libertà di espressione, all'esercizio dei diritti politici, a tutti quei diritti, cioè, che danno concretezza di contenuto al concetto di «Stato di diritto» e che devono ritenersi intangibili ed insopprimibili: tenuto conto di quanto si è appena detto, il principio qui sottoposto a critica sembra davvero frutto di una mancata visione globale degli interessi costituzionali sottesi al diritto alla tutela giurisdizionale.

Né può, inoltre, negarsi che il diritto all'azione non è di una sola parte del giudizio, ma di tutte, cosicché la tutela prevista nell'art. 24 della Costituzione è diretta anche al convenuto/resistente e non solo all'attore/ricorrente, con la incontestabile conseguenza che nessuna soluzione legislativa diretta a soddisfare le ragioni del solo attore/ricorrente, senza dettare una nuova regola destinata ad essere applicata dal giudice nel processo per la decisione della controversia, pu ritenersi legittima e conforme all'art. 24 della Costituzione.

In sostanza non si comprende come possa essere considerata legittima rispetto all'art. 24 della Costituzione una legge che nel negare la tutela giurisdizionale a tutte le parti del processo, offra in cambio vantaggi (parziali, con violazione, dunque, del primo comma dell'art. 24 Cost.) alla sola parte ricorrente, respingendo ogni legittima domanda svolta da quella resistente (con palese violazione del secondo comma dell'art. 24 Cost.): è ciò che si verifica nei giudizi in corso dinanzi a questo giudice per i quali risulta applicabile l'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge n. 662/1996, con l'aggravante che anche per taluni ricorrenti, quelli che agiscono a titolo ereditario, viene eliminata la tutela giurisdizionale.

Che, poi, la denunciata privazione della tutela giurisdizionale, con violazione dell'art. 24 Cost., concretizzi anche una indebita ingerenza nell'ambito delle esclusive attribuzioni costituzionali dell'Autorità giudiziaria appare di evidenza assoluta, quando (come nel caso in esame) la causa della lesione all'art. 24 sia da rinvenire nella sostituzione *ex lege* della decisione del giudice con una soluzione normativa, poiché in tale situazione l'esclusione dell'azione determina senza dubbio alcuno la sottrazione della funzione giurisdizionale al «potere» al quale essa è affidata.

Né può ritenersi che l'estinzione a spese compensate dei giudizi pendenti ... sia paragonabile nella sua sostanza ad una sentenza di cessazione della materia del contendere (come si è affermato in precedenti simili ipotesi), poiché nel caso specifico l'estinzione non opera come una cessazione della materia del contendere, giacché non si può ravvisare nella soluzione prospettata dalla legge per i soggetti interessati (si badi bene: i soli ricorrenti dei giudizi pendenti, ai sensi dell'art. 183 della legge n. 662/1996) un vantaggio tale da far presumere in linea di fatto soddisfatti i diritti dedotti nelle cause da estinguere. Se poi si sposta l'indagine sulla posizione giuridica

degli eredi, parlare di cessazione della materia del contendere in conseguenza di un sufficiente raggiungimento dei diritti da loro vantati appare francamente, se non umoristico, impossibile: per gli eredi l'estinzione delle cause in corso alla data di entrata in vigore della legge significa, seccamente, rigetto dei ricorsi dagli stessi proposti e nullo l'altro.

Quanto poi all'operatività del comma 183 sui commi 181 e 182 è evidente che il riferimento alle «questioni» non consente di escludere dai giudizi da estinguere quelli introdotti da eredi dei soggetti individuati nel comma 182 come aventi diritto ai pagamenti di cui al comma 181. La norma sul punto non lascia spazi aperti a soluzioni interpretative «costituzionalizzanti».

3.b. — Finora si sono riproposte le contestazioni già espessamente proposte, in altra sede, a carico degli artt. 181, 182, 183 della legge n. 662/1996 e già ben note alla Corte costituzionale, ma anche altre norme della Costituzione risultano direttamente violate dalla medesima normativa.

3.b.1. — La violazione degli artt. 1, 70, 72, 77 e 94 della Costituzione.

Le questioni di legittimità costituzionale che, nel corso di altri giudizi, sono state sollevate a carico della serie dei decreti-legge, nn. 166, 295, 396 e 499 del 1996, del Governo, per violazione degli artt. 1, 70, 72, e 77 della Costituzione, ben lungi dall'essere superate dall'intervenuto art. 1, commi 181, 182, 183 e 184, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, devono essere trasferite dai precedenti «contenitori» normativi a quello attuale (come insegna la giurisprudenza della Corte costituzionale), poiché le censure rivolte alla decaduta disciplina «provvisoria» del Governo restano valide anche nei confronti della normativa approvata dal Parlamento, la quale non presenta reali modifiche di sostanza, rispetto a quella dei decreti-legge decaduti, neppure in relazione alla copertura finanziaria e ciò anche con riferimento all'attuale formulazione dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, nel comma 181 (interamente sostituito) e, nel comma 182 (sostituito nel quarto periodo ed abrogato nell'ultimo), in forza dell'art. 3-bis (modifiche all'art. 1, legge n. 662/1996) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, dal momento che, comunque, resta immutata la previsione di pagamento in ben sei rate annuali delle somme maturate in favore degli aventi diritto in applicazione delle sentenze n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994 della Corte costituzionale.

In verità le modifiche apportate con l'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, risultano di scarso peso ai fini della copertura finanziaria della spesa, perché nella sostanza, la previsione del pagamento in contanti agli aventi diritto, previa collocazione sul mercato dei titoli di Stato, rispetto al pagamento mediante assegnazione di titoli di Stato, non muta il fatto che il pagamento del debito nei confronti degli aventi diritto si realizza sempre con un nuovo indebitamento a carico del bilancio dello Stato.

Permane, inoltre ed in particolare, assolutamente identica la previsione dell'estinzione d'ufficio dei processi pendenti, nonché l'individuazione dei soggetti aventi diritto al pagamento delle somme di cui si è già detto, mentre le modifiche apportate successivamente nei vari provvedimenti del Governo ed in quelli del Parlamento all'indicazione della copertura finanziaria (come si è già detto) ed, altresì, al regime degli accessori del credito non costituiscono vere e reali, non marginali e non meramente formali e solo apparenti, modifiche, che diano luogo ad una sostanzialmente diversa regolamentazione rispetto a quella contenuta nel d.-l. n. 166/1996.

3.b.2. — Deve essere riaffermato che l'art. 77, ultimo comma, della Costituzione, la ragione e la logica impongono di escludere che le Camere possano procedere alla conversione in legge di decreti-legge iterati o reiterati, quando, rispetto al suo precedente, l'ultimo decreto non sia destinato a regolare un nuovo caso straordinario di necessità ed urgenza e quando non contenga quel minimo livello di novità e diversità sostanziale, requisiti essenziali per consentire di affermare l'autonoma esistenza.

Quando il contenuto del decreto-legge di pura iterazione o reiterazione venga trasfuso in un provvedimento legislativo approvato dalle Camere, non ci si trova davanti ad una tipica e tempestiva legge di conversione, ma ad una legge di anomala e tardiva conversione, se emessa nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto di iterazione o reiterazione che viene convertito. Ci si trova invece dinanzi ad una legge, non solo di anomala e tardiva, ma anche di «occulta» conversione, quando il contenuto del decreto-legge iterato o reiterato, decaduto e non più riproposto, venga trasferito in una legge approvata dalle Camere, senza un esame dei presupposti costituzionali che legittimano l'adozione del provvedimento d'urgenza del Governo.

In entrambi i casi la legge che adotta la normativa della decretazione provvisoria del Governo è affetta da tutti i servizi, di forma e di sostanza, del provvedimento acquisito.

3.b.3. — Era ben presente alla Corte costituzionale il problema appena sopra considerato derivante dal fenomeno illecito dei decreti-legge iterati o reiterati, e cioè quello delle leggi di conversione o sanatoria di tale genere di decreti, tanto presente che la Corte, nella sentenza n. 360/1996, ha ritenuto di dover (senza necessità ai fini della decisione) esprimere il seguente principio: «Restano, peraltro, salvi gli effetti dei decreti-legge iterati o reiterati già convertiti in legge o la cui conversione risulti attualmente in corso, ove la stessa intervenga nel termine fissato dalla Costituzione. A questo proposito va, infatti, considerato che il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione attiene, in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità e urgenza: la conseguenza è che tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti (o gli effetti) della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza».

Non si può negare che, nel riferito *obiter dictum*, la Corte affermi un principio esatto e condivisibile, perché impone, quale condizione inderogabile, che le Camere assumano come propri i contenuti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza e cioè impone che quegli stessi contenuti acquisiti nella legge di conversione vengano dalle Camere approvati per autonoma elaborazione, nel pieno rispetto delle norme della Costituzione che disciplinano la formazione delle leggi, senza «interferenze» e senza «coartazione» del Governo nell'*iter* di formazione della legge di conversione ed, altresì, senza «condiscendenza» verso il potere esecutivo.

Così ulteriormente sviluppata (si ritiene nel rispetto del suo vero significato) la tesi della Corte comporta che, quando la legge di anomala e tardiva conversione di decreti-legge iterati o reiterati non risulti approvata nel più assoluto rispetto degli artt. 70 e seguenti della Costituzione e non costituisca espressione di autonoma e libera volontà ed incondizionata determinazione delle due Camere del Parlamento, il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione non può in nessun caso ritenersi sanato e, conseguentemente, determina l'incostituzionalità della legge di conversione, per effetto del trasferimento ad essa del vizio genetico del decreto-legge iterato o reiterato.

La formazione delle leggi non è stata lasciata al caso dal legislatore costituzionale, ma puntigliosamente regolamentata, nella forte coscienza del valore assoluto e determinante del momento creativo della legge per l'esistenza di un sistema giuridico fondato su valori di libertà e democrazia come quelli sanciti nella prima parte della Costituzione: così negli artt. 70 e seguenti si rinvergono le regole per la creazione delle regole.

Alla luce di tali regole costituzionali deve affermarsi che è vietata al Parlamento, sia la conversione dei decreti-legge di pura iterazione o reiterazione, in quanto privi dei requisiti essenziali della novità ed autonomia assoluta rispetto ai decreti iterati o reiterati, sia, comunque, l'approvazione di leggi che acquisiscano le norme contenute nei decreti-legge non convertiti, anche se non iterati.

Infatti la previsione dell'art. 77 Cost., ove si dispone nell'ultimo periodo del secondo comma che «le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti», impone di ritenere precluso allo stesso legislatore di recepire in legge le norme dei decreti-legge non convertiti.

Se è certamente vero che l'illegittima prassi della reiterazione incide sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di Governo e l'attribuzione della funzione legislativa, è altrettanto vero che deleteri effetti sull'attribuzione del potere legislativo vengono determinati dalla passività delle Camere che approvino leggi di anomala conversione (o comunque le si voglia denominare), acquisendo, senza propria autonoma elaborazione, le norme contenute nei decreti-legge iterati o reiterati ed in quelli non convertiti, perché anche in questi casi le Camere vengono ancora una volta espropriate del potere legislativo, a nulla rilevando che ciò si verifichi per responsabilità delle stesse Camere, perché risulta nello stesso modo violata la Costituzione.

Non può bastare a modificare il pensiero sopra esplicitato il grande rispetto per l'autonomia del Parlamento e per la funzione ad esso attribuita dalla Costituzione, giacché è anzi proprio tale rispetto che deve condurre a confermare la validità delle considerazioni sopra espresse: solo la piena fedeltà e conformità dell'operato delle istituzioni dello Stato alla Costituzione, senza deviazioni le benché minime, può mantenere in vita lo Stato di diritto.

Il principio della separazione di poteri non è nella nostra Costituzione un puro simulacro, un mero retaggio di passate scuole filosofiche: è regola diretta a tutelare la democrazia e la libertà dello Stato, poiché finalizzata a precludere ogni possibile insorgere di situazioni di potere assoluto e senza vincoli.

Quando un potere dello Stato perde la consapevolezza della propria funzione e del dovere di conservare intatte le proprie attribuzioni — e ciò è tanto più grave quando si verifica nel Parlamento, a causa di una sua composizione che veda una forte prevalenza della maggioranza sull'opposizione —, giungendo ad accettare passivamente una condizione di sudditanza nei confronti di un altro potere (o più altri), conformando, anche solo in linea di fatto, il proprio agire istituzionale alla volontà dell'altro potere, si pongono le condizioni per il rischio del verificarsi di un pericoloso mutamento del sistema democratico in qualcosa d'altro, difficile da preconizzare, ma sicuramente non in linea con i principi costituzionali.

3.b.4. — In forza delle superiori premesse, questo giudice rimettente nutre fortissime perplessità sulla legittimità costituzionale dell'intera legge 23 dicembre 1996, n. 662, perché approvata dal Parlamento in dispregio delle norme della legge fondamentale dello Stato che regolano la produzione legislativa.

La stessa struttura della legge n. 662/1996 viola l'art. 72, primo ed ultimo comma, della Costituzione, a causa della sua composizione in soli tre articoli, contenenti un coacervo indistinto di materie disomogenee, così formulata dal Governo al solo fine di poter chiedere il voto di fiducia (con violazione autonoma dell'art. 94 della Costituzione) su pochi articoli, in modo tale da accelerare al massimo l'iter parlamentare per rispettare i tempi di approvazione della legge di bilancio e collegate, precludendo la discussione sugli (come sempre innumerevoli) emendamenti presentati dall'opposizione e ciò a causa delle norme dei regolamenti delle due Camere che non consentono (all'epoca ancor meno) tempi ristretti per giungere alla definitiva approvazione delle leggi.

Tale realtà, qui denunciata con riferimento alla legge n. 662/1996, non è una novità e non è l'ultimo caso realizzato di espropriazione del potere legislativo del Parlamento, «connivente» lo stesso Parlamento, ridotto a mero esecutore della volontà del potere esecutivo, mediante l'uso improprio, e dunque incostituzionale, della richiesta della fiducia da parte del Governo, previa strutturazione della legge in pochi, ipertrofici, articoli contenenti un numero enorme di commi, a loro volta distinti in più parti, destinati a regolare un coacervo incredibile di materie, estremamente diverse tra loro, in assoluta violazione degli artt. 70 e seguenti della Costituzione, con particolare riferimento all'art. 72.

3.b.5. — Limitando la disamina alle sole disposizioni applicabili nel presente giudizio e cioè a quelle sole norme rilevanti ai fini della decisione, questo pretore dubita della legittimità costituzionale, in particolare, dell'art. 1, commi 181, 182, 183, della legge n. 662/1996, direttamente derivante dal fatto che tale articolo, nei suddetti commi si rappresenta come puro clone delle corrispondenti disposizioni contenute nella decaduta decretazione d'urgenza del Governo, espressa nei decreti-legge nn. 166, 295, 396 e 499 del 1996, giacché non apporta alcuna modifica sostanziale, né alcuna elaborazione originale delle due Camere del Parlamento alla disciplina introdotta dal Governo, atteggiandosi, nella realtà, come tardiva forma di «conversione occulta» dei citati decreti-legge «seriali», dei quali, si deve ribadire, costituisce ennesima mera clonazione.

Può, invero, ritenersi che il Parlamento assuma come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza solo quando le Camere approvino una legge in tutto e per tutto conforme alle regole costituzionali sulla formazione delle leggi, senza che possa rilevarsi una minima coercizione da parte del Governo sulla maggioranza che lo sostiene.

Nel caso in esame non si ravvisa la possibilità di ritenere che le Camere abbiano assunto come propri, nella legge n. 662/1996 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), i contenuti dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, dei decreti-legge nn. 166, 295, 396 e 499 decaduti, poiché:

a) le relative norme non sono state neppure esaminate in sede di approvazione di uno specifico articolo di legge, a causa del loro inserimento in un «mostruoso» art. 1, sotto i commi nn. 181, 182 e 183;

b) il mancato esame ed approvazione in un articolato normativo coerente (con la manifesta violazione dell'art. 72, commi 1 e 4, della Costituzione) è stato voluto dal Governo, al fine unico di rendere rapida l'approvazione complessiva della legge stessa, mediante tre sole votazioni sulla mozione di fiducia presentata dallo stesso Governo su ogni singolo articolo della legge n. 662/1996.

È chiaro che il mancato dibattito parlamentare sulle disposizioni che qui interessano (e su tutte le altre della legge n. 662/1996) esclude la (piena) riferibilità al Parlamento del contenuto della disciplina in discorso e, dunque, nega la sussistenza di quel requisito che la Corte costituzionale ha affermato dover essere presente, perché il vizio di legittimità costituzionale derivante dall'iterazione o dalla reiterazione dei decreti-legge, (attinente, in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità e urgenza) possa ritenersi sanato.

Tale realtà, qui denunciata con riferimento alla legge n. 662/1996, non è una novità e non è l'ultimo caso realizzato di espropriazione del potere legislativo del Parlamento, «connivente» lo stesso Parlamento, ridotto a mero esecutore della volontà del potere esecutivo, mediante l'uso improprio, e dunque incostituzionale, della richiesta della fiducia da parte del Governo, soprattutto (ed è la situazione più grave) in sede di approvazione di bilanci e consuntivi, previa strutturazione delle relative leggi in pochi, ipertrofici, articoli contenenti un numero enorme di commi, a loro volta distinti in più parti, destinati a regolare un coacervo incredibile di materie, estremamente diverse tra loro, in assoluta violazione degli artt. 70 e seguenti della Costituzione, come già si è detto.

Quanto qui sostenuto trova chiara conferma nel quarto comma dell'art. 94 della Costituzione, poiché è chiaro che alla luce di tale disposizione, in forza della quale «il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni», è implicitamente esclusa la possibilità di una richiesta del voto di fiducia da esprimere contestualmente al voto su articoli di legge in corso di approvazione.

3.b.6. — Deve essere, pertanto, rilevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dei commi 181, 182 e 183, nella loro interezza ed in ogni singola parte e parola e norma nei medesimi espressa, dell'art. 1 della legge n. 662/1996, per violazione, degli artt. 1, 70, 72, 77 e 94 della Costituzione.

4. — Il riesame delle precedenti questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.-l. 28 marzo 1996, n. 166, e dell'art. 22 della legge n. 903 del 1965, come manipolato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 495 del 1993.

Definite nei termini sopra chiariti le questioni di legittimità costituzionale a carico della normativa sopravvenuta — con la proposizione delle quali viene superata la causa della dichiarazione della manifesta inammissibilità delle precedenti questioni portate all'esame del giudice delle leggi — è giunto il momento di riesaminare quelle stesse censure rivolte, nell'ordinanza del 10 maggio 1996, all'art. 1 del d.-l. 8 marzo 1996, n. 166 ed all'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903, come modificato dalla sentenza 29-31 dicembre 1993, n. 495, della Corte costituzionale, per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

4.a. — Di tali questioni non può essere riproposta quella relativa all'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903, come modificato dalla sentenza 29-31 dicembre 1993, n. 495, della Corte costituzionale, perché, non solo alla luce della normativa sopravvenuta nel corso del presente giudizio, ma già all'epoca dell'entrata in vigore del d.-l. n. 166/1996 — ed erroneamente, dunque, rilevata d'ufficio da questo pretore nella precedente ordinanza del 10 maggio 1996 — deve ritenersi non rilevante nel giudizio *a quo*: l'art. 22 della legge n. 903 del 1965, come «adeguato» dalla sentenza n. 495 del 1993 del giudice delle leggi, deve, infatti, ritenersi implicitamente abrogato dall'art. 1, commi 181 e 182, della legge n. 662/1996, nel testo conseguente alle modifiche apportate dall'art. 3-bis della legge n. 140/1997.

In verità questo giudice deve riconoscere di essere giunto a tale conclusione solo grazie allo studio dell'ordinanza 18-25 luglio 1997, n. 278 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 33 dell'anno 1997) — con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto di attribuzione proposto da questa autorità giudiziaria nei confronti del Parlamento —, poiché solo partendo dalla considerazione del fatto che, comunque, i commi 181 e 182 contengono «una disciplina sostanziale di diritti in materia pensionistica» (come appunto precisato dal giudice delle leggi) questo pretore è pervenuto a concludere per l'avvenuta abrogazione della norma «virtuale» creata dalla sentenza n. 495/1993 della Corte costituzionale.

Il richiamo, disapplicante, della sentenza n. 495 del 1993 (per quanto qui interessa, ma il discorso vale anche per la sentenza n. 240 del 1994) operato sin dal d.-l. n. 166/1996 ed ora presente nel testo attualmente vigente dell'art. 1, commi 181 e 182, della legge n. 662/1996, regolando gli effetti della medesima sentenza sull'art. 22 della legge n. 903/1965, determina l'abrogazione della norma «virtuale» — costituita dalla decisione «additiva» della Corte integrata (secondo la teoria dominante che costituisce «diritto vivente») nella stessa disposizione —, poiché definisce l'ambito di applicabilità della stessa norma «virtuale» in modo tale da non consentire alla stessa di esplicare in modo diverso i propri potenziali effetti.

Ritiene questo giudice di non poter riproporre le censure di costituzionalità rivolte alla norma «virtuale» in discorso, neppure come ipotesi consequenziale correlata alla previa contestazione della legittimità costituzionale dei commi 181, 182 e 183 dell'art. 1 della legge n. 662/1996, poiché la prospettiva giuridica conseguente all'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dei detti commi non è necessariamente quella del risorgere della vigenza della disposizione «virtuale» abrogata.

L'incertezza giuridica sull'esito delle questioni di legittimità costituzionale all'esame del giudice delle leggi è assoluta, anche in considerazione del fatto che i numerosissimi profili di incostituzionalità, sollevati a carico della normativa contenuta, prima, nei decreti-legge nn. 166, 295, 396 e 499 del 1996 e, poi, trasfusa nei commi 181, 182 e 183 della legge n. 662 del 1996, non sono univoci e, dunque, non conducono ad un medesimo risultato sulle conseguenze interpretative di una eventuale dichiarazione d'incostituzionalità di una o più delle norme impugnate, con riferimento alle disposizioni di legge previgenti.

4.b. — Deve, invece, essere riproposta la prima questione, attinente la violazione sempre dell'art. 81 della Costituzione, sollevata a carico dell'art. 1 del d.-l. n. 166/1996, con le necessarie precisazioni ed integrazioni imposte dal trasferimento delle censure da questo e dai precedenti provvedimenti «contenitori» della decretazione «d'urgenza» del Governo alla legge approvata dal Parlamento, poiché ritiene sempre questo pretore che, come già la normativa provvisoria già censurata e tutte le disposizioni di identico tenore sostanziale, prima contenute nei successivi decreti-legge nn. 295, 396 e 499 del 1996, anche quella ora vigente nei commi 181, 182 e 183 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sia in evidente contrasto con l'art. 81 della Costituzione, mancando nel d.-l. n. 166/1996 e nei successivi suoi cloni ed infine nella legge n. 662/1996, nonostante le modifiche apportate con l'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, la copertura finanziaria della spesa per il pagamento, agli aventi diritto individuati nella stessa normativa, delle somme derivanti dall'applicazione della sentenza n. 495 del 1993.

Come si è già notato (al punto 3.b.1.), trattando della violazione degli artt. 1, 70, 72, 77 e 94 della Costituzione, le modifiche apportate con l'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, risultano di scarso peso ai fini della copertura finanziaria della spesa, perché nella sostanza, la previsione del pagamento in contanti agli aventi diritto, previa collocazione sul mercato dei titoli di Stato, rispetto al pagamento mediante assegnazione di titoli di Stato, non muta il fatto che il pagamento del debito nei confronti degli aventi diritto si realizza sempre con un nuovo indebitamento a carico del bilancio dello Stato.

4.b.2. — Se questo pretore deve dare atto al Parlamento di aver finalmente posto rimedio alla violazione più evidente, palese ed incontrovertibile dell'art. 81 della Costituzione, comprendendo anche gli anni 1999, 2000 e 2001 nella previsione della copertura finanziaria, mai contemplati nella decretazione d'urgenza, se può anche ammettersi che per gli aventi diritto ai pagamenti delle somme conseguenti alla applicazione della sentenza n. 495/1993 (ed anche della sentenza n. 240/1994) è più favorevole ricevere somme di denaro, piuttosto che titoli di Stato, tuttavia queste soluzioni normative non mutano la realtà della carenza di copertura reale della spesa, poiché nessuna nuova entrata è prevista, né risparmio su altri capitoli della spesa pubblica, al fine di non ridurre a mera apparenza il finanziamento, che era e resta ridotto a semplice nuovo indebitamento dello Stato, con permanente violazione dell'art. 81 della Costituzione.

4.b.3. — Invero rimane immutato il *vulnus* al principio di «realismo economico» desumibile dall'art. 81, del quale, benché già portato al giudizio del giudice delle leggi in numerose precedenti ordinanze, deve trattarsi anche in questa sede.

La Costituzione contiene tutti i principi più alti di civiltà e tutela tutte le libertà ed è logico e naturale che le disposizioni che contemplano gli uni e le altre vengano ritenute fondamentali: nessun dubbio sussiste a tal riguardo; occorre, però, affermare che il valore costituzionale dell'art. 81 non è inferiore a nessun'altra norma ed è, forse, superiore.

Non può, infatti, omettersi di rilevare che la legge fondamentale della Repubblica, nella consapevolezza del necessario rispetto della realtà economica, impone proprio nell'art. 81 la compatibilità delle concrete risorse economiche, quale limite e condizione essenziale per la concreta attuabilità dei grandi principi di giustizia, uguaglianza e libertà.

Non può negarsi che anche la realizzabilità dei grandi principi ideali, etici e materiali, è vincolata all'esistenza di adeguati mezzi di finanziamento e che ogni singola legge, o atto avente forza di legge, che prevede una nuova spesa deve indicare con precisione i mezzi reali di copertura finanziaria (ai sensi del quarto comma dell'art. 81 Cost.) e ciò anche quando la spesa sia correlata all'attuazione dei fondamentali principi costituzionali. Ma non solo: il necessario rispetto della compatibilità delle concrete risorse economiche — quale limite di realtà al «sogno» di perfezione, quale strumento di difesa della realizzabilità di quei principi, quale freno alla spesa illimitata di ricchezze non ancora prodotte, quale monito alla responsabilità verso le future generazioni e alla più corretta distribuzione della ricchezza prodotta ed esistente per quelle presenti, quale mezzo di tutela della società

organizzata — impone, non solo l'obbedienza al dettato del quarto comma dell'art. 81, ma anche la valutazione degli effetti, sul bilancio dello Stato e degli enti pubblici, legati all'attribuzione di diritti comportanti una forte espansione della spesa, in relazione a tutti gli altri interessi concorrenti e tutelati da norme costituzionali, valutazione essenziale che deve presiedere alla scelta delle priorità di spesa, in modo tale da garantire prima i diritti essenziali e solo poi attribuire ed estendere privilegi, anche se contemplati nei fondamentali principi costituzionali.

Sviluppo compatibile, conservazione delle risorse, solidarietà tra generazioni: sono concetti che chiariscono nella loro concisione la complessità dei problemi che il legislatore deve affrontare ed i limiti che deve rispettare nel decidere a quali dare valore normativo tra le mille istanze di tutela, fondate tutte su forti principi costituzionali, eppure concorrenti e talvolta antagoniste, che provengono dalla società reale: il legislatore, in assenza di risorse sufficienti, deve operare delle scelte di spesa e tali scelte non possono dipendere dalla mera volontà politica, ma devono discendere dalla forza della realtà economica, restando così limitata l'area di discrezionalità all'individuazione dei fini prioritari da perseguire e dei mezzi economici per farvi fronte e, dunque, soggetto al controllo di legittimità costituzionale il rispetto dei confini della stessa discrezionalità.

Così, se si volesse proporre una diversa classificazione delle norme costituzionali, l'art. 81 dovrebbe essere definito «norma di realtà» in contrapposizione alle «norme di ideale» e dovrebbe, in questa prospettiva, essere collocato al vertice di una nuova graduatoria d'importanza, dovendosi riconoscere che, pur non affermando elevati principi «sacrali», si pone a garanzia della realizzabilità (invero, sempre tendenziale) delle norme di «ideale», statuendo l'obbligatorio rispetto dei limiti oggettivi delle risorse disponibili, in modo tale da consentire al sistema economico dello Stato di sostenere il costo della continua evoluzione dei bisogni di civiltà nei confini del possibile, senza sperperare ricchezze future non ancora prodotte, al fine di evitare il grande rischio (ogni giorno che passa sempre più drammaticamente concreto, come impietosamente evidenzia la crescita inarrestabile del debito pubblico e la necessità di interventi, sempre più frequenti, del Governo diretti a contenere il *deficit* di bilancio dentro la previsione programmata, con provvedimenti diretti sia a ridurre le spese, sia ad aumentare le entrate) di allontanare sempre più nel tempo e forse di precludere definitivamente l'attuazione delle norme di «ideale».

In forza delle superiori premesse, è logico e conseguente desumere dall'art. 81 un forte principio costituzionale, sinteticamente definibile «principio di realismo economico», che, benché non scritto (come altri fondamentali: quello, immanente, nell'art. 38, di «solidarietà» e quello di «razionalità e ragionevolezza», presente nell'art. 3, per citare i più noti), deve concorrere con gli altri principi e norme costituzionali per la completa e corretta valutazione della legittimità della legge e degli atti aventi forza di legge.

L'ineludibile riconoscimento dei valori costituzionali presenti nell'art. 81 deve determinare a carico del legislatore — ma anche del giudice delle leggi, quando le questioni portate al suo esame siano tali da lasciare spazio a decisioni, non necessariamente «additive», che comportino una nuova spesa priva di copertura finanziaria — un particolare rispetto dell'art. 81 della Costituzione, quale norma di primaria e vitale importanza.

È allora evidente, ritornando alla questione di legittimità costituzionale ora in esame, sotto il profilo della violazione del principio di «realismo economico, che non sembra neppure possibile ritenere che la previsione del pagamento delle somme arretrate mediante denaro contante, previa collocazione sul mercato dei titoli di Stato, costituisca corretto mezzo di copertura finanziaria degli oneri ai quali si vorrebbe dare esecuzione, poiché altro non è che nuovo indebitamento dello Stato e quindi non può essere considerato come nuova risorsa per finanziare il pagamento del debito: la sostituzione di un debito con un altro debito non è copertura finanziaria di una spesa, ma solo operazione ambigua di puro equilibrio contabile, del tutto priva di limpidezza.

Se dovesse passare indenne, come sinora è avvenuto, all'esame del giudice delle leggi una siffatta artificiosa e solo apparente copertura delle nuove spese, allora dovremmo riconoscere che l'art. 81 della Costituzione è norma inutile, o, peggio, abrogata con il decreto-legge che qui si critica insieme a tutti i suoi cloni.

Può anche essere sostenuto che la legge di bilancio non deve rispettare la parità tra entrate e uscite e può essere accettata la tesi secondo la quale è sufficiente la previsione dei mezzi di finanziamento per la copertura delle nuove spese, per cui vi sare il rispetto dell'art. 81, ultimo comma, anche se la previsione si rivelasse erronea ed ottimistica, ma non si può accedere a soluzioni, come quella adottata dal Governo, nelle quali non vi sia neppure l'ombra dell'effettività teorica delle nuove risorse, limitandosi l'operazione a spostare la carenza di copertura finanziaria ad un'epoca futura, con una sostanziale rinnovazione del debito, senza estinzione dell'obbligazione reale, la quale resta, comunque, sempre a carico del debito pubblico, sempre priva di copertura finanziaria.

Inoltre, a sommosso avviso di questo giudice remittente, la stessa previsione del pagamento degli arretrati viola l'art. 81 della Costituzione nel principio di «realismo economico», essendo ben palese (e non da oggi) che il bilancio dello Stato non è in grado di rendere effettivi i privilegi (assai discutibilmente) concessi dalla Corte costituzionale con le sentenze «additive di spesa» delle quali trattasi: non è questione di stabilire in astratto se sia legittimo lasciare immutata, o estendere, o ridurre l'area di applicazione di determinati benefici, ma più semplicemente (e, nel contempo, in obbedienza ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e solidarietà, valutati coerentemente al principio di «realismo economico», soprattutto con etico rispetto verso le future generazioni) di accertare in concreto se esistano i mezzi economici (reali, si badi bene, e non virtuali e sperati, come quello ancora attualmente indicato, idoneo solo a determinare un nuovo aggravamento del *deficit* di bilancio, in danno dei nostri figli e nipoti) per conservare, ampliare o eliminare i medesimi benefici, operando poi di conseguenza.

In forza di tutte le considerazioni che precedono deve, dunque, rilevarsi d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182, e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 3-bis (modifiche all'art. 1 della legge n. 662/1996) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79 (recante misure di riequilibrio della finanza pubblica) per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

5. — Sui requisiti della rilevanza in causa e della non manifesta infondatezza delle nuove questioni di legittimità costituzionale sopra rilevate.

Le questioni di legittimità costituzionale sopra sviluppate non sono manifestamente infondate e sono anche rilevanti, poiché il presente giudizio non può «essere definito indipendentemente» dalla loro risoluzione: la dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che ha, in modo del tutto anomalo, tardivamente ed «occultamente» convertito in legge l'art. 1 della serie di decreti-legge nn. 166, 295, 396 e 499 del 1996, nonché dell'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, avrebbe, infatti, l'effetto di restituire integra a questa autorità giudiziaria, non più costretta nella sua attività di amministrazione della giustizia al solo compito di dichiarare estinti d'ufficio i processi pendenti, la sua funzione e, così, il potere-dovere di individuare e definire la normativa da applicare al caso concreto portato al suo esame, dovendosi valutare se la perdita di efficacia delle disposizioni di legge in discorso conduca necessariamente al ripristino della vigenza della normativa precedente, ovvero se altra normativa possa essere applicata in via di interpretazione estensiva o per analogia, secondo le regole fissate dall'ordinamento giuridico per l'interpretazione della legge.

6. — Il presente giudizio deve essere sospeso, ai sensi dell'art. 23 della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondate e rilevanti in causa e, pertanto, rileva d'ufficio, nei termini precisati in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 3-bis (modifiche all'art. 1 della legge n. 662/1996) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, (recante misure di riequilibrio della finanza pubblica) per violazione degli artt. 1, 24, 25, 70, 72, 77, 81, 94, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione.

Sospende il giudizio.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, disponendo la notifica al Presidente del Consiglio dei Ministri, oltre alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla cancelleria per l'esecuzione.

Brescia, addì 15 giugno 1998

Il pretore: ONNI

N. 641

*Ordinanza emessa l'11 giugno 1998 dal pretore di Brescia
nel procedimento civile vertente tra Sarabotani Serafina e l'I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni INPS - Rimborsi conseguenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 495/1993 e 240/1994 - Modalità di pagamento - Estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della normativa impugnata - Incidenza sul diritto di difesa, sui principi del giudice naturale, dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, della tutela giurisdizionale, della formazione della legge e della decadenza dei decreti-legge non convertiti entro sessanta giorni - Riproposizione di questioni già oggetto della ordinanza della Corte n. 130/1997.

[Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 181, 182 e 183, modificato dal d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3-bis (*recte*: art. 3-bis, d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 1997, n. 140)].

(Cost., artt. 1, 24, 25, 70, 72, 77, 94, 101, 102, 104, 113 e 136).

IL PRETORE

Nella causa in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, r.g. n. 3424/1995, promossa da Sarabotani Serafina, elettivamente domiciliata in Brescia presso l'avv. Luciano Nardino, il quale la rappresenta e difende in forza di procura a margine dell'atto introduttivo del giudizio ricorrente;

Contro l'I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Oreste Manzi, Alfonso Faienza e Gabriele Morreale, in forza di mandati alle liti a rogito del dott. Lupo, notaio in Roma, con domicilio eletto nel proprio ufficio di avvocatura in Brescia, via Cefalonia n. 49, convenuto;

Visti gli atti difensivi delle parti;

Vista l'ordinanza 7-9 maggio 1997, n. 130, della Corte costituzionale, con la quale è stata disposta la restituzione degli atti a questo pretore per un nuovo esame delle censure formulate con l'ordinanza 13 dicembre 1995, pubblicata, con il n. 137 del registro ordinanze 1996, nella *Gazzetta Ufficiale*, 1ª serie speciale, n. 9 del 28 febbraio 1996;

Visto l'art. 1, commi 181, 182, 183 e 184, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nonché l'art. 3-bis (modifiche all'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, recante misure di riequilibrio della finanza pubblica;

Visto l'art. 1 del d.-l. 28 marzo 1996, n. 166, e la catena dei successivi decreti-legge di pura reiterazione, n. 295 del 27 maggio 1996, n. 396 del 26 luglio 1996 e n. 499 del 24 settembre 1996, tutti decaduti;

Vista la già citata precedente ordinanza 7 dicembre 1995, emessa nel presente giudizio e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 9 del 28 febbraio 1996;

Visto l'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903;

Vista la sentenza 29-31 dicembre 1993, n. 495, della Corte costituzionale;

Vista l'ordinanza 18-25 luglio 1977, n. 278, della Corte costituzionale;

Vista l'ordinanza 9-16 aprile 1998, n. 130, della Corte costituzionale;

Visti gli artt. 23 e 30, terzo comma, della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87;

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

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1;

Visti gli artt. 1, 24, 25, 70, 72, 76, 77, 81, 94, 101, 102, 104, 113, 134, 136 e 137 della Costituzione;

Nella pubblica udienza dell'11 giugno 1998, ha pronunciato, dandone integrale lettura, la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di nuove questioni di legittimità costituzionale, rilevate d'ufficio, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87.

1. — Le deduzioni e conclusioni formulate dalle parti in causa:

A) la ricorrente agisce per vedere affermato il proprio ad ottenere il ricalcolo della pensione superstiti di cui è titolare sulla base del trattamento effettivamente goduto o spettante al dante causa, comprensivo anche del-

l'integrazione al minimo, con conseguente condanna dell'INPS alla ricostituzione di tale pensione nonché alla corresponsione degli arretrati, con rivalutazione monetaria ed interessi legali e con il rimborso delle spese di lite da distarsi in favore del difensore antistatario.

B) l'INPS, ha espresso le seguenti, riportate testualmente, graduate conclusioni: respingere il ricorso «in via preliminare, per carenza dei requisiti fattuali di cui alle premesse di fatto necessari».

«Nel merito: respingere il ricorso siccome inammissibile per scadenza del termine di decadenza per agire in giudizio previsto dalle vigenti disposizioni».

«In via subordinata: respingere la domanda per carenza di interesse in quanto il ricorrente gode di pensione di reversibilità per importo integrato al minimo o superiore».

«Respingere la domanda di riliquidazione della pensione di reversibilità rapportata al trattamento minimo del dante causa in quanto riferita a periodi anteriori alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale in materia».

C) l'istituto resistente ha, inoltre, pur senza addurre argomenti di supporto, senza assumere conclusioni specifiche e senza sollevare formale eccezione di legittimità costituzionale, sostenuto che l'interpretazione dell'art. 22, legge n. 903/1965 nei termini addittivi voluti dalla sentenza n. 495/1993 sarebbe, comunque, in contrasto con l'art. 81 della Costituzione.

D) nessun ulteriore argomento difensivo è stato proposto dalle parti in questa fase processuale, dopo la riassunzione del giudizio.

2. — La necessità di procedere al riesame delle questioni di legittimità costituzionale già rilevate d'ufficio nella propria ordinanza 7 dicembre 1995, pubblicata, al n. 134 del registro ordinanze 1996, sulla *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 9 del 28 febbraio 1996.

Con l'ordinanza 7 dicembre 1995, emessa nel corso di questo giudizio, questo pretore rilevava d'ufficio le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 22, legge 21 luglio 1965, n. 903, come modificato dalla sentenza 29-31 dicembre 1993, n. 495, della Corte costituzionale, per violazione dell'art. 136, primo comma, 101 e 104, primo comma, della Costituzione;

b) dell'art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, per violazione dell'art. 136, primo comma, della Costituzione;

c) dell'art. 22, legge 21 luglio 1965, n. 903, come modificato dalla sentenza 29-31 dicembre 1993, n. 495, della Corte costituzionale, per violazione dell'art. 81, ultimo comma, della Costituzione;

d) in via preliminare, rispetto alle questioni precedenti, dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ove prevede che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» e limitatamente a tale parte, per violazione dell'art. 134, nonché 101, 104, primo comma, e 111 della Costituzione;

e) sempre in via preliminare e con gli stessi riferimenti indicati *sub d)*, dell'art. 23 della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, nelle parti che stabiliscono condizioni e forme di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, come meglio precisato in motivazione, per palese violazione della riserva di legge costituzionale prevista dall'art. 137, primo comma, Costituzione.

2.a. — Tali questioni devono essere riconsiderate, a seguito dell'ordinanza n. 130 del 1997, con la quale la Corte costituzionale ha disposto la restituzione degli atti a questo pretore per un loro nuovo esame, «a prescindere dalle prospettate e del tutto ininfluenti questioni concernenti le norme sul funzionamento della Corte», alla luce della sopravvenuta normativa, costituita dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, «la quale all'art. 1, comma 183, dichiara estinti con compensazione di spese i giudizi aventi ad oggetto l'accertamento dei diritti nascenti dalle due citate decisioni di questa Corte, come appunto i processi *a quibus*, disponendo altresì al comma successivo la copertura finanziaria degli oneri conseguenti».

2.b. — Le questioni di cui alle lettere *d)* ed *e)*, concernente l'art. 23 della legge ordinaria n. 87 del 1953, non possono essere riproposte, poiché la Corte, in altro giudizio incidentale di costituzionalità, deciso con la recentissima ordinanza 9-16 aprile 1998, n. 130, ne ha già dichiarato la manifesta infondatezza.

In assenza di ulteriori e realmente diverse ragioni di incostituzionalità, infatti, stante il divieto d'impugnazione delle decisioni della Corte, previsto dall'art. 137, terzo comma, della Costituzione, una nuova rimessione al giudice delle leggi di questioni già decise si appalesa, in concreto, come forma vietata di impugnazione.

2.c. — Né si intende riproporre quella *sub b)*, attinente l'art. 30 della legge ordinaria n. 87/1953, in adesione all'invito della Corte costituzionale di riesaminare le censure sollevate nell'ordinanza 13 dicembre 1995, pubblicata, con il n. 137 del registro ordinanze 1996, nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 9 del 28 febbraio

1996, «a prescindere dalle prospettate e del tutto ininfluenti questioni concernenti le norme sul funzionamento della Corte», perché, comunque (a prescindere, cioè, da quanto si dirà al punto 5), la stessa censura si trova espressa in molte altre ordinanze di questo pretore non ancora esaminate dalla Corte e, pertanto, la rinuncia ad essa in questa sede non ne determina l'estinzione definitiva.

2.d. — Occorre, dunque, seguendo le indicazioni del giudice delle leggi, riconsiderare le residue questioni, attinenti il merito della presente controversia, sollevate nell'ordinanza precedente, con la precisazione che, in realtà, il riesame di quelle censure deve essere svolto, non solo alla luce delle disposizioni di legge indicate dalla Corte, ma anche (e soprattutto, per quanto riguarda la denunciata violazione dell'art. 81 Costituzione) con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, nel comma 181 (interamente sostituito) e, nel comma 182 (sostituito nel quarto periodo ed abrogato nell'ultimo), in forza dell'art. 3-bis (modifiche all'art. 1, legge n. 662/1996) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, normativa questa entrata in vigore successivamente all'ordinanza della Corte costituzionale n. 130/1997.

3. — I vizi di legittimità costituzionale della normativa sopravvenuta attualmente vigente e le relative questioni da rilevare d'ufficio in questa sede.

Prima di riconsiderare alla luce della normativa sopravvenuta le questioni già portate all'attenzione della Corte nella precedente ordinanza emessa in questo stesso giudizio, devono essere rilevate d'ufficio nuove questioni di legittimità costituzionale a carico della normativa attualmente vigente.

3.a. — Sin dall'epoca della emanazione del primo decreto-legge n. 166/1996 e con riferimento, poi, alle successive reiterazioni con i nn. 295, 396 e 499, questo giudice, in numerose (è sufficiente qui ricordare solo le prime due, quelle emesse in data 1° aprile 1996, iscritte ai nn. 524 e 525 del registro ordinanze 1996, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 25 del 19 giugno 1996) ordinanze di trasmissione al giudice delle leggi di questioni di legittimità costituzionale a carico di tale serie di provvedimenti, aveva messo in risalto che mai si era verificato nella legislazione italiana, pur tormentata da un eccessivamente anomalo ricorso alla decretazione d'urgenza del Governo, un caso sì palesemente evidente di abuso di potere da parte del potere esecutivo con grave violazione del principio di legalità e delle attribuzioni dei poteri legislativo e giudiziario.

Dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, commi 181, 182, 183 e 184, legge 23 dicembre 1996, n. 662, rilevata l'idoneità della normativa — identica a quella dei sopra ricordati decreti-legge decaduti — a sottrarre all'autorità giudiziaria l'amministrazione della giustizia in nome del popolo, essendole precluso l'esercizio tipico della funzione giurisdizionale e cioè quello di definire le controversie in corso con la decisione delle stesse mediante la pronuncia della sentenza, questo stesso giudice, con ordinanza del 28 gennaio 1997, proponeva ricorso, depositato il 1° febbraio 1997 ed iscritto al n. 70 del registro ammissibilità conflitti, per conflitto di attribuzione nei confronti delle due Camere del Parlamento.

In quella sede questo pretore denunciava l'invasione del potere legislativo nella sfera delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente, in considerazione del fatto che nelle suddette disposizioni era (come tuttora è, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79) prevista una soluzione legislativa delle controversie, all'evidenza sostitutiva della decisione del giudice competente, al quale restava (come resta) solo affidato il compito, decisamente atipico, di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge.

Con ordinanza n. 278 del 18-25 luglio 1997 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - 13 agosto 1997, n. 33) la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sopra ricordato, così, testualmente, motivando: «considerato... che i commi 181 e 182 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996 — concernendo, il primo, le modalità di pagamento delle somme, maturate fino al 31 dicembre 1995 sui trattamenti pensionistici erogati dagli enti previdenziali interessati, in conseguenza dell'applicazione delle sentenze di questa Corte n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994 e, il secondo, la titolarità del diritto al pagamento delle somme anzidette nonché l'esclusione dalla loro determinazione degli interessi e della rivalutazione monetaria — sono per il loro contenuto evidentemente inidonei a ledere la sfera delle attribuzioni costituzionali del giudice ricorrente, recando esclusivamente una disciplina sostanziale di diritti in materia pensionistica;

che il comma 183 del medesimo art. 1 della legge n. 662 del 1996 — stabilendo che i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge stessa, aventi a oggetto le questioni di cui ai commi 181 e 182, sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese fra le parti e che le sentenze non ancora passate in giudicato restano prive di effetti — contiene norme, disciplinanti direttamente l'esercizio della giurisdizione, di cui il giudice è chiamato o può essere chiamato a fare applicazione per definire giudizi innanzi a sé pendenti;

che, quindi, per l'eventualità che il giudice stesso dubiti della legittimità costituzionale delle norme medesime (anche sotto il profilo della possibile lesione della propria sfera di attribuzioni), l'ordinamento appresta un rimedio diverso dal conflitto, vale a dire la questione incidentale di legittimità costituzionale, eventualmente sollevata dal giudice d'ufficio a norma degli articoli 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953;

che le stesse considerazioni valgono anche per la parte in cui il conflitto è proposto in relazione all'art. 1, comma 6, della legge n. 608 del 1996, norma di sanatoria degli effetti di precedenti decreti-legge non convertiti, aventi i medesimi contenuti dei contestati commi 181, 182 e 183 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996;

che, d'altra parte, le ragioni che indussero questa Corte, nella sentenza n. 161 del 1995, ad ammettere che in casi eccezionali di «situazioni non più reversibili né sanabili» e in vista della tempestività della garanzia costituzionale di diritti fondamentali, il conflitto di attribuzioni possa affiancarsi al sindacato incidentale non valgono, all'evidenza nel caso in esame in cui si chiede di riconoscere al giudice il potere di adire la Corte tramite lo strumento previsto a tutela dell'integrità dell'ambito delle sue competenze costituzionali, quando già dispone della possibilità di attivare il giudizio incidentale sulla costituzionalità della legge;

che, pertanto, il conflitto in esame è inammissibile».

In considerazione della sopra riferita decisione della Corte — senza con ciò riconoscerne la fondatezza, ma avendo ben presente il divieto di cui all'art. 137 della Costituzione — risulta necessario trasformare i contenuti del conflitto dichiarato inammissibile in questioni di legittimità costituzionale.

Deve, così, rilevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182, e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nonché dell'art. 3-bis (modifiche all'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, recante misure di riequilibrio della finanza pubblica, per violazione degli artt. 24, 25, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione.

3.a.1. — La violazione dell'art. 113 Costituzione.

Invero, qualunque sia il contenuto sostanziale dei commi 181 e 182 dell'art. 1 della legge n. 662/1996, è di tutta evidenza che le relative norme determinano la lesione dell'art. 113 della Costituzione, essendo chiaro che, per quanto le domande dei ricorrenti nelle cause aventi ad oggetto la materia sottoposta alla vigenza dell'attuale formulazione dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, legge n. 662/1996 non siano dirette ad ottenere una pronuncia dichiarativa dell'illegittimità degli atti amministrativi dell'INPS che hanno in passato negato i diritti vantati nelle controversie in discorso, bensì ad ottenere le prestazioni richieste, appare evidente che l'imposta estinzione dei giudizi in corso determina anche la violazione dell'art. 113, commi 1 e 2, della Costituzione, poiché preclusiva della tutela giurisdizionale contro i provvedimenti di diniego già emessi dall'INPS.

L'art. 113 Cost., infatti, così recita nei suoi primi due commi: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa».

«Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti».

La violazione dell'art. 113, come sopra individuata, determina anch'essa un'invasione illecita della specifica attribuzione dell'organo di giurisdizione ordinaria (giudice del lavoro in sede di merito e di legittimità) competente a conoscere delle domande spiegate dai ricorrenti contro l'INPS nelle numerosissime cause delle quali si è detto, poiché preclude la tutela giurisdizionale contro tutti gli atti di diniego dell'INPS posti in essere nelle pregresse fasi amministrative.

Tale esclusione della tutela giurisdizionale contro i predetti atti della pubblica amministrazione, è, non solo illegittima, ma anche tale da eliminare la specifica attribuzione costituzionale dell'autorità giudiziaria prevista nell'art. 113, con la conseguente ulteriore violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione.

3.a.2. — La violazione degli artt. 101, 102, 103 e 104 della Costituzione.

Inoltre, a causa della situazione di fatto eccezionale determinata, appunto, ai commi 181, 182 e 183 della legge n. 662/1996 sussiste un'ulteriore compromissione della funzione giurisdizionale, poiché (si ripete qui quanto già prospettato nel citato ricorso per in sede di conflitto di attribuzione) «deve mettersi in risalto che, comunque e cioè anche a non voler credere alla natura sostanziale di sentenza dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è certo che tale disposizione ostacola la funzione giurisdizionale, poiché determina il trasferimento del contenzioso giudiziario pendente, al quale risulta destinata la suddetta normativa, di nuovo nella sede amministrativa (ove si è già in precedenza sviluppato con esito negativo), senza che la disposta estinzione d'ufficio dei giudizi in corso possa eliminarlo, essendo ipotizzabile un suo riaprirsi e rinnovarsi nei casi di decisioni amministrative di diniego, tali da costringere i pensionati (i loro eredi, senza dubbio) a cercare ancora una volta tutela in sede giudiziaria. Tale effetto è certamente idoneo a creare turbativa (come già l'hanno determinata

le identiche norme dei decreti-legge decaduti) in danno dell'amministrazione della giustizia, dando luogo ad inutili duplicazioni di attività, con dilatazione enorme dei tempi processuali e con causazione di un aggravio ingiustificato ed ingiustificabile di lavoro a carico delle parti e dell'amministrazione stessa, senza parlare delle difficoltà giuridiche connesse alla definizione dei potenziali futuri giudizi per la carenza sostanziale di regole nelle disposizioni di riferimento da applicare».

Con conseguente lesione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione.

3.a.3. — La violazione degli artt. 24 e 25 della Costituzione.

Inoltre — così come già è stato messo in rilievo più volte e da molti dei giudici remittenti con riferimento alla decretazione d'urgenza del Governo, già ricordata — anche nei confronti dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge n. 662 del 1996 deve negarsi l'applicabilità del principio affermato nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo il quale non sussiste (rebbe) violazione dell'art. 24 della Costituzione, quando la normativa sopravvenuta sia idonea a soddisfare, anche se non integralmente, le ragioni fatte valere nei giudizi per i quali è imposta dalla legge l'estinzione, purché risulti comunque arricchito l'ambito delle situazioni giuridiche di cui sono titolari gli interessati: la perdita del diritto all'azione, conseguente all'estinzione dei giudizi prevista nel comma 183, infatti, non trova nei commi precedenti quella misura di arricchimento degli interessati sufficiente a far ritenere insussistente la violazione dell'art. 24 della Costituzione, stante la (oggi parziale) esclusione degli accessori del credito per gli aventi diritti e l'esclusione degli eredi da ogni diritto e vantaggio.

Peraltro, non può omettersi di far notare che il principio del quale si è appena detto appare poco convincente, poiché esso risulta privo di riscontro e conforto giuridico a livello costituzionale.

Invero l'affermazione della legittimità costituzionale della legge che privi gli interessati della tutela giurisdizionale solo sulla base della concessione di un vantaggio sufficiente, in assenza di totale riconoscimento del diritto, appare in contrasto con l'intero sistema costituzionale vigente, nel quale la garanzia della giurisdizione è posta come essenziale per la tutela dei diritti e non sembra davvero confrontabile e «barattabile» con parziali riconoscimenti economici attribuiti dalla legge. Il diritto alla tutela giurisdizionale è paragonabile al diritto di voto, alla libertà di espressione, all'esercizio dei diritti politici, a tutti quei diritti, cioè, che danno concretezza di contenuto al concetto di «Stato di diritto» e che devono ritenersi intangibili ed insopprimibili: tenuto conto di quanto si è appena detto, il principio qui sottoposto a critica sembra davvero frutto di una mancata visione globale degli interessi costituzionali sottesi al diritto alla tutela giurisdizionale.

Né può, inoltre, negarsi che il diritto all'azione non è di una sola parte del giudizio, ma di tutte, cosicché la tutela prevista nell'art. 24 della Costituzione è diretta anche al convenuto/resistente e non solo all'attore/ricorrente, con la incontestabile conseguenza che nessuna soluzione legislativa diretta a soddisfare le ragioni del solo attore/ricorrente, senza dettare una nuova regola destinata ad essere applicata dal giudice nel processo per la decisione della controversia, può ritenersi legittima e conforme all'art. 24 della Costituzione.

In sostanza non si comprende come possa essere considerata legittima rispetto all'art. 24 della Costituzione una legge che nel negare la tutela giurisdizionale a tutte le parti del processo, offra in cambio vantaggi (parziali, con violazione, dunque, del primo comma dell'art. 24 Cost.) alla sola parte ricorrente, respingendo ogni legittima domanda svolta da quella resistente (con palese violazione del secondo comma dell'art. 24 Cost.): è ciò che si verifica nei giudizi in corso dinanzi a questo giudice per i quali risulta applicabile l'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge n. 662/1996, con l'aggravante che anche per taluni ricorrenti, quelli che agiscono a titolo ereditario, viene eliminata la tutela giurisdizionale.

Che, poi, la denunciata privazione della tutela giurisdizionale, con violazione dell'art. 24 Cost., concretizzi anche una indebita ingerenza nell'ambito delle esclusive attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria appare di evidenza assoluta, quando (come nel caso in esame) la causa della lesione all'art. 24 sia da rinvenire nella sostituzione *ex lege* della decisione del giudice con una soluzione normativa, poiché in tale situazione l'esclusione dell'azione determina senza dubbio alcuno la sottrazione della funzione giurisdizionale al «potere» al quale essa è affidata.

Né può ritenersi che l'estinzione a spese compensate dei giudizi pendenti... sia paragonabile nella sua sostanza ad una sentenza di cessazione della materia del contendere (come si è affermato in precedenti simili ipotesi), poiché nel caso specifico l'estinzione non opera come una cessazione della materia del contendere, giacché non si può ravvisare nella soluzione prospettata dalla legge per i soggetti interessati (si badi bene: i soli ricorrenti dei giudizi pendenti, ai sensi dell'art. 183 della legge n. 662/1996) un vantaggio tale da far presumere in linea di fatto soddisfatti i diritti dedotti nelle cause da estinguere. Se poi si sposta l'indagine sulla posizione giuridica degli eredi, parlare di cessazione della materia del contendere in conseguenza di un sufficiente raggiungimento dei diritti da loro vantati appare francamente, se non umoristico, impossibile: per gli eredi l'estinzione delle cause in corso alla data di entrata in vigore della legge significa, seccamente, rigetto dei ricorsi dagli stessi proposti e null'altro.

Quanto poi all'operatività del comma 183 sui commi 181 e 182 è evidente che il riferimento alle «questioni» non consente di escludere dai giudizi da estinguere quelli introdotti da eredi dei soggetti individuati nel comma 182 come aventi diritto ai pagamenti di cui al comma 181. La norma sul punto non lascia spazi aperti a soluzioni interpretative «costituzionalizzanti».

3.b. — Finora si sono riproposte le contestazioni già espressamente proposte, in altra sede, a carico degli artt. 181, 182, 183 della legge n. 662/1996 e già ben note alla Corte costituzionale, ma anche altre norme della Costituzione risultano direttamente violate dalla medesima normativa.

3.b.1. — La violazione degli artt. 1, 70, 72, 77, 94 e 136 della Costituzione.

Le questioni di legittimità costituzionale che, nel corso di altri giudizi, sono state sollevate a carico della serie dei decreti-legge, nn. 166, 295, 396 e 499 del 1996, del Governo, per violazione degli artt. 1, 70, 72, 77 e 136 della Costituzione, ben lungi dall'essere superate dall'intervenuto art. 1, commi 181, 182, 183 e 184, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, devono essere trasferite dai precedenti «contenitori» normativi a quello attuale (come insegna la giurisprudenza della Corte costituzionale), poiché le censure rivolte alla decaduta disciplina «provvisoria» del Governo restano valide anche nei confronti della normativa approvata dal Parlamento, la quale non presenta reali modifiche di sostanza, rispetto a quella dei decreti-legge decaduti, neppure in relazione alla copertura finanziaria e ciò anche con riferimento all'attuale formulazione dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, nel comma 181 (interamente sostituito) e, nel comma 182 (sostituito nel quarto periodo ed abrogato nell'ultimo), in forza dell'art. 3-bis (modifiche all'art. 1, legge n. 662/1996) della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, dal momento che, comunque, resta immutata la previsione di pagamento in ben sei rate annuali delle somme maturate in favore degli aventi diritto in applicazione delle sentenze n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994 della Corte costituzionale.

In verità le modifiche apportate con l'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, risultano di scarso peso ai fini della copertura finanziaria della spesa, perché nella sostanza, la previsione del pagamento in contanti agli aventi diritto, previa collocazione sul mercato dei titoli di Stato, rispetto al pagamento mediante assegnazione di titoli di Stato, non muta il fatto che il pagamento del debito nei confronti degli aventi diritto si realizza sempre con un nuovo indebitamento a carico del bilancio dello Stato.

Permane, inoltre ed in particolare, assolutamente identica la previsione dell'estinzione d'ufficio dei processi pendenti, nonché l'individuazione dei soggetti aventi diritto al pagamento delle somme di cui si è già detto, mentre le modifiche apportate successivamente nei vari provvedimenti del Governo ed in quelli del Parlamento all'indicazione della copertura finanziaria (come si è già detto) ed, altresì, al regime degli accessori del credito non costituiscono vere e reali, non marginali e non meramente formali e solo apparenti, modifiche, che diano luogo ad una sostanzialmente diversa regolamentazione rispetto a quella contenuta nel decreto-legge n. 166/1996.

3.b.2. — Deve essere riaffermato che l'art. 77, ultimo comma, della Costituzione, la ragione e la logica impongono di escludere che le Camere possano procedere alla conversione in legge di decreti-legge iterati o reiterati, quando, rispetto al suo precedente, l'ultimo decreto non sia destinato a regolare un nuovo caso straordinario di necessità ed urgenza e quando non contenga quel minimo livello di novità e diversità sostanziale, requisiti essenziali per consentire di affermarne l'autonoma esistenza.

Quando il contenuto del decreto-legge di pura iterazione o reiterazione venga trasfuso in un provvedimento legislativo approvato dalle Camere, non ci si trova davanti ad una tipica e tempestiva legge di conversione, ma ad una legge di anomala e tardiva conversione, se emessa nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto di iterazione o reiterazione che viene convertito. Ci si trova invece dinanzi ad una legge, non solo di anomala e tardiva, ma anche di «occulta» conversione, quando il contenuto del decreto-legge iterato o reiterato, decaduto e non più riproposto, venga trasferito in una legge approvata dalle Camere, senza un esame dei presupposti costituzionali che legittimano l'adozione del provvedimento d'urgenza del Governo.

In entrambi i casi la legge che adotta la normativa della decretazione provvisoria del Governo è affetta da tutti i vizi, di forma e di sostanza, del provvedimento acquisito.

3.b.3. Era ben presente alla Corte costituzionale il problema appena sopra considerato derivante dal fenomeno illecito dei decreti-legge iterati e reiterati, e cioè quello delle leggi di conversione o sanatoria di tale genere di decreti, tanto presente che la Corte, nella sentenza n. 360/1996, ha ritenuto di dover (senza necessità ai fini della decisione) esprimere il seguente principio: «Restano, peraltro, salvi gli effetti dei decreti-legge iterati o reiterati già convertiti in legge o la cui conversione risulti attualmente in corso, ove la stessa intervenga nel termine fissato dalla Costituzione. A questo proposito va, infatti, considerato che il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione attiene, in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto

provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità e urgenza: la conseguenza è che tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria) abbiano assunto come propri i contenuti (o gli effetti) della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza».

Non si può negare che, nel riferito *obiter dictum*, la Corte affermi un principio esatto e condivisibile, perché impone, quale condizione inderogabile, che le Camere assumano come propri i contenuti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza e cioè impone che quegli stessi contenuti acquisiti nella legge di conversione vengano dalle Camere approvati per autonoma elaborazione, nel pieno rispetto delle norme della Costituzione che disciplinano la formazione delle leggi, senza «interferenze» e senza «coartazione» del Governo nell'*iter* di formazione della legge di conversione ed, altresì, senza «condiscendenza» verso il potere esecutivo.

Così ulteriormente sviluppata (si ritiene nel rispetto del suo vero significato) la tesi della Corte comporta che, quando la legge di anomala e tardiva conversione di decreti-legge iterati o reiterati non risulti approvata nel più assoluto rispetto degli articoli 70 e seguenti della Costituzione e non costituisca espressione di autonoma e libera volontà ed incondizionata determinazione delle due Camere del Parlamento, il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione non può in nessun caso ritenersi sanato e, conseguentemente, determina l'incostituzionalità della legge di conversione, per effetto del trasferimento ad essa del vizio genetico del decreto-legge iterato o reiterato.

La formazione delle leggi non è stata lasciata al caso dal legislatore costituzionale, ma puntigliosamente regolamentata, nella forte coscienza del valore assoluto e determinante del momento creativo della legge per l'esistenza di un sistema giuridico fondato su valori di libertà e democrazia come quelli sanciti nella prima parte della Costituzione: così negli artt. 70 e seguenti si rinvergono le regole per la creazione delle regole.

Alla luce di tali regole costituzionali deve affermarsi che è vietata al Parlamento, sia la conversione dei decreti-legge di pura iterazione o reiterazione, in quanto privi dei requisiti essenziali della novità ed autonomia assoluta rispetto ai decreti iterati o reiterati, sia, comunque, l'approvazione di leggi che acquisiscano le norme contenute nei decreti-legge non convertiti, anche se non iterati.

Infatti la previsione dell'art. 77 Cost., ove si dispone nell'ultimo periodo del secondo comma che «le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti», impone di ritenere precluso allo stesso legislatore di recepire in legge le norme dei decreti-legge non convertiti.

Se è certamente vero che l'illegittima prassi della reiterazione incide sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa, è altrettanto vero che deleteri effetti sull'attribuzione del potere legislativo vengono determinati dalla passività delle Camere che approvino leggi di anomala conversione (o comunque le si voglia denominare), acquisendo, senza propria autonoma elaborazione, le norme contenute nei decreti-legge iterati o reiterati ed in quelli non convertiti, perché anche in questi casi le Camere vengono ancora una volta espropriate del potere legislativo, a nulla rilevando che ciò si verifichi per responsabilità delle stesse Camere, perché risulta nello stesso modo violata la Costituzione.

Non può bastare a modificare il pensiero sopra esplicitato il grande rispetto per l'autonomia del Parlamento e per la funzione ad esso attribuita dalla Costituzione, giacché è anzi proprio tale rispetto che deve condurre a confermare la validità delle considerazioni sopra espresse: solo la piena fedeltà e conformità dell'operato delle istituzioni dello Stato alla Costituzione, senza deviazioni le benché minime, può mantenere in vita lo Stato di diritto.

Il principio della separazione di poteri non è nella nostra Costituzione un puro simulacro, un mero retaggio di passate scuole filosofiche: è regola diretta a tutelare la democrazia e la libertà dello Stato, poiché finalizzata a precludere ogni possibile insorgere di situazioni di potere assoluto e senza vincoli.

Quando un potere dello Stato perde la consapevolezza della propria funzione e del dovere di conservare intatte le proprie attribuzioni — e ciò è tanto più grave quando si verifica nel Parlamento, a causa di una sua composizione che veda una forte prevalenza della maggioranza sull'opposizione —, giungendo ad accettare passivamente una condizione di sudditanza nei confronti di un altro potere (o più altri), conformando, anche solo in linea di fatto, il proprio agire istituzionale alla volontà dell'altro potere, si pongono le condizioni per il rischio del verificarsi di un pericoloso mutamento del sistema democratico in qualcosa d'altro, difficile da preconizzare, ma sicuramente non in linea con i principi costituzionali.

3.b.4. — In forza delle superiori premesse, questo giudice rimettente nutre fortissime perplessità sulla legittimità costituzionale dell'intera legge 23 dicembre 1996, n. 662, perché approvata dal Parlamento in dispregio delle norme della legge fondamentale dello Stato che regolano la produzione legislativa.

La stessa struttura della legge n. 662/1996 viola l'art. 72, primo ed ultimo comma, della Costituzione, a causa della sua composizione in soli tre articoli, contenenti un coacervo indistinto di materie disomogenee, così formulata dal Governo al solo fine di poter chiedere il voto di fiducia (con violazione autonoma dell'art. 94 della Costituzione) su pochi articoli, in modo tale da accelerare al massimo l'*iter* parlamentare per rispettare i tempi di

approvazione della legge di bilancio e collegate, precludendo la discussione sugli (come sempre innumerevoli) emendamenti presentati dall'opposizione e ciò a causa delle norme dei regolamenti delle due Camere che non consentono (all'epoca ancor meno) tempi ristretti per giungere alla definitiva approvazione delle leggi.

Tale realtà, qui denunciata con riferimento alla legge n. 662/1996, non è una novità e non è l'ultimo caso realizzato di espropriazione del potere legislativo del Parlamento, «connivente» lo stesso Parlamento, ridotto a mero esecutore della volontà del potere esecutivo, mediante l'uso improprio, e dunque incostituzionale, della richiesta della fiducia da parte del Governo, previa strutturazione della legge in pochi, ipertrofici, articoli contenenti un numero enorme di commi, a loro volta distinti in più parti, destinati a regolare un coacervo incredibile di materie, estremamente diverse tra loro, in assoluta violazione degli artt. 70 e seguenti della Costituzione, con particolare riferimento all'art. 72.

3.b.5. — Limitando la disamina alle sole disposizioni applicabili nel presente giudizio e cioè a quelle sole norme rilevanti ai fini della decisione, questo pretore dubita della legittimità costituzionale, in particolare, dell'art. 1, commi 181, 182, 183, della legge n. 662/1996, direttamente derivante dal fatto che tale articolo, nei suddetti commi si rappresenta come puro clone delle corrispondenti disposizioni contenute nella decaduta decretazione d'urgenza del Governo, espressa nei decreti-legge nn. 166, 295, 396 e 499 del 1996, giacché non apporta alcuna modifica sostanziale, né alcuna elaborazione originale delle due Camere del Parlamento alla disciplina introdotta dal Governo, atteggiandosi, nella realtà, come tardiva forma di «conversione occulta» dei citati decreti-legge «seriali», dei quali, si deve ribadire, costituisce ennesima mera donazione.

Può, invero, ritenersi che il Parlamento assuma come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza solo quando le Camere approvino una legge in tutto e per tutto conforme alle regole costituzionali sulla formazione delle leggi, senza che possa rilevarsi una minima coercizione da parte del Governo sulla maggioranza che lo sostiene.

Nel caso in esame non si ravvisa la possibilità di ritenere che le Camere abbiano assunto come propri, nella legge n. 662/1996 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), i contenuti dell'art. 1, commi 1, 2, e 3, dei decreti-legge nn. 166, 295, 396 e 499 decaduti, poiché:

a) le relative norme non sono state neppure esaminate in sede di approvazione di uno specifico articolo di legge, a causa del loro inserimento in un «mostruoso» art. 1, sotto i commi numeri 181, 182 e 183;

b) il mancato esame ed approvazione in un articolato normativo coerente (con la manifesta violazione dell'art. 72, commi 1 e 4, della Costituzione) è stato voluto dal Governo, al fine unico di rendere rapida l'approvazione complessiva della legge stessa, mediante tre sole votazioni sulla mozione di fiducia presentata dallo stesso Governo su ogni singolo articolo della legge n. 662/1996.

È chiaro che il mancato dibattito parlamentare sulle disposizioni che qui interessano (e su tutte le altre della legge n. 662/1996) esclude la (piena) riferibilità al Parlamento del contenuto della disciplina in discorso e, dunque, nega la sussistenza di quel requisito che la Corte costituzionale ha affermato dover essere presente, perché il vizio di legittimità costituzionale derivante dall'iterazione o dalla reiterazione dei decreti-legge, (attinente, in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità e urgenza) possa ritenersi sanato.

Tale realtà, qui denunciata con riferimento alla legge n. 662/1996, non è una novità e non è l'ultimo caso realizzato di espropriazione del potere legislativo del Parlamento, «connivente» lo stesso Parlamento, ridotto a mero esecutore della volontà del potere esecutivo, mediante l'uso improprio, e dunque incostituzionale, della richiesta della fiducia da parte del Governo, soprattutto (ed è la situazione più grave) in sede di approvazione di bilanci e consuntivi, previa strutturazione delle relative leggi in pochi, ipertrofici, articoli contenenti un numero enorme di commi, a loro volta distinti in più parti, destinati a regolare un coacervo incredibile di materie, estremamente diverse tra loro, in assoluta violazione degli artt. 70 e seguenti della Costituzione, come già si è detto.

Quanto qui sostenuto trova chiara conferma nel quarto comma dell'art. 94 della Costituzione, poiché è chiaro che alla luce di tale disposizione, in forza della quale «il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni», è implicitamente esclusa la possibilità di una richiesta del voto di fiducia da esprimere contestualmente al voto su articoli di legge in corso di approvazione.

3.b.6. — Deve essere, pertanto, rilevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dei commi 181, 182 e 183, nella loro interezza ed in ogni singola parte e parola e norma nei medesimi espressa, dell'art. 1 della legge n. 662/1996, per violazione, degli artt. 1, 70, 72, 77, 94 e 136 della Costituzione.

4. — Sui requisiti della rilevanza in causa e della non manifesta infondatezza delle nuove questioni di legittimità costituzionale sopra rilevate.

Le questioni di legittimità costituzionale sopra sviluppate non sono manifestamente infondate e sono anche rilevanti, poiché il presente giudizio non può «essere definito indipendentemente» dalla loro risoluzione: la dichia-

razione della illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 181, 182 e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che ha, in modo del tutto anomalo, tardivamente ed «occultamente» convertito in legge l'art. 1 della serie di decreti-legge nn. 166, 295, 396 e 499 del 1996, nonché dell'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, avrebbe, infatti, l'effetto di restituire integra a questa autorità giudiziaria, non più costretta nella sua attività di amministrazione della giustizia al solo compito di dichiarare estinti d'ufficio i processi pendenti, la sua funzione e, così, il poterdovere di individuare e definire la normativa da applicare al caso concreto portato al suo esame, dovendosi valutare se la perdita di efficacia delle disposizioni di legge in discorso conduca necessariamente al ripristino della vigenza della normativa precedente, ovvero se altra normativa possa essere applicata in via di interpretazione estensiva o per analogia, secondo le regole fissate dall'ordinamento giuridico per l'interpretazione della legge.

5. — Il riesame delle precedenti questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 903 del 1965, come manipolato dalla sentenza Corte costituzionale n. 495 del 1993.

Definite nei termini sopra chiariti le questioni di legittimità costituzionale a carico della normativa sopravvenuta, è giunto il momento di riesaminare le censure rivolte, nell'ordinanza del 7 dicembre 1995, all'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903, come modificato dalla sentenza 29-31 dicembre 1993, n. 495, della Corte costituzionale, per violazione degli artt. 81, 136, primo comma, 101 e 104, primo comma, della Costituzione.

Tali questioni non possono essere riproposte, perché, alla luce della sopravvenuta normativa, devono ritenersi non rilevanti nel giudizio *a quo*: l'art. 22 della legge n. 903 del 1965, come «adeguato» dalla sentenza n. 495/1993 del giudice delle leggi, deve, infatti, ritenersi implicitamente abrogato dall'art. 1, commi 181 e 182, della legge n. 662/1996, nel testo conseguente alle modifiche apportate dall'art. 3-bis della legge n. 140/1997.

In verità questo giudice deve riconoscere di essere giunto a tale conclusione solo grazie allo studio dell'ordinanza 18-25 luglio 1997, n. 278 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 33, prima serie speciale, dell'anno 1997) — con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto di attribuzione proposto da questa autorità giudiziaria nei confronti del Parlamento —, poiché solo partendo dalla considerazione del fatto che, comunque, i commi 181 e 182 contengono «una disciplina sostanziale di diritti in materia pensionistica» (come appunto precisato dal giudice delle leggi) questo pretore è pervenuto a concludere per l'avvenuta abrogazione della norma «virtuale» creata dalla sentenza n. 495/1993 della Corte costituzionale.

Il richiamo, disapplicante, della sentenza n. 495 del 1993 (per quanto qui interessa, ma il discorso vale anche per la sentenza n. 240 del 1994) operato nel testo attualmente vigente dell'art. 1, commi 181 e 182, della legge n. 662/1996, regolando gli effetti della medesima sentenza sull'art. 22 della legge n. 903/1965, determina l'abrogazione della norma «virtuale» — costituita dalla decisione «additiva» della Corte integrata (secondo la teoria dominante che costituisce «diritto vivente») nella stessa disposizione —, poiché definisce l'ambito di applicabilità della stessa norma «virtuale» in modo tale da non consentire alla stessa di esplicare in modo diverso i propri potenziali effetti.

Ritiene questo giudice di non poter riproporre le censure di costituzionalità rivolte alla norma «virtuale» in discorso, neppure come ipotesi consequenziale correlata alla previa contestazione della legittimità costituzionale dei commi 181, 182 e 183 dell'art. 1 della legge n. 662/1996, poiché la prospettiva giuridica conseguente all'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dei detti commi non è necessariamente quella del risorgere della vigenza della disposizione «virtuale» abrogata.

L'incertezza giuridica sull'esito delle questioni di legittimità costituzionale all'esame del giudice delle leggi è assoluta, anche in considerazione del fatto che i numerosissimi profili di incostituzionalità, sollevati a carico della normativa contenuta prima nei decreti-legge nn. 166, 295, 396 e 499 del 1996 e poi trasfusa nei commi 181, 182 e 183 della legge n. 662 del 1996, non sono univoci e, dunque, non conducono ad un medesimo risultato sulle conseguenze interpretative di una eventuale dichiarazione d'incostituzionalità di una o più delle norme impugnate, con riferimento alle disposizioni di legge previgenti.

5.a. — È doveroso, altresì, ancora aggiungere che, in particolare (ma non solo), risulta irrilevante la questione inerente la violazione degli artt. 136, primo comma, 101 e 104, primo comma, della Costituzione, poiché questo giudice ha modificato il proprio orientamento sulle sentenze «legislative» della Corte costituzionale, in modo tale da rendere inammissibile una riproposizione della stessa questione, poiché essa si porrebbe come richiesta di parere alla Corte.

Con la sentenza n. 368, emessa in data 27 aprile 1998, nelle cause riunite r.g. nn. 3424/1993 e 82/1998, promosse da Tarchi Aldo contro l'INPS, nelle quali il ricorrente chiedeva, tra l'altro, l'applicazione in proprio favore della sentenza «additiva» n. 822 del 1988 della Corte costituzionale, questo giudice ha, infatti, corretto in parte la propria giurisprudenza (risalente alla fine dell'anno 1994) che affermava, in modo perentorio ed assoluto, la non conformità all'art. 136 della Costituzione di tutte le decisioni del giudice delle leggi che vengono di solito definite «additive» (ma anche «manipolative», «adeguatrici» e, da questo pretore, «legislative»), traendone la conseguenza della loro inefficacia e, dunque, la non vincolatività per l'autorità giudiziaria.

In forza di considerazioni che appare superfluo qui richiamare questo pretore è pervenuto a ritenere:

a) che le sentenze «additive» del giudice delle leggi devono essere interpretate dall'autorità giudiziaria, al fine di accertare se esse siano realmente dirette a caducare una norma di legge, o se, invece, il loro fine sia esclusivamente quello di integrare una disposizione, dettando una regola scelta dalla Corte, previa strumentale dichiarazione di incostituzionalità di una norma che la Corte, però, non vuole in nessun modo rendere inefficace, né in tutto, né in parte;

b) che le sentenze «additive» sono pienamente efficaci, ma esclusivamente nella loro parte dichiarativa dell'incostituzionalità delle norme ed atti aventi forza di legge, qualora risulti chiara la volontà di giungere all'effetto previsto dall'art. 136 della Costituzione, cioè quello di determinare la cessazione dell'efficacia delle norme ritenute e dichiarate incostituzionali;

c) che le stesse sentenze, nella loro parte propriamente «additiva», destinata a ricostruire il contenuto della norma in senso conforme alla Costituzione, in nessun caso possono essere ritenute vincolanti ed idonee a sostituire, integrare o modificare le parti dichiarate illegittime, ma senza efficacia caducatoria, delle disposizioni di legge;

d) che resta nella esclusiva funzione del legislatore il potere di dettare nuove norme per sostituire quelle caducate dalle sentenze del giudice delle leggi, ovvero di disciplinare in modo conforme alla Costituzione, eventualmente seguendo l'ipotesi «adeguatrice» della Corte, le norme dichiarate incostituzionali in sentenze del giudice delle leggi inidonee a raggiungere gli effetti tipici previsti nell'art. 136 della Costituzione;

e) che appartiene all'autorità giudiziaria la funzione di interpretazione, nei termini previsti dalla legge, del sistema di diritto positivo, al fine anche di riempire i vuoti normativi determinati dalle sentenze caducatorie, ivi comprese anche quelle «additive» aventi tale efficacia, della Corte costituzionale.

In tal modo nessuna attribuzione costituzionale viene sottratta agli organi titolari, restando integre le funzioni del legislatore, della Corte costituzionale e dell'autorità giudiziaria, senza spazio per un conflitto tra i tre organi dello Stato.

Poiché tale revisione della propria giurisprudenza non conduce più necessariamente alle conseguenze di quella precedente, è chiaro che non sussistono più le condizioni per riproporre al giudice delle leggi la questione di legittimità costituzionale a carico dell'art. 22 della legge n. 903/1965, come «modificato» dalla sentenza n. 495/1993, per violazione degli artt. 101 e 104, primo comma, e 136 della Costituzione.

6. — Ai sensi dell'art. 23 della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, questo giudizio deve essere sospeso e deve ordinarsi la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, oltre alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondate e rilevanti in causa e, pertanto, rileva d'ufficio le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

a) *dell'art 1, commi 181, 182 e 183, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, come modificato dall'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, recante misure di riequilibrio della finanza pubblica, per violazione degli artt. 24, 25, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione;*

b) *dei commi 181, 182 e 183, nella loro interezza, ed in ogni singola parte e parola e norma nei medesimi espressa, dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1996 n. 662, come modificato dall'art. 3-bis della legge 28 maggio 1997, n. 140, di conversione, con modificazioni, del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, per violazione, degli artt. 1, 70, 72, 77, 94 e 136 della Costituzione;*

Sospende il giudizio;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, disponendo la notifica al Presidente del Consiglio dei Ministri, oltre alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Manda alla cancelleria per l'esecuzione.

Brescia, addì 11 giugno 1998

Il pretore: ONNI

N. 642

Ordinanza emessa il 17 dicembre (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 1998) dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Pistoia nel procedimento penale a carico di Riccio Nicola ed altro

Lavoro - Contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene - Ammissione obbligatoria del contravventore alla definizione in via amministrativa (con conseguente estinzione del reato) - Mancata previsione in caso di difetto di prescrizione da parte dell'organo di vigilanza (nella specie: l'organo di vigilanza ha ritenuto di non dover impartire alcuna prescrizione trattandosi di reato istantaneo che preclude la regolarizzazione) - Disparità di trattamento tra contravventori - Contrasto con la legge delega.

(D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, art. 21, comma 2).

(Cost., artt. 3 e 76).

IL GIUDICE PRE LE INDAGINI PRELIMINARI

Letti gli atti del procedimento penale sopraindicato;

Esaminata la richiesta del p.m., pervenuta in data 27 novembre 1997, di emissione di decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 9/26, legge n. 977/67, accertato il 10 dicembre 1996 a carico degli imputati Riccio Nicola e Riccio Lucio in atti generalizzati;

Rilevato che la richiesta in esame è relativa ad un accertamento eseguito in data 10 dicembre 1996 da personale della U.S.L. di Pistoia;

Che, in particolare, nel corso dell'accertamento eseguito in data 10 dicembre 1996 nei locali della ditta degli imputati è emersa l'infrazione di cui sopra perché «non hanno sottoposto a visita medica periodica la minore A.A. assunta in data 2 novembre 1994 con la qualifica di apprendista ritorcitrice e dimessa il 16 settembre 1996 come comprovato dalla copia del libretto di lavoro; la visita medica preventiva è stata eseguita in data 27 ottobre 1994 e in base all'art. 9, secondo comma, della legge n. 977 del 17 ottobre 1967, la visita medica periodica doveva essere effettuata con l'intervallo non superiore ad un anno»;

Rilevato, ancora, che a seguito dell'accertamento l'organo di vigilanza pur rilevando la violazione dell'art. 9/26, legge n. 977/1967 non ha ritenuto di impartire prescrizioni ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo n. 758/1994 in quanto «la minore A. A. non è più dipendente ... ed è venuta presso L'U.O.P.I.S.L.L. dell'azienda U.S.L. 3 Zona pistoiese in data 10 dicembre 1996, per eseguire la visita medica di assunzione come apprendista parrucchiera» (v. CNR n. 1093/97 dell'8 marzo 1997, pag. 1);

Rilevato, pertanto, che il p.m. in assenza di prescrizioni da parte dell'organo di vigilanza ed in difetto di sospensione del relativo procedimento penale ex art. 23, comma primo, decreto legislativo n. 758/1994 ha presentato la richiesta di emissione di decreto penale di condanna per il reato oggetto di accertamento;

Ritenuto, ad avviso di questo g.i.p. che tale situazione processuale prospetti dubbi di legittimità costituzionale relativamente all'art. 21, comma 2, decreto legislativo cit. che, infatti, consente all'organo di vigilanza di ammettere il contravventore a pagare in sede amministrativa, entro il termine di trenta giorni, una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, il tutto però «Quando risulta l'adempimento della prescrizione»;

Ritenuto, infatti, che tale disposizione normativa si appalesi in contrasto con gli artt. 3 e 76 Cost;

O S S E R V A

Il capo secondo del decreto legislativo n. 758/1994, in ottemperanza «parziale» alla delega conferita con legge 6 dicembre 1993, n. 499, disciplina un procedimento definito come misto, ovvero amministrativo penale, per la definizione delle contravvenzioni accertate dagli organi di vigilanza in materia di prevenzione infortuni. La prassi ispettiva relativa alla legislazione in materia era fondata, antecedentemente all'introduzione di tale procedimento misto, su alcune disposizioni contenute fondamentalmente negli artt. 9/10 del d.P.R. 19 marzo 1995, n. 520, recante «Disposizioni riguardanti l'Ispettorato del lavoro, sulla riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale». In particolare l'art. 9 del d.P.R. cit. prevede che, in caso di con-

statata inosservanza di norme di legge la cui applicazione è affidata all'Ispettorato del lavoro, quest'ultimo organo ha la facoltà, ove lo ritenga opportuno, valutate le circostanze del caso, di «diffidare» con apposita prescrizione il datore di lavoro fissando un termine per la regolarizzazione.

Orbene, l'interpretazione dell'istituto della «diffida» — che l'art. 21 della legge n. 833/1978, istitutiva del S.S.N., ha esteso agli operatori di vigilanza delle U.S.L. per la registrazione sulla sicurezza del lavoro — ha generato un contrasto nella giurisprudenza della Suprema Corte risolto solo a seguito di una sentenza delle ss.uu. penali.

Un primo filone giurisprudenziale, infatti, riteneva che la facoltà di diffida non fosse alternativa all'obbligo di denuncia del fatto-reato che è perfetto sin dal momento del primo accertamento e perseguibile per il principio dell'officialità dell'azione penale. Tale orientamento, in particolare, riteneva che la «diffida» di per sé consentisse in un formale avvertimento a rimuovere le situazioni pregiudizievoli riscontrate, senza che essa, o l'ottemperanza da parte del datore di lavoro, potesse influire sulla procedibilità o punibilità del commesso reato (vedi, *ex multis*: Cass. pen., 24 aprile 1990, imp. Diddi; Cass. pen., 27 giugno 1986, n. 12284, imp. Ciari).

Un secondo e più recente filone giurisprudenziale, invece, d'accordo con la dottrina più avvertita, ha inteso la «diffida» non come strumento meramente sollecitatorio ma, piuttosto, come strumento atto all'eliminazione di situazioni di pericolo nell'interesse dei lavoratori, sicché dalla prevalenza accordata a tale interesse si è desunto dal sistema il principio per il quale la diffida costituisce condizione per il promovimento e la prosecuzione dell'azione penale, mentre la tempestiva ottemperanza alla diffida dà luogo ad una sorta di *absolutio ab observazione iudicii* (v., nel senso dell'alternatività tra «diffida» e azione penale, *ex multis*: Cass. pen., 9 aprile 1990, n. 7016, imp. Fasoli; Cass. Pen., 24 settembre 1991, n. 10498, p.m. in proc. Cesarini; nello stesso senso, anche Corte cost., 12 luglio 1967, n. 105, ed, ancora, Corte cost. 9 giugno 1971, n. 125).

A seguito, tuttavia, dell'arresto giurisprudenziale della suprema Corte con la sentenza n. 3171 del 27 febbraio 1992 (imp. Bergamini), si rendeva necessario l'intervento chiarificatore delle ss.uu. della suprema Corte che, infatti, oltre a ribadire le argomentazioni proprie del primo filone giurisprudenziale, hanno assegnato carattere decisivo alla constatazione per cui nell'art. 9 del d.P.R. n. 520/1955 manca una espressa previsione della sospensione dell'azione penale in caso di diffida e dell'estinzione del reato per effetto dell'ottemperanza alla diffida stessa. La conclusione, quindi è stata quella di ritenere che la «diffida» consiste in un mero formale avvertimento a rimuovere le situazioni pregiudizievoli riscontrate e che esaurisce i suoi effetti sul piano amministrativo.

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 758/1994, però, il legislatore ha tentato di colmare il vuoto interpretativo creato alle ss.uu. del 1993, disponendo espressamente per il futuro l'inapplicabilità delle norme in materia di diffida e di disposizione per le contravvenzioni in materia di lavoro (art. 25, comma 1, decreto legislativo cit.).

Orbene, osserva il decidente, come l'attuale disciplina dettata dagli artt. n. 19/25 del decreto legislativo cit. per lo svolgimento del procedimento «misto» nel senso indicato in precedenza, presenti quale elemento centrale di differenziazione tra i contemplati poteri di disposizione e diffida da quello della «prescrizione» ex art. 20, decreto legislativo cit. proprio il carattere della obbligatorietà di quest'ultima.

Mentre, cioè, fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 758/1994 l'organo di vigilanza poteva discrezionalmente valutare l'opportunità o meno di emanare un atto ingiuntivo o dispositivo di natura amministrativa, così dando vita ad una fase autonoma rispetto al procedimento penale, viceversa con l'entrata in vigore della disciplina citata in presenza di un accertamento di una contravvenzione in materia di prevenzione infortuni, l'organo di vigilanza deve necessariamente impartire una prescrizione, quale atto di p.g. strettamente connesso al procedimento penale come desumibile dall'art. 20, comma 1, decreto legislativo cit.

Tale obbligatorietà nell'impartire la prescrizione da parte dell'organo di vigilanza, soffre un'eccezione solo nella previsione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 758/1994 che, infatti, riconosce la possibilità all'organo di vigilanza di potersi astenere dall'impartire una prescrizione limitatamente, però all'ipotesi in cui la notizia di reato non pervenga direttamente all'organo di vigilanza ma dal p.m. o da altri soggetti.

Il dato letterale di tale norma, peraltro, lascerebbe propendere per continuare a considerare la prescrizione come atto discrezionale dell'organo di vigilanza ferma restando la promuovibilità dell'azione penale da parte del p.m.

Orbene, una simile soluzione non può essere condivisa non soltanto con riferimento all'ipotesi contemplata dalla norma dichiarata ma soprattutto, per quanto di interesse nella vicenda procedimentale *de qua*, con riferimento all'ipotesi apparentemente diversa sotto un profilo giuridico/fattuale ma omogenea sotto un profilo contenutistico e sostanziale in cui l'organo di vigilanza prendendo direttamente cognizione di una notizia di reato in materia di prevenzione infortuni ritenga «discrezionalmente» (con una valutazione, si osserva, fondata su una

discrezionalità «tecnica») di non dover impartire alcuna prescrizione ritenendo il reato già consumato e dunque non ottemperabile, con ciò negando al contravventore la possibilità (*rectius*, il diritto) di definire amministrativamente la procedura mediante pagamento della somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la violazione accertata e, per converso, obbligandolo a definire penalmente altrimenti (ovvero, mediante l'oblazione speciale — peraltro, quest'ultima, davvero «discrezionale» per il giudice penale e soggetta a determinate condizioni indicate dall'art. n. 162-*bis* c.p. — o mediante il ricorso ai riti alternativi, al dibattimento ovvero legittimando, come nel caso di specie, il p.m. a richiedere l'emissione di decreto penale di condanna essendo venuta meno la sospensione dell'azione penale *ex art.* 23, decreto legislativo n. 758/1994) la violazione davanti al giudice penale.

È evidente, peraltro, come nel caso *sub specie* per l'organo di vigilanza impartire una prescrizione finalizzata all'eliminazione di una contravvenzione accertata sia materialmente impossibile, trattandosi di reato istantaneo caratterizzato da un'offesa del bene protetto che si perfeziona e si esaurisce nel momento della commissione del fatto, senza protrarsi nel tempo, sicché risulta ontologicamente impedita qualsiasi possibilità di regolarizzazione e la conseguente emanazione di una prescrizione non avrebbe alcuna utilità, in considerazione dell'oggettiva impossibilità di ripristinare una situazione conforme a diritto.

Se tale situazione legittima l'organo di vigilanza a non impartire alcuna prescrizione di fronte al caso di specie (come, del resto, si verifica in altri casi: es. art. 328, d.P.R. n. 547/1955 relativamente alla verifica dell'impianto di messa a terra prima della messa in servizio; art. 4, legge n. 628/1961 quanto alla scadenza del termine per la esibizione dei documenti richiesti da parte dell'Ispettorato del lavoro), è però dubbio che tale mancata prescrizione, risolvendosi nella preclusione per il contravventore della definizione del procedimento mediante il pagamento «in via amministrativa» davanti all'organo di vigilanza della somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la violazione accertata, sia pienamente conforme con la *voluntas legis* sottesa alla legge delega n. 499 del 6 dicembre 1993 e, nel contempo, conforme al principio costituzionale dell'art. 3 della Costituzione.

La lettura dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge delega, infatti, non lascia spazio a margini di discrezionalità agli organi di vigilanza.

Ed invero, tale disposizione normativa nel conferire al Governo la delega ad «adottare ... uno o più decreti legislativi per la riforma sanzionatoria relativa ai rapporti di lavoro ...» (art. 1, comma 1, prima parte) fissa i principi e criteri direttivi richiesti dall'art. 76 della Costituzione e in maniera perfettamente intelligibile «in maniera di tutela della sicurezza e dell'igiene del lavoro» richiede che nell'attuazione della delega il Governo debba «stabilire, per le contravvenzioni previste da leggi speciali, una causa di estinzione del reato consistente nell'adempimento, entro un termine non superiore al limite fissato dalla legge, alle prescrizioni obbligatoriamente impartite dagli organi di vigilanza allo scopo di eliminare la violazione accertata, nonché nel pagamento in sede amministrativa di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione».

La previsione normativa *de qua*, quindi, non sembra lasciare spazio a margini di discrezionalità all'organo di vigilanza nell'imporre una prescrizione successivamente all'accertamento della violazione, ciò in considerazione del fatto che tale atto rappresenta l'attivazione della procedura «mista» che potenzialmente porta alla definizione in fase amministrativa del procedimento secondo quanto previsto dagli artt. 21/24 del d.lgs. citato.

Del resto, osserva il g.i.p., non avrebbe alcun senso logico sostenere che l'obbligatorietà o la discrezionalità dell'emanazione dell'atto prescrittivo sia determinata e condizionata dalla natura della violazione accertata.

Ciò per almeno un duplice ordine di motivi.

Ed infatti, la circostanza per cui la possibilità di estinguere il reato adempiendo alla prescrizione e pagando una sanzione pecuniaria in via amministrativa sarebbe rimessa, in primo luogo, alla casualità che determina il reato oggetto di accertamento (ossia dipenderebbe dalla natura del reato stesso, impedendo, come nel caso di specie, qualsiasi prescrizione trattandosi di reato già consumato per il quale non si ritenga di dover impartire prescrizioni da parte dell'organo di vigilanza) ed, in secondo luogo, sarebbe rimessa alla discrezionalità insindacabile dell'organo di vigilanza (ciò in considerazione del fatto che di fronte ad una rinuncia dell'organo di vigilanza ad impartire prescrizioni e, dunque, ad ammettere il contravventore alla definizione amministrativa, l'organo inquirente non ha alcuna facoltà di intervento nella fase amministrativa della procedura di spettanza esclusiva dell'organo di vigilanza né è legittimato a porre in essere atti finalizzati a sanare tale situazione potendo solo compiere quelle attività limitate previste dall'art. 23, comma 3, decreto legislativo cit. che, peraltro, presuppongono la sospensione del procedimento penale, sospensione automaticamente caducata di fronte al diniego da parte dell'organo di vigilanza di ammettere il contravventore alla definizione amministrativa della procedura).

In definitiva, quindi, autorizzare una simile soluzione (ovvero ritenere non obbligatorio l'impartire la prescrizione da parte dell'organo di vigilanza o, comunque, rimettere alla discrezionalità tecnica dell'organo di vigilanza la decisione di ammettere o meno il contravventore alla definizione in via amministrativa) equivale ad attribuire all'organo di vigilanza uno smisurato, eccessivo o comunque non legittimo spazio di discrezionalità circa l'effettiva operatività dello speciale procedimento di estinzione delle contravvenzioni previsto dal legislatore per evitare la fase processuale penale e garantire nel contempo l'osservanza delle disposizioni violate.

A giudizio di questo giudice per le indagini preliminari, pertanto, sembra evidente il contrasto e, dunque, la sospetta incostituzionalità dell'art. 21, comma 2, d.l.vo cit. nella parte in cui non prevede l'obbligo per l'organo di vigilanza di ammettere il contravventore a pagare in sede amministrativa anche nel caso in cui non venga impartita alcuna prescrizione per materiale impossibilità nella sua emanazione (come nel caso *sub specie*, trattandosi di reato istantaneo che impedisce ontologicamente qualsiasi possibilità di regolarizzazione), posto che subordinare l'ammissione alla procedura amministrativa alla verifica dell'adempimento della prescrizione impedisce al contravventore nei cui confronti nessuna prescrizione sia stata impartita di definire la violazione accertata mediante pagamento della somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per tale violazione, con evidente disparità di trattamento rispetto al contravventore che «beneficiario» dall'imposizione di una prescrizione possa definire la violazione accertata avvalendosi della procedura amministrativa evitando quella penale che, viceversa, dovrebbe obbligatoriamente seguire il contravventore nei cui confronti non venisse impartita alcuna prescrizione e che si vede preclusa la possibilità di definizione in quella fase amministrativa.

In definitiva, quindi, si farebbe dipendere da un elemento estraneo alla volontà del contravventore (ossia dalla natura della violazione) la possibilità di avvalersi della definizione amministrativa del procedimento rimettendola altresì alla discrezionalità tecnica dell'organo di vigilanza, ciò che finirebbe per far degradare da obbligatoria a facoltativa l'imposizione della prescrizione con conseguente palese violazione del principio di uguaglianza costituzionalmente garantito, da una parte, e con altrettanto evidente violazione dell'art. 76 della Costituzione per difformità rispetto ai principi e criteri direttivi della legge delega n. 499/93, che all'art. 1, comma 1, lett. b), n. 1, imponeva in materia di stabilire una causa di estinzione del reato fondata «nell'adempimento ... alle prescrizioni obbligatoriamente impartite ... nonché nel pagamento in sede amministrativa di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione».

Ritenuto, infine, che la questione sollevata *ex officio* non sia manifestamente infondata e che la richiesta di emissione di decreto penale di condanna non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale in quanto l'accoglimento della stessa consentirebbe al contravventore di definire amministrativamente la contravvenzione con il pagamento della somma indicata dall'art. 21, comma 2, d.lgs cit., senza necessità per questo decidente di procedere all'emissione del decreto penale di condanna richiesto e restituzione degli atti al p.m. perché provveda a trasmetterli all'organo di vigilanza per l'ammissione alla procedura amministrativa.

Visti gli artt. 23 e segg., legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Solleva d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.lgs 19 dicembre 1994, n. 758, per violazione degli artt. 3 e 76 Cost., nella parte in cui non prevede che l'organo di vigilanza ammetta «obbligatoriamente» il contravventore a pagare in sede amministrativa in difetto di imposizione di una prescrizione da parte di quest'ultimo;

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

Ordina, infine, che il presente provvedimento a cura della cancelleria sia comunicato al p.m. e notificato alle parti interessate nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Pistoia, addì 17 dicembre 1997

Il giudice per le indagini preliminari: SCARCELLA

N. 643

Ordinanza emessa il 17 febbraio 1998 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 1998) dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Pistoia nel procedimento penale a carico di Lastrucci Luana ed altro

Lavoro - Contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene - Ammissione obbligatoria del contravventore alla definizione in via amministrativa (con conseguente estinzione del reato) - Mancata previsione in caso di difetto di prescrizione da parte dell'organo di vigilanza (nella specie: l'organo di vigilanza ha ritenuto di non dover impartire alcuna prescrizione trattandosi di reato istantaneo che preclude la regolarizzazione) - Disparità di trattamento tra contravventori - Contrasto con la legge delega.

(D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, art. 21, comma 2).

(Cost., artt. 3 e 76).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha emesso la seguente ordinanza per questione di legittimità costituzionale artt. 23 e segg. legge cost. 11 marzo 1953, n. 87.

Letti gli atti del procedimento penale sopraindicato;

Esaminata la richiesta del p.m., pervenuta in data 17 febbraio 1998, di emissione di decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 7, d.P.R. n. 547/1955 accertato il 6 marzo 1996 a carico degli imputati Lastrucci Luana e Innessi Daniele in atti generalizzati;

Rilevato che la richiesta in esame è relativa ad un accertamento eseguito in data 6 marzo 1996 da personale della U.S.L. 3 - zona Valdinievole;

Che, in particolare, nel corso dell'accertamento eseguito in data 6 marzo 1996 nei locali della ditta degli imputati è emersa l'infrazione di cui sopra per «aver noleggiato alla impresa edile Macciò ing. Lino s.a.s. di Macciò Marino & C. con sede a Montecatini Terme in via Garibaldi n. 38 in data 23 ottobre 1995, una gru a torre Liebherr 35K numero di fabbrica 354003, anno di costruzione 1994, mancante della matricola Ispesl e posta sul cantiere edile in via Riaffrico a Montecatini Terme, non rispondente alle norme di sicurezza perché priva di omologazione da parte dell'Ispesl competente, del libretto e della verifica trimestrale delle funi»;

Rilevato, ancora, che a seguito dell'accertamento l'organo di vigilanza pur rilevando la violazione dell'art. 7 del d.P.R. n. 547/1955 non ha ritenuto di impartire prescrizioni ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 758/1994 in quanto non ottemperabili «non usufruendo così dei benefici degli artt. 20/21 del d.lgs. n. 758/1994» (v. relazione n. 171/1996 dell'8 maggio 1996 in atti);

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 642/1998).

98C1043

N. 644

Ordinanza emessa il 26 maggio 1998 dal tribunale di sorveglianza per la Corte d'appello di Torino nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Parisi Salvatore

Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione concesse al collaboratore di giustizia ammesso a speciale programma di protezione - Lamentata revocabilità nell'ipotesi di cessazione del programma per cause indipendenti dalla condotta del collaboratore e qualora la pena residua non rientri nei limiti ordinari di ammissione al beneficio - Lesione dei principi di eguaglianza, della finalità rieducativa della pena - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale.

(D.-L. 15 gennaio 1991, n. 8, art. 13-ter, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82).

(Cost., artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma).

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento di sorveglianza relativo alla revoca di affidamento in prova all'udienza del 26 maggio 1998, nei confronti di Parisi Salvatore, nato il 15 novembre 1954 a Catania, in espiatione della pena di anni 19, mesi 7 e giorni 16 di reclusione inflittagli con provvedimento di cumulo del 20 dicembre 1994 della procura generale della Repubblica di Torino; difeso dall'avv. di fiducia Savino Bracco del Foro di Torino.

Visto il parere del procuratore generale;

Visti gli atti del procedimento di sorveglianza sopra specificato;

Verificata, preliminarmente, la regolarità delle comunicazioni relative ai prescritti avvisi al rappresentante del procuratore generale, all'interessato e al difensore;

Considerate le risultanze delle documentazioni acquisite, delle investigazioni e degli accertamenti svolti, della trattazione e della discussione di cui al separato processo verbale;

Che il procuratore generale ed il difensore hanno concluso come in atti, richiedendo rispettivamente che venga sollevata eccezione di legittimità costituzionale e che non venga revocato il beneficio (ovvero in subordine associandosi all'eccezione);

O S S E R V A

In data 14 luglio 1992 nel proc. n. 2861/1992 il tribunale di sorveglianza di Torino concedeva al condannato Parisi Salvatore il beneficio dell'affidamento in prova affinché lo stesso espiasse nella predetta forma alternativa la pena di anni 25 determinata con provvedimento di cumulo n. 119/1991 RES emesso dalla procura generale della Repubblica di Catania.

Ciò in quanto all'epoca il condannato fruiva dello speciale programma di protezione a lui accordato con delibera della commissione centrale presso il Ministero degli interni ai sensi dell'art. 10 della legge 15 marzo 1991, n. 82, sottoscritto successivamente dall'interessato in data 30 aprile 1992.

Tale misura così concessa veniva successivamente estesa anche al cumulo sopravvenuto in data 24 luglio 1992 ed a quello successivo del 16 dicembre 1993, emessi entrambi dalla procura generale di Torino, con ordinanza dello stesso tribunale di sorveglianza di Torino in data 4 agosto 1982 e 15 marzo 1994 nel procedimento di sorveglianza n. 2861/1992 reg. gen.

Gli atti venivano successivamente trasmessi, per competenza territoriale esclusiva, al tribunale di sorveglianza di Roma, il quale in data 13 giugno 1995 aveva disposto ai sensi dell'art. 15-bis o.p. la prosecuzione ulteriore dell'affidamento in relazione alla condanna emessa (con condanna ad ulteriori anni uno di reclusione, in continuazione con le precedenti) dalla Corte di assise di appello di Torino in data 30 novembre 1994.

In data 23 gennaio 1998 veniva notificata la data di udienza camerale per la discussione di procedimento di revoca (9750/1997 r.g.) della misura, sin a quel momento regolarmente svoltasi, a seguito della revoca — incolpevole — del programma di protezione sin ad allora accordato.

La difesa del condannato eccepiva peraltro in quella sede che la competenza originaria era del tribunale di sorveglianza di Torino, e che perciò gli atti dovevano essere trasmessi nuovamente in tale sede, a seguito della cessazione del presupposto di competenza territoriale esclusiva, ovvero del programma di protezione ormai revocato e che aveva perso efficacia in data 22 novembre 1996.

Tale prospettazione era accolta dal tribunale di sorveglianza di Roma, e conseguentemente si instaurava il presente procedimento di revoca avanti al tribunale di sorveglianza di Torino.

Deve anzitutto precisarsi che, come noto, tale misura eccezionale di affidamento era stata deliberata dal tribunale di sorveglianza di Torino ai sensi dell'art. 13-ter della legge n. 82 del 1991 in deroga alle vigenti disposizioni riguardanti i limiti di pena (art. 4-ter, comma 1, o.p.): poiché il Parisi risultava essere appunto titolare dello speciale programma di protezione definito dall'art. 10 della legge 15 marzo 1991, n. 82.

L'attuale fine pena del soggetto risulta infatti essere fissato, salvi gli effetti della liberazione anticipata di cui lo stesso potrà ancora fruire tenuto conto anche dell'assoluta regolarità della sua condotta almeno fino alla data attuale (cfr. comunicazioni del servizio centrale di protezione del marzo 1997 in atti e nota del questore di Torino in data 14 marzo 1998).

All'udienza fissata in camera di consiglio innanzi all'organo collegiale, la difesa del Parisi invocava la decisione di non far luogo a revoca del beneficio, imponendo al magistrato di sorveglianza di eventualmente modificare, nel senso richiesto dal detenuto, le disposizioni inerenti la misura e comunque dia a sostegno della tesi favorevole alla prosecuzione della misura.

Ciò in quanto, ad avviso della difesa e pur in assenza del revocato programma di protezione, il disposto dell'art. 5 del d.m. 24 novembre 1994, n. 687, contenente le disposizioni regolamentari per la formulazione dei programmi di protezione a favore dei collaboratori di giustizia e l'esecuzione degli stessi, che testualmente recita (comma 9): «Salva la facoltà della commissione di richiedere all'autorità competente di procedere al riesame dei provvedimenti emessi a norma dell'art. 13-ter della legge, la modifica o la revoca dello speciale programma di protezione non produce effetti sui provvedimenti medesimi ...», permane uno spazio interpretativo da parte del tribunale di sorveglianza di decidere la prosecuzione dell'attuale regime di espiazione della pena nello speciale regime alternativo alla detenzione, alla luce dell'ulteriore disposizione regolamentare contenuta nel d.m. 24 novembre 1994, n. 687, in cui si afferma che «la revoca del programma di protezione non produce effetto sui provvedimenti e sulla applicabilità delle disposizioni dell'art. 147-bis del d.-l. 28 luglio 1989, n. 217, recante norme di attuazione e coordinamento e transitorie del nuovo codice di procedura penale».

Il rappresentante del pubblico ministero invece concludeva per la necessità della revoca della misura in corso, allo scopo di rispettare il dettato normativo dell'art. 13-ter, legge n. 91/1982, che subordina l'espiazione di pena in forma alternativa da parte dei collaboratori, fuori dei casi ordinari di ammissibilità, alla sottoposizione allo specifico programma di protezione e ritenuta l'evidente rilevanza in caso di accoglimento di questa impostazione della questione di costituzionalità, chiedeva che venisse sollevata l'eventuale questione di legittimità costituzionale della norma che impone la revoca, per difetto dei limiti di pena nel caso specifico.

Al termine della predetta udienza d'ufficio è stata quindi eccepita la seguente questione, in riferimento agli artt. 13-ter del d.-l. 15 gennaio 1991 convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82.

D I R I T T O

Come già osservato in precedente ordinanza emessa da questo stesso tribunale in data 8 luglio 1998 (pres. Viglino, estensore Bonu, proc. n. 5351/1997, condannato Lazzari Giuseppe), l'art. 13-ter della legge 15 marzo 1991, n. 82, disciplina specificatamente l'ammissione ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario di quei condannati che, per la collaborazione prestata agli organi di giustizia, abbiano esigenze impellenti di tutela della loro sicurezza e incolumità personale tanto da dovere sottostare ad una serie di misure e accorgimenti atti a realizzare le esigenze predette (lo speciale programma di protezione, appunto).

La concessione a questi soggetti delle misure alternative alla detenzione od equivalenti (permessi premio o lavoro all'esterno) è ovviamente subordinata al preventivo parere dell'autorità che ha predisposto il programma.

Tutto ciò si giustifica in vista del soddisfacimento della primaria esigenza di tutela personale dei collaboratori, poiché anche la concessione dei benefici esterni senza i necessari accorgimenti sulle modalità di fruizione degli stessi, potrebbe esporre a rischi esiziali la sicurezza dei soggetti «speciali» che vi sono ammessi.

Proprio al fine di garantirne la incolumità personale, le misure predette possono appunto essere concesse anche in deroga alle vigenti disposizioni, comprese quelle relative al limite di pena previsti.

La norma dell'art. 13-ter legge citata non si pronuncia in alcun modo invece in merito alle determinazioni da adottare in caso di revoca dello speciale programma di protezione.

Non vi sono problematiche particolari nell'ipotesi in cui il collaboratore abbia violato gli impegni assunti con la sottoscrizione dello speciale programma di protezione: in questo caso la revoca della misura alternativa alla

detenzione applicata in corso di sottoposizione alle misure speciali di tutela personale e la conseguente riassociazione del condannato al regime di detenzione ordinario, costituisce la conseguenza della trasgressione agli obblighi imposti. Evidenza che nel caso del sig. Parisi non si è in alcun modo integrata.

L'interpretazione dell'art. 13-ter, legge n. 81/1991 nel senso di ritenere, pur se non esplicitamente prevista, comunque ricompresa nel suo disposto la revoca della misura alternativa alla detenzione concessa in corso di sottoposizione allo speciale programma di protezione, nel caso in cui la cessazione dello stesso sia dipesa da violazioni alle regole commesse dal collaboratore, è infatti logicamente coerente con la *ratio* della norma.

Nel caso invece, tra cui rientra quello oggetto del presente procedimento all'esame del tribunale, che al contrario lo speciale programma di protezione nei confronti del collaboratore sia stato revocato per ragioni non attinenti da un comportamento colpevole del collaboratore (per essere per esempio venuti meno la attualità e la gravità del pericolo che minaccia la sua incolumità personale) non sembra esservi invece una diretta ed esplicita risposta normativa.

Ad avviso del tribunale infatti il dubbio interpretativo non può essere risolto dalla disposizione (invocata dalla difesa) contenuta nell'art. 5 del regolamento esecutivo della legge n. 82/1991 approvato con d.m. 24 novembre 1994, n. 687, che prevede la non automatica efficacia della revoca dello speciale programma di protezione sui provvedimenti emessi dal tribunale di sorveglianza ai sensi dell'art. 13-ter della legge citata.

Ci si trova infatti certamente di fronte ad una fonte normativa subordinata alla legge principale (art. 1, disposizioni sulla legge in generale, capo I, delle fonti del diritto), che in alcun modo non preclude l'autonoma valutazione da parte del tribunale di sorveglianza sulla ammissibilità della permanenza del collaboratore alla fruizione dei benefici in caso di eventi ulteriori (comportamenti lesivi delle prescrizioni inerenti la misura, sopravvenienza di nuovi titoli privativi della libertà, modifica del luogo di esecuzione e quant'altro).

Nel caso in esame in cui la revoca dello speciale programma di protezione avvenga per cause non imputabili al collaboratore, l'interpretazione dell'art. 13-ter citato, nel senso della persistenza del regime in misura alternativa fuori dei limiti fissati dalla legge per i casi ordinari, appare oggi in effetti legata inscindibilmente alla permanenza dello stesso programma di protezione (conformemente al disposto letterale della norma che cita «Nei confronti di persone ammesse allo speciale programma di protezione ...» e non recita «già ammesse» o «nei confronti di coloro per i quali la revoca del programma sia dipesa da cause incolpevoli»).

Essa quindi genererebbe l'obbligo per il competente tribunale di sorveglianza di revocare la misura in corso qualora non permangano le ordinarie condizioni di ammissibilità (limiti di pena inferiori a tre anni di pena detentiva), situazione attuale in cui si trova il sig. Parisi Salvatore.

Questa interpretazione tuttavia suscita dubbi di conformità della disposizione citata ai principi dall'art. 27, terzo comma, 13, e 3, primo comma, e capoverso della Costituzione.

Infatti nel disporre che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, la prima norma esclude che la stessa possa tramutarsi in senso peggiorativo o restrittivo per il condannato, senza che questo sia dipeso da violazione da parte dello stesso degli obblighi di comportamento a lui imposti.

Il collaboratore di giustizia che sia stato successivamente privato dello speciale programma di protezione per ragioni non attinenti a sue responsabilità, non ha infatti in alcun modo violato il patto di collaborazione siglato con lo Stato e si troverebbe ingiustamente retrocesso ad espriare la pena in forma rigidamente restrittiva, senza che ciò sia dipeso dalla sua personale e consapevole condotta.

Tale soluzione interpretativa dell'art. 13-ter citato contrasterebbe inoltre anche con l'art. 13 della Carta costituzionale, che impone la limitazione della libertà personale soltanto nei modi e nei casi previsti dalla legge.

Nell'imporre il ripristino della detenzione in forma ordinaria per il collaboratore incolpevole che non si trovi nelle condizioni per poter beneficiare ordinariamente delle misure alternative, l'art. 13-ter introdurrebbe una forma di limitazione della libertà personale del tutto immotivata che lede il principio della inviolabilità della stessa.

Non si ritiene per contro, che l'art. 13-ter, legge n. 82/1991 possa incontrare dubbi di incostituzionalità anche nell'ipotesi in cui venga interpretato in senso più favorevole al condannato, come osservato nella precedente ordinanza del tribunale di sorveglianza di Torino, ma semplicemente urti contro un vincolo di gerarchia delle fonti normative che rende non applicabile (e che come tale imporrebbe la disapplicazione da parte dell'autorità giudiziaria, ai sensi dell'allegato E della legge 20 marzo 1865, n. 2248) un provvedimento amministrativo regolamentare come quello di cui al d.m. 24 novembre 1994, art. 5) e conseguentemente impossibile nell'attuale situazione normativa operare quel tipo di interpretazione più favorevole che ha invocato la difesa nella presente sede di procedimento di sorveglianza.

È stato sostenuto che la caduta del divieto di permanenza del beneficio eccezionale concesso ai soggetti dotati di programma di protezione potrebbe determinare altri profili dubbio di legittimità costituzionale, in quanto finirebbe per causare delle ingiustificate disparità di trattamento. Non sembra peraltro che si possa affermare che ci si trovi in situazioni personali identiche (detenuti collaboratori riconosciuti ex art. 58-ter o per ammis-

sione allo speciale programma protettivo), proprio a causa dei presupposti oggettivi differenti e delle differenti conseguenze di situazioni personali che ne sono scaturite e che quindi debba al contrario qui valere il principio di eguaglianza non meramente formale ma sostanziale ai sensi dell'art. 3 capoverso della Costituzione, che ben legittima il sia pur eccezionale trattamento dei collaboratori di giustizia in presenza di diversità di situazioni oggettive rispetto agli altri condannati e proprio grazie al contributo eccezionale da loro dato alla giustizia, obbiettivamente e inconfutabilmente riconosciuto da pronunce giudiziarie.

P. Q. M.

Visti gli artt. 47-ter, 58-ter o.p., 13-ter, legge 15 marzo 1991, n. 82, 677 e segg. c.p.p., 23, legge 11 marzo 1953, n. 87; Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13-ter del d.-l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82, in relazione degli artt. 3, 27, terzo comma, e 13, secondo comma della Costituzione;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso (procedimento registrato sub n. 2853/1998 r.g. tribunale di sorveglianza di Torino);

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente venga notificata alle parti del procedimento (difensore, interessato e rappresentante del pubblico ministero) nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Torino, in data 26 maggio 1998.

Il presidente est.: VAUDANO

98C1044

N. 645

Ordinanza emessa il 10 novembre 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 1998) dalla commissione tributaria regionale di Milano sul ricorso proposto dall'Ufficio imposte dirette di Milano contro Andreani Alessandro

Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.E.F.) - Oneri deducibili - Assegni alimentari corrisposti alle persone indicate nell'art. 433 cod. civ. (nella specie: rette per ricovero di un genitore in casa di riposo) - Deducibilità solo se risultino da provvedimento dell'autorità giudiziaria, anche nel caso in cui detti oneri siano stati sopportati per un soggetto fiscalmente a carico - Lesione del principio di eguaglianza - Violazione del principio della capacità contributiva.

[D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lett. h)].

(Cost., artt. 3 e 53, primo comma).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile promossa in grado di appello dalle Imposte dirette di Milano, l'Ufficio, appellante;

Contro Alessandro Andreani, non costituito, appellato;

Avverso la decisione della Commissione tributaria di primo grado di Milano in data 14 maggio-2 settembre 1993, che ha accolto il ricorso di Alessandro Andreani contro la cartella esattoriale notificatagli per la riscossione dell'Irpef relativa all'anno 1983;

Letti gli atti del procedimento;

Premesso:

che oggetto della controversia tra il contribuente e l'amministrazione delle finanze è la deducibilità dal reddito, ai fini Irpef, delle rette pagate per il ricovero della madre Maria Anguissola, descritta come persona anziana, non abbiente, in precaria salute, bisognosa di continua assistenza;

che tali rette sono qualificate dal contribuente come assegni alimentari;

che l'amministrazione ha resistito al ricorso deducendo che la normativa in materia di spese mediche non fa rientrare tra gli oneri deducibili la retta relativa al ricovero in casa di riposo, sia quando questa è pagata dall'anziano sia quando è a carico dei familiari;

che la commissione di primo grado ha ritenuto la deducibilità di tali spese in base all'art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, argomentando dall'art. 433 c.c., dalla sanzione penale prevista dall'art. 570 c.p., e dalla illogicità della tesi per la quale il contribuente dovrebbe farsi condannare dall'autorità giudiziaria ordinaria per vedersi riconosciuto il diritto alla deducibilità della spesa che lo stesso contribuente sopporta in adempimento di un obbligo di legge;

Ritenuto:

che nella fattispecie deve trovare applicazione l'art. 10, lett. h), d.P.R. n. 597/1973, per il quale gli assegni alimentari corrisposti a persone indicate nell'art. 433 c.c. sono deducibili dal reddito, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, «nella misura in cui risultano da provvedimenti dell'autorità giudiziaria»;

che in base a tale disposizione dovrebbe ritenersi legittima l'iscrizione a ruolo della maggiore imposta risultante dalla esclusione degli oneri sopportati dal contribuente a norma dell'art. 433 c.c. senza che sul punto vi sia stato un provvedimento dell'autorità giudiziaria, giacché la formulazione letterale di questa norma non consente al giudice tributario una interpretazione come quella accolta nella decisione impugnata, in evidente preterizione del disposto dell'art. 12, comma primo, disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

Ritenuto inoltre:

che la scelta del legislatore, di ammettere la deducibilità dal reddito degli assegni alimentari subordinatamente alla condizione che risultino da provvedimento dell'autorità giudiziaria sarebbe intrinsecamente razionale qualora il fondamento dell'obbligo, pur previsto dalla legge, fosse giudiziale, vale a dire che il provvedimento giudiziale avesse valore costitutivo dell'obbligo, come avviene per l'assegno di divorzio, mentre tale non può dirsi sulla premessa — condivisa dalla dottrina che si è occupata della materia;

che agli obblighi alimentari deve riconoscersi fondamento legale, sì che il provvedimento giudiziale ha valore di accertamento di un obbligo che esiste indipendentemente da esso;

che la scelta del legislatore implica un trattamento peggiore dei contribuenti che osservano spontaneamente l'obbligo alimentare di legge, rispetto a coloro che vi si sottopongono a seguito di provvedimento dell'autorità giudiziaria;

che il fondamento legale dell'obbligazione rende l'intervento dell'autorità giudiziaria funzionale solo alla eventuale controversia sull'esistenza ed il contenuto dell'obbligazione medesima;

che conseguentemente ogni disparità di trattamento tra i soggetti che si conformano spontaneamente al precetto di legge e coloro che vi si uniformano solo perché costretti da un provvedimento giudiziale, e in particolare ogni peggiore trattamento dei primi rispetto ai secondi, deve ritenersi lesiva del principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione, alla luce del quale deve essere inteso anche l'obbligo dei contribuenti di concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva;

che quanto meno con riguardo al caso che l'alimentando risulti fiscalmente a carico del contribuente la giustificazione del requisito prescritto per la deducibilità delle spese dal reddito non potrebbe rinvenirsi nella necessità di una prova documentale nei rapporti tra contribuenti ed amministrazione (necessità aggravata dai limiti della istruttoria del processo tributario, nel quale non sono ammesse prove orali);

Ritenuto infine:

che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, lett. h), d.P.R. n. 597/1973, nella parte in cui subordina la deduzione delle spese per obbligazioni alimentari alla circostanza che risultino da provvedimento dell'autorità giudiziaria anche nel caso che siano state sopportate per un soggetto fiscalmente a carico, per violazione degli artt. 3 e 53, primo comma, della Costituzione, appare per le ragioni già esposte non manifestamente infondata;

che essa è inoltre rilevante per la decisione nel caso sottoposto all'esame della commissione regionale, perché la beneficiaria delle spese risultava, nella dichiarazione dei redditi presentata dal contribuente ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, come soggetto fiscalmente a carico, con la conseguenza che, laddove il limite di legge sopra denunciato come irrazionalmente discriminatorio non sussistesse, il ricorso del contribuente contro la cartella esattoriale dovrebbe essere giudicato fondato, e la decisione di primo grado dovrebbe essere confermata;

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 10, lett. h), d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, nella parte in cui subordina la deduzione delle spese per obbligazioni alimentari alla circostanza che risultino da provvedimento dell'autorità giudiziaria anche nel caso che siano state sopportate per un soggetto fiscalmente a carico per violazione degli artt. 3 e 53, primo comma, della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il giudizio incidentale sulla questione di costituzionalità sopra indicata, a norma dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, e sospende il giudizio in corso;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti del presente giudizio, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere.

Così deciso a Milano, in camera di consiglio, il giorno 10 novembre 1997.

Il presidente est.: CECCHERINI

98C1045

N. 646

*Ordinanza emessa il 2 aprile 1998 dal tribunale amministrativo regionale per il Piemonte
sul ricorso proposto da Cagliari Giancarlo contro il comune di Torino*

Impiego pubblico - Dipendente condannato in sede penale - Possibilità di destituzione all'esito di procedimento disciplinare - Termine perentorio di novanta giorni per la conclusione di detto procedimento - Asserita impossibilità per la pubblica amministrazione di porre in essere tutti gli atti endoprocedimentali a garanzia degli interessi della stessa o dell'incolpato - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

(Legge 7 febbraio 1990, n. 19, art. 9).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza su ricorso 696/1996 proposto da Cagliari Giancarlo, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Dal Piaz e Carlo Emanuele Gallo, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo, in Torino, via S. Agostino n. 12;

Contro il comune di Torino, in persona del sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Luciano Marcon, presso il cui studio, in Torino, palazzo civico, piazza Palazzo di Città n. 1, è elettivamente domiciliato;

Per l'annullamento della deliberazione assunta dalla Giunta comunale di Torino in data 22 febbraio 1996, prot. n. mec. 9601190/04, notificata il 22 febbraio 1996, con la quale è stata disposta la destituzione dall'impiego del ricorrente, a norma dell'art. 115 del regolamento generale per il personale del comune di Torino, nonché per l'annullamento degli atti antecedenti, preordinati, come, in particolare, il parere assunto dalla commissione disciplinare, nella riunione del 21 dicembre 1995, consequenziali e, comunque connessi del relativo procedimento;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 29 aprile 1998 il relatore, referendario dott. Bernardo Massari; uditi, altresì, l'avv. Dal Piaz, per il ricorrente, e l'avv. Marcon, per l'amministrazione resistente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

Il ricorrente, con ricorso notificato il 5 aprile 1996, ha impugnato la delibera assunta dalla Giunta comunale di Torino, con la quale si è disposta la destituzione dall'impiego del medesimo.

La richiesta di annullamento della delibera viene, tra l'altro, fondata sulla asserita violazione dell'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19.

Evidenzia il ricorrente, in proposito, che la delibera di destituzione è stata assunta molto oltre i termini previsti dal citato art. 9, che, come è noto stabilisce i termini entro cui deve essere iniziato e concluso il procedimento disciplinare, quando è connesso a fatti divenuti rilevanti in sede penale e definiti con sentenza irrevocabile di condanna del dipendente pubblico.

Più precisamente, la parte riferisce che il procedimento disciplinare non solo non si è concluso entro i novanta giorni dal suo promovimento, ma è proseguito per più di un anno: infatti, la constatazione degli addebiti è avvenuta il 19 dicembre 1994, mentre il provvedimento di destituzione della Giunta comunale è stato emesso il 20 febbraio 1996.

Il ricorrente ha richiamato precedenti giurisprudenziali, al fine di sostenere la tesi difensiva secondo cui il succitato termine ha natura perentoria, e dimostrare, quindi, l'illegittimità dell'attività svolta dell'amministrazione intimata.

Ritiene il collegio di sollevare d'ufficio questione di costituzionalità del comma 2 del citato articolo, apparendo la questione rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

D I R I T T O

1. — Sulla rilevanza della questione.

Il ricorrente si duole della illegittimità del provvedimento impugnato, deducendo una pluralità di motivi.

Rivestendo, tuttavia, ad avviso del collegio, carattere assorbente le censure proposte con riferimento al superamento del limite di 90 giorni per la conclusione del procedimento, diviene decisiva, ai fini del decidere, l'interpretazione da assegnare alla norma contenuta nell'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19.

Il ricorrente invoca, infatti, l'annullamento del provvedimento di destituzione, al fine che qui rileva, poiché emesso in violazione palese dei termini previsti dalla normativa di riferimento.

Occorre, dunque, verificare se il termine indicato dalla norma in parola sia da reputarsi meramente ordinatorio con la conseguente reiezione della doglianza di parte, ovvero se esso non sia piuttosto da considerare come un limite temporale invalicabile, a pena di determinare l'invalidità dell'intero procedimento disciplinare.

La questione di diritto sulla quale si controverte, concerne la portata dell'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19, in forza del quale nei confronti del pubblico dipendente, condannato in sede penale «la destituzione può sempre essere inflitta all'esito del procedimento disciplinare, che deve essere proseguito o promosso entro 180 giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile e concluso nei successivi 90 giorni».

La norma predetta ha dato luogo a numerose difficoltà di interpretazione e a contrasti giurisprudenziali circa la natura di tali termini.

Taluni giudici hanno, infatti, ritenuto viziato da violazione di legge il provvedimento di destituzione adottato dopo la scadenza del termine in parola previsto per la conclusione del procedimento, argomentandone il carattere perentorio dal tenore letterale della norma («... deve essere ... concluso»), in relazione all'intenzione del legislatore di delimitare rigidamente l'esercizio del potere disciplinare, sotto il profilo temporale.

Altre pronunce hanno, di contro, affermato che il termine in questione ha carattere ordinatorio, e perciò il provvedimento assunto dopo 90 giorni dalla contestazione degli addebiti non è illegittimo, in quanto, alla luce di una lettura sistematica della normativa contenuta nel testo unico n. 3 del 1957, il procedimento disciplinare è composto da più fasi, volte a contemperare due sfere contrapposte di interessi: quello pubblico-istituzionale dell'amministrazione e quello di consentire l'adeguato esercizio del diritto di difesa del dipendente.

Anche le sentenze del Consiglio di Stato sull'argomento si sono mosse intorno a questo dualismo interpretativo, sottolineando più volte come il superamento del termine non può sempre comportare l'estinzione automatica del procedimento, ogni qualvolta sia documentato che detto travalicamento è sorretto da adeguate esigenze istruttorie, in relazione, del resto, alla eliminazione, all'interno del procedimento disciplinare, di ogni automatismo valutativo conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 971 del 1988.

Peraltro, con ordinanza n. 16 del 3 settembre 1997, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha ritenuto che l'unica possibile interpretazione della norma in questione sia quella che, privilegiando il tenore letterale della medesima, dispone la perentoria conclusione del procedimento nel termine di 90 giorni indicato dalla legge.

Tale lettura, supportata, altresì, dall'individuazione di una *ratio legis* rinvenuta nell'esigenza di definire nel più breve tempo possibile la critica condizione dell'impiegato sottoposto a procedimento disciplinare ed, ancora, nell'interesse pubblico ad acquisire in tempi certi un giudizio su fatti che potrebbero condurre all'adozione di provvedimenti modificativi o sospensivi dello *status* del dipendente, è condivisa dal collegio, per il quale, d'altro canto, essa costituisce diritto vivente.

Nondimeno, proprio per le ragioni in parte già illustrate, la norma della quale si discute potrebbe porsi in contrasto con alcuni principi costituzionali, come appresso illustrato.

2. — Sulla non manifesta infondatezza.

A) Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 971 del 14 ottobre 1988, sono state espunte dall'ordinamento le norme che, in materia di sanzioni disciplinari del pubblico dipendente, consentivano all'amministrazione l'automatica adozione di provvedimenti conseguenti a sentenze penali di condanna passate in giudicato.

Ne è conseguita una situazione per la quale l'amministrazione è sempre tenuta, prima di adottare qualsivoglia determinazione in proposito, a porre in essere un articolato procedimento che, da un lato consenta all'incolpato di esercitare in ogni fase il proprio diritto di difesa, dall'altro ponga l'organo inquirente e quello giudicante nella condizione di rivalutare il materiale probatorio già emerso nel processo penale, eventualmente acquisendo autonomamente nuove fonti di prova.

Non vi è chi non veda come tali imprescindibili esigenze rischino di essere pretermesse di fronte alla necessità di concludere perentoriamente il procedimento entro 90 giorni dalla sua apertura.

Appare illogica, perciò, alla luce del principio generale dell'art. 3 della Costituzione, l'introduzione nell'ordinamento di una norma che riduce in modo sostanziale, sia per la pubblica amministrazione che per il dipendente, il tempo utile per individuare ed apportare al procedimento elementi istruttori e probatori, che in novanta giorni spesso non è facile reperire (si pensi in particolare alle sentenze penali non pronunciate in esito a dibattimento).

B) violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Appare, inoltre, violato dall'articolo in questione il principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 della Carta costituzionale.

Il principio in questione è canone essenziale di condotta della pubblica amministrazione che, tra l'altro, si inverte per il tramite dell'adozione di una serie di regole procedurali dell'agire amministrativo.

La drastica riduzione del tempo utile per addivenire all'accertamento delle responsabilità del pubblico dipendente, imposta dalla norma in discorso, non può che incidere negativamente, fino a eventualmente determinarne la compromissione, nei predetti valori.

Ciò appare tanto più rilevante ove si consideri che il procedimento disciplinare, in quanto volto ad accertare l'eventuale responsabilità dell'impiegato, si propone, tra l'altro, la non secondaria finalità di evitare la permanenza nella struttura degli uffici di soggetti che per la gravità dei fatti commessi, eventualmente accertati in modo incontrovertibile dal giudice penale, non potrebbero che arrecare corrispondente pregiudizio al prestigio e, in definitiva, alla funzionalità dell'amministrazione stessa.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19, nella parte in cui appone il termine perentorio di 90 giorni per la conclusione del procedimento disciplinare, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione;

Sospende il giudizio;

Dispone l'invio degli atti alla Corte costituzionale, a cura della segreteria della sezione, che provvederà altresì alla notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Torino, in camera di consiglio, addì 2 aprile 1998.

Il presidente: MONTINI

Il referendario, estensore: MASSARI

N. 647

*Ordinanza emessa il 2 aprile 1998 dalla Commissione tributaria provinciale di Torino
sul ricorso proposto da Bianchi Fausto contro l'Ufficio del registro di Torino*

Successioni e donazioni (imposta sulle) - Rettifica e liquidazione della maggior imposta, da parte dell'ufficio del registro, con riconoscimento di privilegio a favore dello Stato - Possibilità, per l'acquirente di bene caduto in successione, di contestare l'operato del detto ufficio - Mancata previsione - Lesione del diritto di azione - Violazione del principio della capacità contributiva - Incidenza sul diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

(D.-L. 31 ottobre 1990, n. 346, artt. 34 e 41).

(Cost., artt. 24, 53 e 113).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza di svolgimento del processo e motivi della decisione.

Letti gli atti, sentito l'avv. Michele Bianco per il contribuente, sentito il dott. De Donato per l'ufficio.

Con atto notificato il 14 novembre 1997, Bianchi Fausto conveniva avanti questa Commissione tributaria l'Ufficio del registro di Torino - successioni, ed impugnava l'avviso di liquidazione n. 39, art. 95000117 A/2 notificato il 17 settembre 1997, con cui veniva esercitato nei suoi confronti, quale acquirente di un immobile ereditato dai venditori, il privilegio di cui all'art. 41, d.-l. n. 346/90 con conseguente richiesta di pagamento della somma complessiva di L. 28.348.270 per imposte, sovrattasse e penali.

Sosteneva il ricorrente che il privilegio di cui al cit. art. 41 sarebbe costituzionalmente illegittimo, con particolare riferimento agli artt. 24, 53 e 113 Cost., in quanto assoggetterebbe l'acquirente di un bene immobile caduto in successione al pagamento dell'imposta complementare, senza che allo stesso sia stata offerta dall'ordinamento la benché minima possibilità di difesa, specie in ordine alla determinazione del valore imponibile e di contestazione di quello di maggior valore operato dall'ufficio successioni. A tale proposito, poi, eccepiva che la giurisprudenza invocata dall'ufficio (Cass. sez. I n. 1710 del 25 febbraio 1997) che aveva ritenuto pienamente legittimo il privilegio previsto in materia di Invim (sul rilievo che il terzo acquirente «conscio della garanzia a cui è assoggettato per legge il bene venduto, può precostituire forme di tutela, atte a prevenire il rischio a cui lo espone il privilegio ex art. 28), non si attaglierebbe al caso dell'imposta complementare di successione, in quanto il terzo acquirente di un bene, in relazione al quale l'imposta di successione è stata pagata sulla base della denuncia, non è posto in condizione né di sapere che l'ufficio successioni ha accertato e contestato agli eredi un valore e quindi un imponibile maggiore, né per conseguenza di difendersi — quale debitore in una obbligazione *propter rem* — sul terreno proprio degli eredi quali debitori principali. Viceversa, nel caso del privilegio Invim, tale opportunità egli possiede in quanto ha preso parte all'atto di trasferimento del bene e quindi è a piena conoscenza del valore che egli stesso può, per parte sua, contestare.

A giudizio di questa Commissione, le osservazioni del ricorrente appaiono serie e tali da far ritenere che la questione di costituzionalità sollevata non sia manifestamente infondata.

In effetti, pur convenendo con l'ufficio resistente che il privilegio *de quo* può essere esercitato esclusivamente sul bene alienato dall'erede, il terzo acquirente, tuttavia, non è posto in condizione, nell'inerzia dell'erede-alienante, di contestare in alcun modo la pretesa dell'ufficio e, in particolare, di porre in discussione l'entità del maggior valore accertato. Ciò perché la legge, che peraltro vuole proteggere il fisco con uno strumento molto forte come il privilegio immobiliare (cfr. art. 2772 c.c.), non prevede nella procedura di accertamento (art. 34 seg. d.-l. n. 346/90) un qualche strumento che dia al terzo acquirente la possibilità di supplire alla inerzia dell'erede, unico interlocutore dell'ufficio per quanto riguarda l'imposta di successione. Nel caso dell'Invim, il terzo — come ha giustamente sottolineato la Corte di cassazione — ha possibilità di premunirsi e di muovere contestazioni all'ufficio impositore, in quanto egli stesso fu parte nel negozio giuridico fonte dell'obbligazione tributaria. Nel caso della compravendita di un bene successorio, invece, egli non ha alcuna possibilità del genere non solo e non tanto perché egli non è stato posto nella possibilità di venire a conoscenza dell'accertamento di maggior valore nel caso di inerzia dell'erede (come nel caso di specie), ma anche e soprattutto perché, anche se a conoscenza di tale accertamento, egli non avrebbe alcuna legittimazione a interloquire in merito alla determinazione da parte dell'ufficio del maggior valore, giacché, come sopra accennato l'unico interlocutore dell'ufficio è, per legge, l'erede.

Su questo punto, essenzialmente, si radica il dubbio di costituzionalità che, ad avviso di questa Commissione, potrebbe viziare l'attuale normativa che regola la procedura di accertamento di maggior valore. Non è dunque,

tanto la previsione del privilegio immobiliare posto a presidio dell'obbligazione tributaria (art. 41) che appare non conforme ai principi costituzionali, quanto, più a monte, l'accertamento del maggior valore che non prevede alcuna possibilità di intervento del terzo acquirente (art. 34-35, d.-l. n. 346/90). Inconveniente, questo, che potrebbe essere eliminato con relativa facilità mediante la previsione di una estensione al terzo acquirente del diritto dell'erede alla contestazione dell'operato dell'ufficio, con acconci strumenti conoscitivi (es., notificazione al terzo dell'accertamento, con previsione di autonomi termini di validità dell'accertamento) e propositivi (possibilità di impugnare l'atto di accertamento).

In conclusione, la prospettata questione di legittimità costituzionale si pone in ordine alla procedura disciplinata dall'art. 34 e 41, d.-l. n. 346/90 in relazione agli artt. 24 («tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi»), 113 (sulla tutela giurisdizionale contro gli atti della p.a.), e 53 della Costituzione (concorso alle spese pubbliche in relazione alla capacità contributiva, principio che nella specie sembra vulnerato dall'impossibilità di contestare l'accertamento di maggior valore).

La rilevanza della questione nel caso in esame è di tutta evidenza.

Pertanto il giudizio va sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale, come in dispositivo.

P. Q. M.

Sospende la decisione e rimette gli atti alla Corte costituzionale perché si pronunci sulla prospettata questione di costituzionalità degli artt. 34 e 41, d.-l. 31 ottobre 1990, n. 346, in relazione agli artt. 24, 113 e 53 della Costituzione;

Dispone la notifica della presente ordinanza al presidente del Consiglio dei Ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Torino, addì 2 aprile 1998

Il presidente estensore: ARAGONA

98C1047

N. 648

*Ordinanza emessa il 10 dicembre 1997 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 agosto 1998)
dalla Commissione tributaria provinciale di Torino sul ricorso proposto da E.N.E.L. S.p.a. contro A.G.I.A.P. S.r.l.*

Imposte e tasse in genere (statali e comunali) - Tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche di pertinenza dei comuni e delle province (T.O.S.AP.) - Criteri per la rideterminazione delle tariffe - Direttive fissate dalla legge di delega n. 421/1992 - Limite di tassazione delle variazioni in aumento per le occupazioni permanenti - Mancata osservanza da parte del legislatore delegato - Violazione dei principi posti dalla legge di delega.

(D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 47).

[Cost., artt. 76, legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 4, comma 4, lett. b), p. 1].

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 2088/97 depositato il 18 giugno 1997 avverso avviso di accertamento - Tosap, 96 contro A.G.I.A.P. S.r.l. da E.N.E.L. Società per azioni, Tosap comune di Bosconero, residente a Roma in via G.B. Martini n. 3, difeso da Cermignani Giuseppe residente a Torino in Corso Regina Margherita n. 267.

Impugnazione.

Ricorso contro l'avviso di accertamento, emesso dalla A.G.I.A.P. S.r.l. concessionaria per l'accertamento e la riscossione dei tributi locali per il comune di Bosconero (Torino), ai fini della applicazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui al d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, per l'anno 1996.

Atti del giudizio.

Parte ricorrente: ricorso depositato il 18 giugno 1997, memoria aggiunta ed istanza di riunione di procedimenti, depositati il 31 ottobre 1997, istanza di trattazione in pubblica udienza, depositata il 31 ottobre 1997; A.G.I.A.P. S.r.l.: costituzione in giudizio e controdeduzioni, depositati il 18 luglio 1997.

Comparsi.

Per la parte ricorrente: il dott. Giuseppe Germiniani, per delega in atti.

Per l'A.G.I.A.P. S.r.l.: il dott. Maurizio Armarelli, per delega in atti.

Letti gli atti.

Udito il relatore, sig. Cocito Luciano.

RITENUTO IN FATTO

La concessionaria del servizio di accertamento e riscossione dei tributi locali per il Comune di Bosconero (Torino), S.r.l. A.G.I.A.P., con sede in Torino, via Colli n. 3, con avviso notificato a termini di legge il 25 marzo 1997, provvedeva all'accertamento, a carico della S.p.a. E.N.E.L. - Direzione distribuzione Piemonte-Valle d'Aosta, corrente in Torino, corso Regina Margherita n. 267, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Tosap) per l'anno 1996, determinata in L. 6.030.000, oltre a sanzioni, interessi di mora e diritti vari, per un carico tributario complessivo di L. 15.129.000. Contro la suddetta pretesa fiscale, si è opposta la società ricorrente sostenendo:

a) l'illegittimità della tassazione *de quo*, attuata in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 47, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 507/1993, per violazione dell'art. 76 della Costituzione, in considerazione del fatto che la citata normativa non accoglierebbe l'indirizzo espresso dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, circa il limite di tassazione delle variazioni in aumento per le occupazioni permanenti del suolo pubblico; il che avrebbe provocato, secondo l'opponente, un aumento di oltre sei volte del carico tributario attinente alla antecedente imposizione;

b) l'illegittimità del criterio di determinazione della tassa, dato che la stessa risulterebbe rapportata alla lunghezza di tutte le strade del territorio comunale, senza tener conto della parte del suolo effettivamente occupato dalle condutture od impianti, come stabilito dall'art. 47, punto I, del precitato decreto delegato; il tutto senza calcolare quanto già versato dalla società stessa per l'anno in questione;

c) l'illegittima applicazione delle sanzioni per omessa dichiarazione, in quanto, per l'art. 50 dello stesso decreto, non sussisterebbe l'obbligo della denuncia per gli anni successivi a quello di prima applicazione della tassa (1994), salvo per le nuove installazioni, peraltro regolarmente denunciate.

Replica, a sua volta, la S.r.l. A.G.I.A.P., facendo presente:

aa) che, a seguito dell'emanazione della legge delega n. 421/1992 dove risultano fissati in via generale, per i tributi locali, i principi ed i criteri ad essi conferenti — e tra questi anche il livello di massima tassazione della Tosap richiamato dalla società ricorrente —, il d.lgs. n. 507/1993, quale decreto delegato, nello stabilire, per detta tassazione, una rideterminazione delle tariffe in relazione alla ripartizione dei comuni in non più di cinque classi, provvedeva altresì, ad introdurre la prevista forma di determinazione forfettaria della tassa stessa, relativamente alle occupazioni del sottosuolo e del soprasuolo pubblico con linee elettriche, cavi, condutture e simili. E tale indirizzo avrebbe determinato un sostanziale assorbimento, in detta statuizione, del predetto limite sugli aumenti delle occupazioni permanenti rispetto alla antecedente situazione tributaria del soggetto contribuente, nella ulteriore considerazione che lo stesso troverebbe, comunque, un obiettivo impedimento, in fase di pratica applicazione del tributo, dato dalla impossibilità di istituire un collegamento fra i nuovi criteri e quelli propri della precedente normativa, per mancanza di termini comuni dei procedimenti medesimi;

aa/I) che, in ogni caso, il limite in questione non risulterebbe violato, quand'anche lo stesso fosse fatto salvo in linea di principio, dato che l'eventuale aumento dell'imposizione sarebbe da ritenersi aderente alla tariffa e non già alla tassa come tale, tenuto anche presente che una diversa interpretazione della normativa legittimerebbe l'eventuale evasione perpetuata nelle annualità precedenti, condizione che, se accertata, non prospetterebbe quell'eccessivo aumento della tassazione lamentata dall'E.N.E.L. per l'anno in contestazione;

bb) che, per quanto attiene all'entità della tassa, la stessa risulterebbe conseguente ai dati messi a disposizione della amministrazione comunale; dati che confermerebbero l'occupazione del sottosuolo per l'intero sviluppo viario del comune;

cc) che, per l'applicazione delle sanzioni, il versamento dell'importo operato dal contribuente configurerebbe una implicita denuncia positiva per le occupazioni supposte imponibili e, negativa, per le variazioni eventualmente intervenute, ragione per cui un aumento della tassa, rispetto alla situazione preesistente, comporterebbe una condizione di infedeltà della denuncia del tributo in rapporto a quanto già corrisposto al comune.

La commissione, per sua parte, nell'udienza di data odierna, udite le parti in causa, dichiara di riservarsi in ordine alla propria decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La controversia insorta fra l'E.N.E.L. S.p.a. e la A.G.I.A.P. S.r.l., quale concessionaria per l'accertamento e la riscossione dei tributi locali per il Comune di Bosconero (Torino), evidenzia una primaria eccezione di incostituzionalità, sollevata dalla ricorrente, in ordine al contenuto del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 — decreto legislativo delegato — nella parte in cui, all'art. 47, non appare conforme all'indirizzo espresso, in ordine alla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di pertinenza dei comuni e delle province, dalla correlativa legge delega del 23 ottobre 1992, n. 421.

Il rilievo muove dall'osservazione secondo la quale la precitata legge ha previsto, fra l'altro, all'art. 4, lett. b), punti 1 e 2, tre precisi criteri direttivi, rappresentati, per i casi che interessano la presente controversia, da:

una rideterminazione delle tariffe al fine di una più adeguata rispondenza al beneficio economico retraibile, nonché in relazione alla ripartizione dei comuni in non più di cinque classi;

un limite tributario, relativamente alle variazioni in aumento per le occupazioni permanenti, fissato al 50% delle misure massime della tassazione vigente al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa;

una forma di determinazione forfettaria della tassa per le occupazioni di spazi soprastanti e sottostanti il suolo con linee elettriche, cavo, condutture e simili.

Se non che, a fronte di detto indirizzo, il d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, come decreto delegato, se ha provveduto per la rideterminazione delle tariffe nonché per la prevista tassazione forfettaria per particolari installazioni ed allacciamenti tecnici, nulla ha disposto circa il limite di prelievo concernente le possibili variazioni in aumento attinenti alle occupazioni permanenti, determinabili in base alle nuove disposizioni di attuazione.

Da qui l'opposizione della società contribuente, alla quale verrebbe imputata, a seguito di detta omissione, una tassazione marcatamente eccedente rispetto a quella propria della antecedente legislazione, e la conseguente proposizione, sul punto, della eccezione di incostituzionalità della normativa di cui al citato decreto legislativo.

Ora, sulla posizione assunta dalla ricorrente, l'A.G.I.A.P. S.r.l. obietta negando l'esistenza di un siffatto difetto nella contestata normativa di attuazione, opponendo tutta una serie di considerazioni, delle quali il Collegio reputa di dover rilevare solo la parte riguardante il sistema di forfetizzazione della tassa nonché delle relative conseguenze, tralasciando le indimostrabili ipotesi di possibili evasioni dall'imposizione per gli anni precedenti il periodo in contestazione, chiaramente infondate ed estranee alla problematica proposta.

Ed, in tal senso, è da annotare come, secondo la concessionaria, la meccanica del *forfait*, adottata per la determinazione del tributo relativo agli impianti o collegamenti della società contribuente, non consentirebbe una effettiva applicazione del precitato limite di tassazione, nella considerazione che lo stesso non si concilierebbe con la situazione propria della antecedente normativa.

Di fatto, in detto contesto, i vari tipi di impianti risultavano ripartiti secondo una diversa tipologia impositiva, rapportata sia al numero dei medesimi che alla loro effettiva localizzazione, mentre l'introduzione del predetto criterio della forfetizzazione del tributo, presupponendo una necessaria uniformità formale degli impianti in questione, non potrebbe accogliere, nella sua pratica attuazione, il cosiddetto termine del 50% sull'aumento della medesima, per assenza del parametro di riferimento con le disposizioni vigenti fino al momento dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione.

A ciò sarebbe ancora da aggiungere l'ulteriore considerazione concernente la possibile attribuzione degli aumenti delle variazioni alla tariffa anziché alla tassa come tale, ragione per cui il predetto limite di tassazione non sarebbe proponibile in detta specifica strutturazione dell'accertamento del tributo.

Orbene, in tale più succinta esposizione della questione, il Collegio osserva che le ragioni opposte dalla Concessionaria tendano ad accorpare condizioni e situazioni impositive, fra loro nettamente diverse, in un insieme operativo tributario per nulla idoneo a siffatte improprie ipotizzazioni.

Infatti, è di tutta evidenza come, per ogni imposizione tributaria, valga un preciso *iter* applicativo che, partendo dall'esistenza di un determinato presupposto di tassazione ed in presenza di un predeterminato indice di prelievo fiscale rapportabile a quest'ultimo, giunge alla determinazione del carico tributario da attribuire al soggetto contribuente; carico sul quale possono ancora valere condizioni di esenzione o di riduzione del tributo per ragioni economico-sociali che il legislatore ritiene, in un certo momento, di prendere in considerazione.

Pertanto, in questa precisa sequenza, è da ritenersi quanto meno non appropriata una prospezione della tassazione che proponga, in ultima analisi, una sostanziale commistione fra queste tre fasi dell'accertamento del debito fiscale, ravvisando lineamenti e valenze intercambiabili fra la nozione di tassa od imposta, come risultato del procedimento di accertamento, e quella propria del procedimento stesso, riguardato ora rispetto all'indice del prelievo ora al presupposto tributario — tipico in tal senso lo scambio di posizioni fra tariffa e tassa —, tale da addurre ad erronee conclusioni sulle specifiche condizioni dell'intero processo accertativo.

È il caso, infatti, rivelato dalla controversia, insorto sul cosiddetto limite di tassazione presente nell'art. 4, lett. b), punto 1, della precitata legge delega, per il quale debbono, necessariamente, valere le prospezioni e le suddivisioni di principio accennate in precedenza, senza interferenze di sorta.

Ed invero, quando la disposizione in argomento fa riferimento, per le occupazioni permanenti, ad una entità delle variazioni in aumento non superiore al «50 per cento della misura massima di tassazione vigente», la stessa assume come elemento fondamentale, rispetto tanto alla normativa antecedente che a quella di nuova applicazione, il risultato del processo accertativo posto in atto, ossia l'entità della tassa che, in qualsiasi forma dedotta, viene arrestata, in tale previsione, ad un certo livello di prelievo.

E se di tassa si tratta, vale a dire di una conseguenza ultima di una azione fiscale posta a monte della medesima, sulla quale, poi, agisce una decurtazione, o contenimento, dell'entità fiscale da versare all'ente pubblico per volontà del legislatore, non sembra esservi dubbio alcuno sul fatto che questa fase terminale dell'accertamento nulla abbia a che vedere con quella ad essa antecedente, riservata tanto ai presupposti che alla specifica strutturazione del tributo.

In altri termini: che questi possano riferirsi a classi più o meno numerose di imposizione, oppure ad un sistema di determinazione forfettaria, anziché analitica, della tassa, ovvero all'esistenza, o meno, di parametri di riferimento con le condizioni di fatto rilevanti sotto la passata legislazione, ciò attiene esclusivamente alla meccanica della tassazione e non già al risultato della medesima, che, come tale, non può subire alcuna ulteriore aggregazione di diverso genere senza travalicare, irrimediabilmente, nella esiziale contraddizione concettuale di un effetto che, nel contempo, sia causa di se stesso.

Pertanto, l'argomentare dell'A.G.I.A.P. S.r.l., dove il procedimento di accertamento — riferito al rinnovo delle classi ed al sistema forfettario — viene sostanzialmente fuso nel risultato della tassa, al solo fine di assorbire, in detto accorpamento, una certa entità della medesima ritenuta intassabile, non sembra possa essere minimamente condivisa.

Del resto, avendo ben presenti le varie fasi concernenti l'imposizione tributaria in generale — tassa od imposta che sia — ed assumendo come punto di riferimento il fatto che l'entità di un tributo può essere vincolata ad un certo *plafond* da parte del legislatore stesso, non può che dedursi, con ogni ovvietà, come una siffatta condizione sia unicamente accertabile dall'esame delle enunciazioni espresse dalle normative interessate — legge delega e decreto legislativo delegato —, senza che su di esse possano interferire considerazioni obiettivamente estranee alla questione proposta.

Di conseguenza, preso atto che l'indirizzo contenuto nella legge delega 23 ottobre 1992, n. 412, all'art. 4, lett. b), punto 1 secondo periodo, concernente il limite di tassazione delle variazioni in aumento per le occupazioni permanenti, non trova analoga e corrispondente previsione nella normativa di attuazione di cui al d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, quale decreto legislativo delegato, la Commissione considera non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità, proposta dalla parte ricorrente, in ordine alla predetta omissione, ravvisando nella medesima un eccesso di delega da parte del Governo, in violazione di quanto disposto dall'art. 76 della Costituzione della Repubblica.

P. Q. M.

Sospende il giudizio e dispone, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione attinente alla legittimità costituzionale del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, per il mancato accoglimento del criterio direttivo dettato dalla legge 23 ottobre 1992, n. 412, art. 4, lett. b), punto 1 secondo periodo, in contrapposizione a quanto disposto dall'art. 76 della Costituzione;

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e di darne comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, addì 10 dicembre 1997

Il presidente: BERNARDI

Il relatore: COCITO

N. 649

Ordinanza emessa l'8 maggio 1998 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia, sul ricorso proposto da Tosto Nicolò contro la regione Lombardia

Impiego pubblico - Regione Lombardia - Concorso riservato per titoli per l'inquadramento alla prima qualifica dirigenziale - Nuova disciplina per la valutazione dei titoli a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di quella precedente con sentenza della Corte costituzionale n. 331/1998 - Riapertura dei termini per i concorrenti non vincitori - Valutazione del servizio reso presso enti pubblici diversi dalla regione a partire dal 15 dicembre 1973 e del servizio reso presso la regione a decorrere dal 1° agosto 1979 - Irragionevolezza e disparità di trattamento di situazioni analoghe - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della P.A. - Riferimenti alle pronunce della Corte costituzionale nn. 879/1988 e 432/1989.

(Legge regione Lombardia 10 gennaio 1995, n. 2, artt. 1 e 2).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 826 del 1995 proposto da Tosto Nicolò rappresentato e difeso dall'avvocato Aurelio Di Bernardo ed elettivamente domiciliato presso la segreteria del t.a.r., in Brescia, via Malta n. 12;

Contro la regione Lombardia, in persona del presidente, costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avvocati Ezio Antonini e Paolo Bertoni ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo, in Brescia, Corsetto S. Agata n. 22;

Per l'annullamento del provvedimento del dirigente coordinatore - Giunta regionale della regione Lombardia - Settore affari generali - Servizio personale n. 104405 in data 6 aprile 1995, concernente la reiezione della domanda, presentata ai sensi della legge della regione Lombardia n. 2/1995, per la attribuzione di un nuovo punteggio nel concorso per titoli a n. 152 posti di seconda qualifica dirigenziale nel ruolo della Giunta regionale, già espletato ai sensi della legge regionale n. 60/1984, art. 36;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della regione Lombardia;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza dell'8 maggio 1998, la relazione del ref. dr. Salvatore Cacace;

Udito, alla stessa udienza, l'avv. Aurelio Di Bernardo per il ricorrente;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

1. — Con legge n. 60 del 30 novembre 1984, la regione Lombardia, nel dettare le norme sullo stato giuridico ed economico del personale regionale e nell'introdurre, in particolare, in tal sede, le qualifiche dirigenziali, all'art. 36 dispose che, in sede di prima attuazione della legge stessa, i posti della seconda qualifica funzionale dirigenziale sarebbero stati ricoperti mediante concorsi per titoli, ai quali erano ammessi a partecipare i dipendenti regionali inquadrati nella prima qualifica dirigenziale ai sensi dell'art. 34 della stessa legge; per la formulazione della graduatoria, inoltre, l'art. 36 citato, al quarto comma, prevedeva che sarebbero stati valutati i titoli relativi al servizio prestato in regione dal 15 dicembre 1973, i titoli di studio e lo svolgimento delle funzioni, escludendo, comunque, la valutazione dei servizi (e delle funzioni) prestati presso altre amministrazioni pubbliche diverse dalla regione Lombardia.

Dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione in questione proprio con riguardo alla mancata valutazione dei citati pregressi servizi (vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 331/1988, che ritenne fondata la questione di legittimità costituzionale del detto art. 36, per la parte in cui la norma non considerava affatto, come s'è detto, il servizio di ruolo prestato presso enti pubblici diversi dalla regione), con legge n. 2/1995 la regione Lombardia prevede la riapertura della graduatoria del concorso (già effettuato, a suo tempo, in attuazione ed in conformità delle originarie disposizioni della legge regionale n. 60/1984), limitatamente al personale regionale di ruolo, che, essendo stato inquadrato nella prima qualifica funzionale dirigenziale ai sensi dell'art. 34 della

legge regionale n. 60 del 1984 ed avendo partecipato al concorso di cui all'art. 36 della stessa legge, non fosse risultato vincitore, non essendogli stato valutati come titoli né il servizio di ruolo a livello direttivo prestato presso enti pubblici diversi dalla regione né lo svolgimento, presso gli stessi enti, di funzioni di ruolo a livello direttivo; infatti, la citata nuova legge regionale n. 2, all'art. 1, disponeva che, ai fini della attribuzione del punteggio, dovevano essere considerati anche il servizio di ruolo prestato in enti pubblici diversi dalla regione prestato a livello direttivo o superiore, nonché lo svolgimento di funzioni di ruolo a livello direttivo presso gli enti medesimi, purché successivi alla data del 15 dicembre 1973.

1.1. — Alla effettuazione del nuovo scrutinio dei dipendenti di prima qualifica dirigenziale, in attuazione della legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2, si riteneva interessato e presentava, pertanto, apposita domanda di «revisione del punteggio», il sig. Nicolò Tosto, il quale, avendo a suo tempo partecipato al concorso per titoli per l'inserimento nella seconda qualifica dirigenziale (bandito ai sensi dell'art. 36 della legge regionale n. 60/1984), si era visto in quella sede attribuire il punteggio di 35,412, che non gli aveva consentito di collocarsi utilmente nella graduatoria in questione (approvata con deliberazione di giunta regionale n. III/50429) e, quindi, di essere inquadrato nella seconda qualifica dirigenziale, dal momento che, per rientrare fra i vincitori del concorso, occorreva classificarsi fra il primo ed il centocinquantesimo posto, mentre il sig. Tosto, con il citato punteggio di 35,412, risultava classificato al duecentoquarantaquattresimo posto.

1.2. — La domanda del sig. Tosto non veniva, tuttavia, presa in considerazione dalla regione, nel nuovo scrutinio *de quo* (indetto, come si è visto, ai sensi della legge regionale n. 2/1995), in quanto, in sostanza, egli non vanta servizi e funzioni svolti «in enti pubblici diversi dalla regione» successivamente alla data del 15 dicembre 1973, risultando a quella stessa data inquadrato nei ruoli della regione; cosicché, conclude il provvedimento impugnato, «tutti i servizi e tutte le funzioni sono già stati valutati in sede di concorso per la copertura dei 152 posti nella seconda qualifica funzionale dirigenziale indetto, a suo tempo, dall'amministrazione in attuazione di quanto disposto dal già citato art. 36 della legge regionale n. 60/1984».

2. — Avverso la denegata attribuzione di nuovo punteggio nella rinnovata procedura concorsuale (di cui al provvedimento impugnato del dirigente coordinatore n. 104405 in data 6 aprile 1995), ha proposto ricorso il dott. Tosto, deducendone le seguenti illegittimità: eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento; ingiustizia manifesta; illogicità; pretestuosità.

La determinazione regionale sarebbe illegittima in quanto applica una disposizione della legge regionale n. 2/1995, che, si afferma in ricorso, «riconosce periodi di servizio e funzioni svolti in enti diversi dalla regione dal 15 dicembre 1973»; lo stesso beneficio, si sostiene, si sarebbe dovuto estendere anche all'ulteriore categoria di dipendenti, che «hanno svolto servizi e funzioni alle dipendenze della regione stessa», categoria alla quale, invece, in occasione del primo concorso (quello effettuato ai sensi dell'originario art. 36 della legge regionale n. 60/1984), sarebbe stato riservato un trattamento diverso (e peggiorativo).

Il ricorrente, pur non vantando, insomma, servizi (o funzioni) presso enti diversi dalla regione successivi alla data del 15 dicembre 1973 (per i quali ottenere il punteggio previsto dalla legge regionale n. 2/1995), avrebbe diritto, a suo dire, a vedersi riconosciute (così come vengono riconosciute con la citata legge n. 2 ai dipendenti che tali servizi e funzioni abbiano svolto presso enti diversi dalla regione), dal 15 dicembre 1973 in avanti, in particolare, le funzioni svolte presso la regione stessa, assegnategli (asserisce) con atti formali, le quali, invece, nel primo concorso per titoli gli vennero riconosciute solo dal 1° agosto 1979 in avanti (e ciò per effetto del disposto della lettera c) del terzo comma dell'art. 1 della legge regionale n. 22/1985).

Mancherebbe, allora, ogni motivazione logica circa l'esclusione del ricorrente, ai fini della sua utile collocazione nella graduatoria di cui si tratta, dal beneficio di vedersi riconosciuto il punteggio per svolgimento di funzioni, ai sensi dell'art. 36, comma 4, lettera c-3, della legge regionale n. 60/1984, anche per il periodo 15 dicembre 1973/31 luglio 1979.

La regione, nel limitare, con l'art. 1 della legge regionale n. 2/1995, il riconoscimento di funzioni svolte dal 15 dicembre 1973 al 31 luglio 1979 al solo personale che tali funzioni abbia svolto presso enti diversi dalla regione e nel prevedere, con l'art. 2 della stessa legge, in sede di riapertura del concorso per la seconda qualifica dirigenziale, la possibilità di attribuzione del relativo nuovo punteggio al solo «personale regionale di ruolo, già dipendente di ruolo a livello direttivo, di enti pubblici diversi dalla regione», avrebbe dunque, conclude il ricorso, immotivatamente privilegiato coloro che avevano prestato servizio in enti diversi e ciò in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione repubblicana; questione, questa, di cui il tribunale viene invitato a valutare la non manifesta infondatezza, ai fini della conseguente sospensione del giudizio e della rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

2.1. — Si è costituita in giudizio con atto formale la regione Lombardia, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con memoria depositata nell'imminenza della udienza, la regione Lombardia resistente ha affermato, in via di principio, l'infondatezza delle censure mosse all'indirizzo del provvedimento impugnato, illustrando, con specifica analisi della posizione del ricorrente, come questi abbia «proposto, in occasione della legge regionale n. 2/1995, una domanda rivolta ad ottenere la valutazione delle funzioni prestate» *intra regionem* prima del 1° agosto 1979 «come direttore di Centro di formazione professionale» e come dunque legittimamente la regione gli abbia «risposto che la domanda non poteva essere presa in considerazione, in quanto la l.r. prevedeva solo la valutazione di servizi e funzioni svolte presso enti pubblici diversi dalla regione dal 15 dicembre 1973; mentre da tale data il ricorrente era già inquadrato in regione».

Quindi, la regione conclude per la infondatezza del ricorso e per la inammissibilità, o comunque manifesta infondatezza, della questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 2/1995, in quanto, a suo dire, il ricorrente, «volendo censurare la mancata valutazione di funzioni direttive asseritamente svolte in regione tra il 1973 e il 1979 avrebbe dovuto impugnare, oltre 10 anni fa, la graduatoria originaria» e non il diniego oggetto del presente giudizio, né, tantomeno, la legge regionale n. 2/1995, che, sottolinea la memoria, «riguarda solo la valutazione dei servizi e delle funzioni prestate extra-regione».

2.2. — Anche il ricorrente ha ribadito le proprie argomentazioni con memoria presentata alla udienza di trattazione, nella quale, in particolare, si contrasta la tesi di controparte «secondo cui andava impugnata la graduatoria originaria» sottolineandosi come in quell'epoca la regione abbia «computato le mansioni svolte da tutti i dipendenti in applicazione e con la decorrenza dell'entrata in vigore della legge regionale n. 42/1979» (e cioè dal 1° agosto 1979), così ponendo sullo stesso piano tutti i dipendenti e rendendo non invocabile alcuna «disparità di trattamento» che si verificherebbe, invece, con la legge regionale n. 2/1995 (con la norma regionale citata, si conclude infatti, «sono stati riconosciuti tutti i servizi prestati dal 15 dicembre 1973, ma per le funzioni presso la stessa regione il riconoscimento è stato fatto coincidere con l'entrata in vigore della legge regionale n. 42/1979»).

2.3. — Alla pubblica udienza dell'8 maggio 1998, uditi i difensori presenti per le parti costituite, la causa è passata in decisione.

D I R I T T O

1. — Il *thema decidendum* della presente controversia concerne, in sostanza, non tanto la legittimità della esclusione del ricorrente dal nuovo scrutinio effettuato, in diretta applicazione della legge regionale n. 2/1995, a favore di quei dipendenti di prima qualifica dirigenziale il cui servizio di ruolo ed il cui svolgimento di funzioni presso enti pubblici diversi dalla regione, a livello direttivo, doveva essere valutato ai fini della loro partecipazione al concorso per titoli per la copertura di n. 152 posti di seconda qualifica dirigenziale (indetto, a suo tempo, dall'amministrazione in attuazione di quanto disposto dall'art. 36 della legge regionale n. 60/1984), quanto, piuttosto, l'asserita incostituzionalità (in quanto a ciò si riduce, in definitiva, l'unico, articolato motivo di censura dedotto) della legge della regione Lombardia n. 2/1995, che ha ammesso (tra i titoli utili per la formazione della graduatoria del concorso di cui si è detto) la valutazione delle funzioni direttive svolte presso enti diversi dalla regione a partire sin dal 15 dicembre 1973, mentre, per le stesse funzioni svolte in regione (quelle vantate dall'istante), tale valutazione era stata ammessa (in sede di originaria procedura concorsuale e senza che la legge regionale n. 2/1995 in questione sia intervenuta a ridisciplinare tale ultima specifica ipotesi) solo dal 1° agosto 1979.

1.1. — Come si è illustrato nella parte in fatto, con legge regionale n. 2/1995, in conformità al principio di diritto indicato nella sentenza della Corte costituzionale n. 331/1988, la regione Lombardia aveva in sostanza riscritto l'art. 36 della precedente legge regionale n. 60/1984, disponendo che, nello scrutinio per titoli per la seconda qualifica dirigenziale (a modifica di quanto previsto dalla citata legge n. 60), fossero valutati anche il servizio prestato dai concorrenti e lo svolgimento di funzioni direttive da parte degli stessi presso enti pubblici diversi dalla regione Lombardia (sebbene, peraltro, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4, lettera A), della legge regionale 29 novembre 1984, n. 60, concernesse la sola esclusione da qualsiasi valutazione dei servizi prestati come dipendente di altri enti pubblici, compreso lo Stato, e non anche la valutazione delle funzioni di ruolo a livello direttivo, di cui alla lettera C) dello stesso comma, che era norma non sottoposta, in quella sede, a giudizio incidentale di costituzionalità, almeno per ciò che concerne la limitazione di tale valutazione alle sole funzioni svolte all'interno dell'ente regione).

1.2. — All'uopo il legislatore regionale, una volta riscritto (con l'art. 1 della legge n. 2/1995) il comma 4 del citato art. 36, indicò espressamente, all'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 2/1995, che «la graduatoria del

concorso di cui all'art. 36 della legge regionale 29 novembre 1984, n. 60, viene riaperta limitatamente per il personale di cui al primo comma» e, cioè, per il solo «personale regionale di ruolo, già dipendente di ruolo a livello direttivo, di enti pubblici diversi dalla regione».

Si tratta, in sostanza, di una legge di sanatoria, che ha favorito la definizione in via stragiudiziale della vertenza in corso con una determinata categoria di dipendenti (quelli che, nel concorso per titoli di cui sopra, non si erano visti valutare i servizi e le funzioni di ruolo a livello direttivo svolti presso enti pubblici diversi dalla regione), senza rimettere in discussione le assegnazioni di posti già effettuate (l'art. 3 della legge regionale in questione non lascia spazio a ragionevoli dubbi allorché stabilisce che l'immissione nella seconda qualifica funzionale dirigenziale dei nuovi scrutinati è operata seguendo l'ordine della nuova graduatoria e decorre, fermo restando l'organico *ex* legge regionale n. 60/1984, dalle date nelle quali si siano verificate vacanze di posti nella detta qualifica, successivamente alle nomine effettuate in seguito al concorso espletato ai sensi della precedente legge regionale n. 60/1984) e senza consentire, peraltro, una generale riapertura dell'intera procedura, ma solo consentendo la attribuzione di un «nuovo punteggio» al personale che, avendo partecipato al concorso del 1985, era interessato, ora per allora, a vedersi valutare «il servizio di ruolo comunque espletato a livello direttivo presso gli enti pubblici diversi dalla regione», come enuncia il primo comma dell'art. 1 della legge regionale in questione (v. t.a.r. Lombardia - Milano - Sez. III, n. 350 del 28 marzo 1997).

1.2.1. — Pertanto, esattamente la regione, con il provvedimento impugnato, non ha riesaminato i titoli già considerati in base alla legge regionale n. 60/1984 o, meglio, non ha consentito che la riapertura della graduatoria del concorso di cui trattasi riguardasse dipendenti (tra i quali il ricorrente), che non chiedevano la valutazione di servizi e/o funzioni prestati presso enti diversi dalla regione, ma una diversa valutazione del servizio e/o delle funzioni prestati presso la regione stessa e già fatti oggetto di valutazione (ovvero di diniego di valutazione) all'epoca dell'originaria procedura concorsuale.

1.3. — Peraltro, a tali osservazioni va aggiunto che la unica censura dedotta dal ricorrente investe direttamente il menzionato atto legislativo regionale, involgendo conseguentemente una questione di legittimità costituzionale, prospettata dal ricorrente con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

La legge regionale della Lombardia n. 2 del 10 gennaio 1995 si porrebbe infatti, secondo le tesi del ricorrente (il quale deduce il vizio di costituzionalità per quanto riguarda l'art. 2 della legge, mentre, di fatto e più propriamente, la questione può dirsi posta riguardo all'art. 1 della legge stessa), in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza, allorché, nel riscrivere il comma 4, dell'art. 36, della legge regionale 29 novembre 1984, n. 60, introduce, tra i titoli valutabili per lo svolgimento di funzioni direttive, lo «svolgimento di funzioni ... in enti pubblici diversi dalla regione ... a partire dal 15 dicembre 1973» (lettera C4 del comma 4 citato), mentre, per lo svolgimento delle stesse funzioni presso la regione (immutata essendo rimasta la lettera C3 dello stesso comma 4), tale valutazione era stata ammessa (nel testo originario dell'art. 36 in argomento, come interpretato autenticamente con legge regionale n. 22/1985 e rimasto, come s'è detto, immutato nella versione della legge regionale n. 2/1995) solo per le funzioni svolte successivamente alla entrata in vigore della legge regionale n. 42/1979, che fissò l'assetto organizzativo della regione (e cioè successivamente al 31 luglio 1979).

1.4. — Pur rivolta formalmente, dunque, contro gli atti applicativi, la censura proposta dal ricorrente nella sostanza investe gli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 2/1995.

Pertanto, il ricorso può essere deciso soltanto affrontando le questioni di costituzionalità sollevate contro le citate norme regionali; esse, infatti, sono rilevanti ai fini della decisione, in quanto, è il caso di sottolineare, l'esponente deduce che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo non già perché inficiato da uno o più dei tradizionali vizi dell'atto amministrativo, ma, esclusivamente, perché la pedissequa applicazione, in esso contenuta, delle disposizioni degli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 2/1995 comporterebbe una palese violazione dei fondamentali principi costituzionali garantiti dall'art. 3 della Costituzione.

Nè la censura (come eccepito dalla regione nelle sue difese) pare doversi ritenere inammissibile, in quanto proprio la legge regionale n. 2 del 1995, nel considerare valutabili, nel concorso di cui all'art. 36 della legge regionale n. 60 del 1984, funzioni direttive svolte *extra regionem* anche nel periodo dal 15 dicembre 1973 al 31 luglio 1979 (funzioni che, per converso, né la legge stessa né la precedente legislazione in materia considerano per quello stesso periodo valutabili, qualora svolte in regione), appare direttamente lesiva degli interessi del ricorrente, se ed in quanto fonte delle lamentate discriminazioni ed irragionevolezza.

2.1. — Detta questione appare, sulla base di quanto s'è già ampiamente sopra argomentato, di decisiva rilevanza ai fini del decidere della controversia *de qua*, atteso che l'eventuale, invocata declaratoria di incostituzionalità delle norme predette determinerebbe un esito del giudizio pienamente favorevole al ricorrente, con il riconoscimento del di lui diritto a vedersi valutati, nel concorso da cui scaturisce la lite, le funzioni per servizi direttivi svolti presso l'Ente regione anche per il periodo dal 15 dicembre 1973 al 31 luglio 1979, e, dunque, in maniera

del tutto identica alla valutazione che per funzioni in tutto analoghe è prevista dalle norme regionali in esame quando le stesse siano state svolte presso enti diversi dalla regione, con conseguente obbligo della regione di «riaprire» la procedura di valutazione anche per le funzioni che (in guisa che si asserisce discriminatoria) non sono, allo stato della legislazione regionale, valutabili.

2.2. — Superato positivamente l'esame preliminare di ammissibilità e rilevanza della proposta eccezione di illegittimità costituzionale, occorre, ora, accertarne il carattere di non manifesta infondatezza.

Osserva, al riguardo, il Collegio che l'art. 36, comma 4, della legge regionale 29 novembre 1984, n. 60, come interpretato dalla legge regionale n. 22/1985, sulla base della quale è stata indetta ed approvata la prima procedura concorsuale del 1985, prevedeva la attribuzione a favore dei candidati di tre distinti punteggi, riferiti rispettivamente ai titoli di servizio prestato, ai titoli di studio posseduti e, infine, ai titoli connessi allo svolgimento di specifiche funzioni e che, nell'ambito di tale ultima categoria di titoli (per la quale è previsto il punteggio massimo di quaranta punti), la stessa norma recava ulteriori distinzioni in relazione all'incarico in atto delle funzioni di dirigente di servizio ovvero in relazione allo svolgimento pregresso delle stesse funzioni o delle funzioni di responsabile d'ufficio o di servizio o di direzione di Centro di formazione professionale successivo alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 42/1979.

Orduque, la circostanza che la citata legge regionale n. 2/1995, nel riscrivere l'art. 36 in argomento, abbia mantenuto la previsione introdotta in via interpretativa con la legge regionale n. 22 del 27 marzo 1985, in base alla quale lo svolgimento pregresso di funzioni direttive presso l'Ente regione dà titolo a punteggio solo per il periodo successivo alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 42/1979, mentre (per effetto delle modifiche apportate all'art. 36 dalla stessa legge regionale n. 2) lo svolgimento di analoghe funzioni, se effettuato presso enti diversi dalla regione, dà titolo a punteggio a partire sin dal 15 dicembre 1973, non appare fondata su una obiettiva ed imparziale considerazione delle posizioni giuridiche dei dipendenti interessati e sembra diretta a favorire (o comunque risolversi oggettivamente in un discriminatorio privilegio), senza alcuna ragionevolezza, un ristretto gruppo di funzionari.

A confermare la denunciata irragionevolezza vale, infatti, sottolineare come l'esplicito riferimento alla legge regionale n. 42/1979, per la valutabilità delle funzioni direttive, già presente nella prima (in ordine di tempo) norma regolatrice del concorso *de quo* con riferimento al solo incarico «in atto di dirigente di servizio» e poi esteso, implicitamente (con il riferimento alla data del 1° agosto 1979) ma chiaramente, dalla legge interpretativa sopravvenuta n. 22/1985, agli incarichi pregressi, era chiaramente volto ad escludere la valutazione di funzioni svolte in un periodo (quello anteriore alla entrata in vigore della legge regionale n. 42 del 1979, che aveva provveduto alla organizzazione dell'apparato amministrativo regionale in servizi ed uffici ed alla istituzione delle relative qualifiche), in cui la attribuzione (già sin da allora con atti formali) della responsabilità (di un ufficio) ovvero della direzione (di un Centro di formazione professionale), ben potevano avvenire sulla base di scelte assolutamente discrezionali, che, non vincolate da alcun criterio (come, invece, sarebbe poi avvenuto con l'art. 29 della legge regionale n. 42) nell'esercizio della discrezionalità, potevano dar luogo ad eventuali abusi o comunque, ai fini e per gli effetti che qui ne rileva, privilegiare alcuni funzionari in base a situazioni soggettive; al contrario, lo stesso legislatore regionale, con la intervenuta legge n. 2/1995, nell'apportare modifiche alla legge regionale n. 60/1984, «dimentica» tali cautele di buona amministrazione, dando così luogo ad una disciplina irrazionale e discriminatoria, sembrando a questo giudice privo di qualsiasi giustificazione che le funzioni direttive di ruolo svolte presso enti pubblici diversi dalla regione siano, del tutto aprioristicamente ed apoditticamente (senz'alcun riferimento o considerazione fattuale né dell'assetto organizzativo dell'ente presso il quale siano state svolte le dette funzioni, né delle modalità di conferimento delle stesse), dichiarate valutabili (anche per il periodo dal 15 dicembre 1973 al 31 luglio 1979), mentre del pari a priori ed apoditticamente, senza la previsione di alcuna verifica caso per caso ed in concreto di eventuali condizioni obiettive (in presenza delle quali potevano dirsi realizzate condizioni di assenza di abusi nel conferimento delle funzioni), vengono considerate non valutabili le funzioni svolte, nello stesso periodo, presso l'Ente regione stesso (magari funzioni in tutto analoghe, tanto nella loro sostanza fattuale quanto nelle modalità che hanno portato l'ente al conferimento delle stesse, a quelle svolte nello stesso periodo da altro funzionario presso ente diverso dalla regione).

Oltretutto, l'anzidetta totale ed aprioristica esclusione dalla valutazione di cui si tratta delle funzioni svolte presso la regione (nel periodo dal 15 dicembre 1973 al 31 luglio 1979), nell'attribuire enfatico ed esclusivo rilievo a (pur importanti) aspetti di rigore e garanzia formale, finisce col negare qualsiasi rilievo al fatto indubitabile ed ineludibile dell'avvenuto svolgimento delle funzioni direttive e, quindi, con l'omettere la considerazione di quegli elementi oggettivi che, invece, lo stesso legislatore regionale, nel dettare la nuova lettera C4 del comma 4 dell'art. 36, ha considerato di assoluto rilievo e tali da rendere inutile qualsiasi indagine sugli assetti organizzatori e sulle modalità di attribuzione delle funzioni nell'ente (diverso dalla regione), di cui di volta in volta si tratti.

Tale disciplina, con l'influire sulla valutazione di titoli determinanti ai fini della formazione della graduatoria del concorso di cui si discute, finisce con il comportare una conseguente arbitraria restrizione dell'area dei funzionari che possono utilmente aspirare a vedersi attribuito un punteggio per titoli nel concorso *de quo* (con le connesse maggiori possibilità di conseguimento della seconda qualifica dirigenziale), proprio nei confronti di coloro che la professionalità richiesta hanno maturato nell'ambito della stessa struttura della regione, con possibile palese violazione (che questo collegio ritiene di sollevare d'ufficio) del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, come costantemente interpretato dalla Corte costituzionale e, cioè, come un criterio di congruenza e di non arbitrarietà della disciplina posta in essere in relazione al fine che si vuol perseguire (v. sentt. n. 10 del 1980 e n. 331 del 1988).

In conclusione, la legge regionale 29 novembre 1984, n. 60, così come modificata all'art. 36 dall'art. 1, legge regionale n. 2/1995 e così come attuata dall'art. 2 della stessa legge n. 2/1995 (che dispone la riapertura «del concorso di cui all'art. 36» limitatamente «al personale regionale di ruolo a livello direttivo, di enti pubblici diversi dalla regione», ai fini della attribuzione di un nuovo punteggio che tenga, appunto, conto delle modifiche apportate con la stessa legge n. 2 ai criteri di valutazione dei titoli di tale ristretta categoria di personale), ha nettamente diversificato situazioni sostanzialmente espressione della medesima capacità direttiva in capo ai singoli funzionari, capacità che pure la stessa legge regionale mostra di voler fare adeguatamente emergere (ai fini della attribuzione delle più elevate qualifiche dell'ordinamento del personale regionale) e che, tanto a fini di eguaglianza sostanziale (rispetto della parità delle posizioni dei concorrenti da valutare), quanto a fini di massima valorizzazione delle professionalità possedute dai funzionari in servizio (che non può non considerarsi incidente sul buon andamento dell'amministrazione), possono concretamente emergere ed affermarsi solo con l'apprestamento di strumenti congrui, adeguati e non distorsivi di valutazione.

Tale diversità di trattamento non appare, soprattutto, sorretta da una ragionevole giustificazione, sì da rendere le relative norme riconducibili ad una ipotesi di uso manifestamente irrazionale del potere legislativo: in buona sostanza, sembra con ciò inciso il limite della ragionevolezza, che rende la relativa questione prospettabile quale incidente di incostituzionalità.

3. — Per quanto sopra esposto, che trova conferma di specie nelle sentenze della Corte costituzionale 11 marzo 1988, n. 331, 7 luglio 1988, n. 879 e 25 luglio 1989, n. 432, il collegio considera non manifestamente infondata la eccezione di incostituzionalità delle disposizioni di legge suindicate e, conseguentemente, ritiene che la indicata questione, nei termini e nei limiti sopra delineati, debba essere rimessa all'esame della stessa Corte, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione;

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

Il tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sezione staccata di Brescia, preliminarmente giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, delle disposizioni di cui agli artt. 1 e 2 della legge regionale della regione Lombardia n. 2 del 10 gennaio 1995;

Sospende, pertanto, il giudizio e, riservata ogni ulteriore pronuncia in rito e nel merito della controversia, dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il conseguente giudizio di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della regione Lombardia, nonché ch'essa sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Brescia, l'8 maggio 1998.

Il presidente: INGRASSIA

Il referendario, relatore ed estensore: CACACE

N. 650

*Ordinanza emessa il 24 aprile 1998 dal pretore di Roma - sezione distaccata di Tivoli
nel procedimento penale a carico di Mariotti Piero*

Processo penale - Giudizio direttissimo - Fase di convalida dell'arresto - Relazione dell'ufficiale o agente di P.G. precedente e dichiarazione dell'arrestato - Assunzione con le forme dettate per la fase dibattimentale ed inserimento dei rispettivi atti con le forme sopra descritte nel fascicolo per il dibattimento - Omessa previsione - Lesione del principio di parità di trattamento con gli altri imputati - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di indipendenza e imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, artt. 34, 431 e 566; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 138).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, primo comma e 27, secondo comma).

IL PRETORE

Il 24 aprile 1998 i Carabinieri della Stazione di Bagni di Tivoli traevano in arresto Mariotti Pietro colto nella flagranza del reato di cui agli artt. 624, 625 nn. 7, 61 n. 52 c.p.

Nel termine di legge era presentato dal p.m. in tale stato, dinanzi a questo pretore per la convalida ed il contestuale giudizio direttissimo a norma dell'art. 566 c.p.p. Il pretore prima della relazione orale degli operanti che avevano proceduto all'arresto sollevava questione di incostituzionalità come da dispositivo.

Questo pretore in punto rileva che sussistono profili di incostituzionalità che di seguito saranno evidenziati, pendente la fase della convalida riguardo sia all'acquisizione della relazione orale da parte del p.u. precedente nonché all'audizione dell'arrestato (art. 566 punto 3 c.p.p.) e ciò in riferimento alla normativa processuale da applicare.

Per il vero, la necessità di sollevare la questione di costituzionalità nella fase della convalida e precisamente prima della relazione orale dell'Ufficiale agente di p.g. che ha proceduto all'arresto, segue ad una inequivoca indicazione proveniente dalla stessa Corte costituzionale che, in analoga fattispecie, con prospettazioni di merito identiche concorrenti ad evidenziare la non manifesta infondatezza della questione medesima, la considerava inammissibile per difetto di rilevanza giacché sollevata nella successiva fase del giudizio conseguente alla convalida laddove è in tale ultimo ambito che andava prospettata «essendo volta a modificare le modalità di assunzione degli atti raccolti durante la fase della convalida dell'arresto» e non anche, per l'appunto, nella fase del giudizio, atteso che in quel momento, con riferimento agli atti anteriormente raccolti nella fase di convalida «il giudice (...) ha ormai esaurito la sua cognizione» (ord. n. 301/1997).

Orbene, venendo al merito della sollevata eccezione si osserva: Com'è noto la Corte costituzionale, dopo le ultime pronunce del 1995 (vedi la n. 149 e la 432) ha rivisto i limiti dell'incompatibilità prevenendo all'affermazione secondo cui anticipa il giudizio (tale da creare pre-giudizio) una valutazione di contenuto sulla probabile fondatezza dell'accusa.

E, con specifico riguardo al giudizio direttissimo avanti al pretore, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione, radicandola sulla circostanza che in tale eventualità la convalida dell'arresto implica una valutazione sulla riferibilità del reato all'imputato condotto in giudizio, attribuita proprio alla cognizione del giudice competente per il merito direttamente investito, cui è devoluta la convalida e il contestuale giudizio al quale accede ogni altro provvedimento cautelare; aggiungendovi che, «il giudice del dibattimento, al quale è presentato l'imputato per il giudizio direttissimo, si pronuncia pregiudizialmente, con la convalida dell'arresto, sulla esistenza dei presupposti che gli consentono di procedere immediatamente al giudizio ed è competente ad adottare incidentalmente misure cautelari, attratte nella sua competenza per la cognizione del merito.

Non può dunque essere configurata una menomazione dell'imparzialità del giudice, che adotta decisioni preordinate al proprio giudizio o incidentali rispetto ad esso».

Orbene, al riguardo, ritiene il remittente che proprio in relazione alle superiori argomentazioni adottate dalla Corte, si imponga la rivalutazione di aspetti di incostituzionalità afferenti al momento di formazione della prova per la decisione di merito ed al tema, dunque, della corretta utilizzazione degli elementi di prova (*rectius*: di conoscenza) acquisiti per la conseguente formazione del libero convincimento del giudice.

Invero, muovendo dalla indicata premessa che il giudice della convalida è il giudice di merito solo incidentalmente chiamato a verificare la sussistenza dei presupposti per la valida instaurazione del relativo processo e posto che, tale fase si snoda attraverso l'acquisizione di elementi di valutazione influenti sulla formazione del convincimento del giudice, è indubbio che l'acquisizione di tali elementi dovrebbe avvenire nel rispetto delle forme e con le garanzie fatte proprie dalle regole vigenti per la fase di giudizio in modo che ne resti salvaguardata la loro pacifica utilizzabilità in senso formale e conseguentemente non intaccato il profilo dell'imparzialità (altrimenti riponente solo sulla generica affermazione che comunque si è fronte al giudice del merito) nonché i connessi profili del contraddittorio e della iniziativa delle parti nella acquisizione e formazione della prova. In particolare ciò concerne i qualificanti momenti della cosiddetta relazione orale dell'ufficiale o agente di p.g. procedente e della dichiarazione dell'arrestato che, a norma dell'art. 566 c.p.p. viene «sentito» ai fini di convalida.

Poiché tali momenti anticipano, contenutisticamente, in tale fase incidentale e antecedente al giudizio, la prova testimoniale e l'esame dell'imputato, a salvaguardare la loro compatibilità con i parametri costituzionali rappresentati dall'art. 3 (sottospecie di parità di trattamento con gli altri imputati), dall'art. 24 (sottospecie di garanzie difensive), dagli artt. 3, 24, secondo comma, 25 e 27, secondo comma (sottospecie di interconnessione tra i richiamati profili con quello della indipendenza del giudice di merito e, dunque, nella prospettiva funzionale dell'esercizio della giurisdizione con riferimento al momento acquisitivo di dati contenutistici e di merito dell'imputazione, influenti come tali sulla formazione del libero convincimento del giudice) a salvaguardare come detto, la loro compatibilità con i suddetti parametri di costituzionalità si impone il rispetto delle forme previste per gli atti a contenuto congenere nel dibattimento, in funzione anticipatoria (così come avviene per i casi di incidente probatorio) così da risultare salvaguardato anche l'aspetto della loro diretta utilizzabilità ai fini di giudizio.

In conclusione si ritiene pertanto ravvisabile l'incostituzionalità dell'art. 566 laddove non prescrive che la relazione dell'ufficiale o agente p.g. procedente nonché le dichiarazioni dell'imputato vengano assunte con rispetto e con le forme dettate nella fase dibattimentale per la testimonianza e per l'esame dell'imputato con conseguente invalidità della stessa norma e dell'art. 138 disp.att. al c.p.p. in relazione all'art. 431 c.p.p. laddove non prescrive l'inserimento degli atti suddetti da acquisire nelle forme come dianzi individuate nel fascicolo per il dibattimento.

È indubbia la rilevanza della prospettata questione nel presente giudizio, che si trova proprio nella fase della convalida dove trovano diretta applicazione le norme censurate.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, nn. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 86;

Solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, 431, 566 c.p.p.; 138 disp.att. c.p.p., per violazione degli artt. 3, primo comma; 24, secondo comma; 25, primo comma; 27, secondo comma della Costituzione;

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

Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

In Tivoli, così pronunciata il 24 aprile 1998.

Il pretore: CROCE

N. 651

*Ordinanza emessa il 20 maggio 1998 dal pretore di Roma - sezione distaccata di Tivoli
nel procedimento penale a carico di Marino Marcello*

Processo penale - Giudizio direttissimo - Fase di convalida dell'arresto - Relazione dell'ufficiale o agente di P.G. precedente e dichiarazione dell'arrestato - Assunzione con le forme dettate per la fase dibattimentale ed inserimento dei rispettivi atti con le forme sopra descritte nel fascicolo per il dibattimento - Omessa previsione - Lesione del principio di parità di trattamento con gli altri imputati - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di indipendenza e imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, artt. 34, 431 e 566; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 138).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, primo comma e 27, secondo comma).

IL PRETORE

Il 18 maggio 1998 gli agenti del Commissariato di P.S. di Tivoli e Guidonia traevano in arresto Marino Marcello colto nella flagranza del reato di cui all'art. 378 c.p.

Nel termine di legge era presentato dal p.m. in tale stato, dinanzi a questo pretore per la convalida ed il contestuale giudizio direttissimo a norma dell'art. 566 c.p.p. Il pretore prima della relazione orale degli operanti che avevano proceduto all'arresto sollevava questione di incostituzionalità come da dispositivo.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 650/1998).

98C1051

N. 652

*Ordinanza emessa il 27 maggio 1998 dal pretore di Roma - sezione distaccata di Tivoli
nel procedimento penale a carico di Busiello Omar ed altri*

Processo penale - Giudizio direttissimo - Fase di convalida dell'arresto - Relazione dell'ufficiale o agente di P.G. precedente e dichiarazione dell'arrestato - Assunzione con le forme dettate per la fase dibattimentale ed inserimento dei rispettivi atti con le forme sopra descritte nel fascicolo per il dibattimento - Omessa previsione - Lesione del principio di parità di trattamento con gli altri imputati - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di indipendenza e imparzialità del giudice.

(C.P.P. 1988, artt. 34, 431 e 566; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 138).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma e 27, secondo comma).

IL PRETORE

Il 27 maggio 1998 i Carabinieri del Comando stazione di Guidonia Montecelio traevano in arresto Busiello Omar, Di Vozzo Davide e Fornari Stefano colti nella flagranza del reato di cui agli artt. 110, 56, 624, 625 n. 1 c.p.

Nel termine di legge erano presentati dal p.m. in tale stato, dinanzi a questo Pretore per la convalida ed il contestuale giudizio direttissimo a norma dell'art. 566 c.p.p. Il Pretore prima della relazione orale degli operanti che avevano proceduto all'arresto sollevava questione di incostituzionalità come da dispositivo.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 650/1998).

98C1052

DOMENICO CORTESANI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore

ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



* 4 1 1 1 1 0 0 3 8 0 9 8 *

L. 10.500