

*1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE*

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

Anno 140<sup>o</sup> — Numero 2

**GAZZETTA**



**UFFICIALE**

**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

**PARTE PRIMA**

**Roma - Mercoledì, 13 gennaio 1999**

**SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ**

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

**CORTE COSTITUZIONALE**



# S O M M A R I O

---

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 451. Sentenza 16-30 dicembre 1998.

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

**Privilegi - Crediti dei lavoratori subordinati per retribuzioni ed indennità di fine rapporto - Garanzia sui beni mobili del debitore - Esclusione delle medesime garanzie per i crediti dei soci delle cooperative di lavoro e di produzione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze n. 1 del 1998 e n. 84 del 1992) - Inammissibilità di un soddisfacimento preferenziale dei diritti dei soci sul patrimonio della società di cui gli stessi soci fanno parte con compressione dei diritti dei terzi - Non giustificata l'introduzione di una causa di prelazione - Non fondatezza.**

(C.C., art. 2751-bis, n. 1).

(Cost., art. 3) ..... Pag. 13

N. 452. Sentenza 16-30 dicembre 1998.

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

**Imposte in genere - Reati in materia - Cause di estinzione della punibilità - Estensione legislativa - Criteri - Riferimento alla giurisprudenza della Corte (vedi sentenze nn. 307 del 1996 e 354 del 1997) - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

(D.Lgs. 19 giugno 1997, n. 218, art. 2, comma 6).

(Cost., art. 3, primo comma) ..... » 16

N. 453. Sentenza 16-30 dicembre 1998.

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

**Responsabilità amministrativa per danno erariale - Limitazione, in caso di danno procurato da più persone, della responsabilità solidale ai soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo - Riferimento alla giurisprudenza della Corte dei conti - Riferimento alla regola generale del principio di parziarietà (vedi Corte dei conti sezioni riunite 25 febbraio 1997, n. 29) - Non fondatezza.**

(Legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, comma 1-quinquies).

(Cost., artt. 3, 23, 24, primo comma, 28, e 97, primo e secondo comma) ..... » 19

N. 454. Sentenza 16-30 dicembre 1998.

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

**Previdenza e assistenza - Diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi civili all'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili disoccupati aspiranti al collocamento obbligatorio - Insussistenza della lacuna normativa oggetto di censura - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

(Legge 30 dicembre 1986, n. 943, artt. 1 e 5, ora sostituiti dagli artt. 2, 3, comma 4, e 21, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286).

(Cost., artt. 10, primo e secondo comma, e 3) ..... Pag. 23

N. 455. Sentenza 16-30 dicembre 1998.

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

**Reati in genere - Leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali - Reati in materia - Termine prescrizione di due anni - Discrezionalità legislativa in materia di punibilità - Esigenza, già segnalata dalla Corte con sentenze nn. 84 del 1987, 121 del 1980 e 45 del 1967, di una compiuta razionalizzazione del sistema dei reati elettorali - Inammissibilità.**

(Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, art. 100, secondo comma, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570).

(Cost., artt. 1, 3, 48, secondo comma, 97 e 112) ..... » 27

N. 456. Sentenza 16-30 dicembre 1998.

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

**Ambiente - Tutela del - Trattamento sanzionatorio penale - Reati contravvenzionali - Depenalizzazione - Presunta violazione dei criteri e dei principi direttivi della delega - Insussistenza - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.**

(D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 52).

(Cost., artt. 76 e 77) ..... » 30

N. 457. Sentenza 16-30 dicembre 1998.

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

**Previdenza e assistenza - Calcolo della base pensionabile ai fini della liquidazione delle pensioni corrisposte dal fondo di previdenza per il personale addetto ai servizi pubblici di telefonia - Individuazione, nella retribuzione dell'ultimo anno di servizio, della base pensionabile con esclusione di ogni forma di rivalutazione del valore nominale della retribuzione in caso di liquidazione a distanza di tempo dalla cessazione dal servizio - Peculiarità del sistema previdenziale speciale - Esistenza di specifici vantaggi che escludono la lesione dei diritti previdenziali dei lavoratori iscritti - Non fondatezza.**

(Legge 4 dicembre 1956, n. 1450, art. 20, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 38) ..... » 35

N. 458. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.

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

**Giurisdizione - Competenza per territorio - Eccezione pregiudiziale - Soppressione dell'ufficio del giudice conciliatore - Giudice di pace - Presunta illegittimità della sua istituzione - Prospettazione delle questioni in termini ambigui perplessi e contraddittori - Manifesta inammissibilità.**

(Legge 21 novembre 1991, n. 374, artt. 39, 43, 44 e 47, art. 1).

(Cost., artt. 24, 25, settima disposizione transitoria 102, primo e secondo comma, 106, primo e secondo comma e tutte le norme della sezione prima del titolo IV della parte seconda della Costituzione) .....

Pag. 43

N. 459. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.

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

**Processo penale - Difensori - Istanza di rinvio del dibattimento - Sospensione del procedimento - Sospensione della prescrizione - Differimento reso necessario dalla sussistenza di un legittimo impedimento - Mancata previsione - Richiesta di sentenza additiva - Questione formulata in via ipotetica - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

(C.P.P., art. 486, in relazione all'art. 159, primo comma c.p.).

(Cost., artt. 3, 97 e 112) .....

» 45

N. 460. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.

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

**Sanità pubblica - Medici omeopati - Pubblicità sanitaria - Menzione dei soli titoli di specializzazione con esclusione della dizione «Medicina omeopatica» - Riferimento alle sentenze della Corte 327 del 1998 e 454 del 1997 - Legittimità dell'emanazione in materia di norme differenziate quando razionalmente giustificate - Manifesta infondatezza.**

(Legge 5 febbraio 1992, n. 175, art. 1, commi 3, 4 e 5).

(Cost., artt. 2, 3, 4, primo comma, 32, primo comma, e 35, primo e secondo comma)

» 48

N. 461. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.

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

**Previdenza e assistenza - Esenzione IRPEF, per le pensioni privilegiate ordinarie, come riconosciuta per le pensioni di guerra - Mancata previsione - Analoghe questioni già dichiarate non fondate dalla Corte (vedi sentenze nn. 431 del 1996, 387 del 1989 e 151 del 1981 nonché ordinanze nn. 390 del 1997, e 276 del 1986) - Manifesta infondatezza.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 34; legge 3 aprile 1958, n. 474, art. 5).

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

» 50

- N. 462. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.  
**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Notificazione - Mancato funzionamento di uffici giudiziari - Proroga dei termini di decadenza - *Ius superveniens* - D.M. grazia e giustizia 22 luglio 1998 - Esigenza di nuova valutazione circa la rilevanza della questione da parte del giudice *a quo* - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**  
 (D.Lgs. 9 aprile 1948, n. 437, artt. 1 e 2) ..... Pag. 51
- N. 463. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.  
**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Esecuzione forzata - Estensione dell'onere della notificazione ogni qualvolta si è intrapresa nuova procedura esecutiva sul medesimo titolo - Questione già dichiarata infondata dalla Corte con sentenza n. 142 del 1998 - Mancato aggravio di spesa a carico della p.a. - Manifesta infondatezza.**  
 (D.-L. 31 dicembre 1996, n. 669, art. 14, comma 1, convertito, con modificazioni, 28 febbraio 1997, n. 30).  
 (Cost., artt. 3, 24, secondo comma, 41, primo comma, e 81, quarto comma) ..... » 53
- N. 464. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.  
**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Processo penale - Possibilità per il difensore di ufficio, in assenza del codifensore di fiducia, di richiedere termine per preparare la difesa - Omessa previsione - Identica questione già decisa dalla Corte, con sentenza n. 450 del 1997, come non fondata - Manifesta infondatezza.**  
 (C.P.P., art. 108).  
 (Cost., artt. 3 e 24, secondo comma) ..... » 56
- N. 465. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.  
**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Pena - Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi per i reati previsti dalle leggi in materia urbanistica - Pena detentiva non alternativa a quella pecuniaria - Esclusione dell'applicabilità - Questione già dichiarata dalla Corte non fondata con sentenza n. 145 del 1997 - Manifesta infondatezza.**  
 (Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, ultimo comma).  
 (Cost., artt. 3 e 27) ..... » 57
- N. 466. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.  
**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Processo penale - Ricusazione - Mancato impedimento delle reiterazioni delle istanze ancorché in base a nuovi motivi - Norma già dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 10 del 1997 (vedi anche ordinanza n. 312 del 1997) - Manifesta inammissibilità.**  
 (C.P.P., artt. 3, 25 e 101) ..... » 58

N. 467. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.

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

**Leva militare - Valutabilità ai fini del servizio militare della posizione di lavoro del cittadino - Limitazione a quello in corso al momento dell'entrata in vigore della legge nonché quello prestato successivamente - Questione già dichiarata dalla Corte non fondata con sentenza n. 455 del 1992 e 385 del 1994 - Manifesta infondatezza.**

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 7, commi 1 e 3).

(Cost., artt. 3 e 52) ..... Pag. 60

N. 468. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.

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

**Processo civile - Notifica della citazione al terzo da parte del convenuto - Termine perentorio - Omessa previsione - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

(C.P.C., art. 269, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24) ..... » 62

N. 469. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.

**Giudizio sulla ammissibilità di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.**

**Costituzione della Repubblica italiana - Camera dei deputati e g.i.p. presso il tribunale di Salerno - Onorevole Vittorio Sgarbi - Insindacabilità delle affermazioni rese dai deputati - Legittimazione delle parti - Sussistenza dell'elemento oggettivo del conflitto - Ammissibilità ..... » 64**

N. 470. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.

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

**Imposte in genere - Definizione delle pendenze in materia tributaria - Carezza di motivazione sia in ordine alla rilevanza della questione sia in ordine alle ragioni del prospettato dubbio di costituzionalità - Mancanza di una pur minima descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio - Manifesta inammissibilità.**

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516).

(Cost., artt. 3 e 97) ..... » 66

N. 471. Ordinanza 16-30 dicembre 1998.

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

**Costituzione della Repubblica italiana - Senato e g.i.p. presso il tribunale di Messina - Sen. Salvatore Frasca - Insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare - Legittimazione delle parti - Sussistenza dell'elemento oggettivo del conflitto - Ammissibilità ..... » 67**

## ANNO 1999

N. 1. Sentenza 16 dicembre 1998-4 gennaio 1999.

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

**Impiego pubblico - Ministero delle finanze - Dotazioni organiche - Procedimenti di riqualificazione riservati al personale appartenente alle qualifiche funzionali - Copertura dei posti disponibili con reclutamento esclusivamente interno - Surrettizia reintroduzione del modello delle carriere in una nuova disciplina che ne prevede il superamento - Procedure di riqualificazione per l'accesso alla settima qualifica funzionale - Violazione del principio di imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.**

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 205, 206 e 207, come modificato dall'art. 6, comma 6-bis, d.l. 31 dicembre 1996, n. 699, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30) .....

Pag. 69

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 33. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 18 dicembre 1998 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Sanità pubblica - Ordinanza emessa dal pretore di Lecce, sez. distaccata di Maglie, in data 28-29 luglio 1998, avente ad oggetto: l'audizione del prof. Giuseppe Benagiano, direttore dell'Istituto superiore della sanità; l'acquisizione dal Ministero della sanità degli elenchi dei pazienti neoplastici ammessi alla sperimentazione in trattamento con la «Multiterapia Di Bella»; l'espletamento di una perizia medico-legale di ufficio su detti pazienti, anche al di fuori della sperimentazione ufficiale, per acquisire dati certi sull'efficacia e i limiti di validità terapeutica della «Multiterapia Di Bella» - Lamentata invasione della sfera di competenza del potere esecutivo ed eccedenza dai limiti della funzione giurisdizionale - Incidenza sui principi della riserva di legge in materia di prestazioni personali, di tutela della salute, di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(Ordinanza 28 luglio 1998, pretore di Lecce, sez. di Maglie).

(Cost., artt. 23, 95, 97 e 102) .....

» 75

## N. 900. Ordinanza dal tribunale di Milano del 1° ottobre 1998.

**Espropriazione per pubblica utilità - Beni immobili di privati [nella specie S.E.A. (Società esercizi aeroportuali)] destinati ai servizi dell'assistenza al volo - Trasferimento all'A.A.A.V.T.A.G. (Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale) - Indennizzo - Mancata previsione - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione.**

(D.P.R. 24 marzo 1981, n. 145, art. 18, secondo comma).

(Cost., art. 42, terzo comma) .....

» 80

## N. 901. Ordinanza del tribunale per i minorenni di Roma dell'11 novembre 1998

**Adozione - Adozione di minori in casi particolari - Adozione da parte dei parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto significativi rapporti con il minore (nella specie: orfano di madre) - Presupposti - Constatata impossibilità di affidamento preadottivo - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il minore orfano di entrambi i genitori.**

[(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 44, lett. c), in relazione alla legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 44, lett. a)].

(Cost., art. 3) ..... Pag. 83

## N. 902. Ordinanza del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali di Roma del 4 novembre 1998

**Professioni - Ragionieri e periti commerciali - Radiazione di diritto dall'albo professionale, a seguito di condanna penale o della interdizione perpetua dai pubblici uffici o dall'esercizio della professione - Mancata previsione dell'esperimento del procedimento disciplinare per la graduazione della sanzione in relazione alla gravità del reato - Irragionevolezza ed incidenza sul diritto di difesa nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(D.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, artt. 38, secondo comma e 41, 1ª alinea).

(Cost., artt. 2, 3, 24 e 97) ..... » 84

## N. 903. Ordinanza dalla Corte d'appello di Trento del 20 ottobre 1998.

**Previdenza e assistenza sociale - Pensione di reversibilità - Diritto dei soggetti superstiti succedutisi nel rapporto di coniugio con il *de cuius* ad una quota del trattamento pensionistico proporzionata alla durata dei rispettivi rapporti di coniugio - Commisurazione alla situazione economica dei soggetti interessati - Mancata previsione - Irrazionalità e violazione del principio della garanzia previdenziale.**

(Legge 1º dicembre 1970, n. 898, art. 9, terzo comma, modificato dalla legge 6 marzo 1987, n. 74).

(Cost., artt. 3 e 38) ..... » 88

## N. 904. Ordinanza dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze del 6 marzo 1998.

**Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.E.F.) - Criteri per la determinazione dei coefficienti - Disciplina dell'accertamento - Lesione del principio secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale e personale può essere imposta se non per legge - Violazione del principio della capacità contributiva.**

(D.-L. 2 marzo 1989, n. 69, artt. 11, 12, convertito in legge 27 aprile 1989, n. 154).

(Cost., artt. 23 e 53) ..... » 90

## N. 905. Ordinanza del tribunale per i minorenni di Roma dell'11 novembre 1998.

**Adozione - Adozione di minori in casi particolari - Adozione da parte dei parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto significativi rapporti con il minore - Presupposti - Constatata impossibilità di affidamento preadottivo - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il minore orfano di entrambi i genitori.**

[(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 44, lett. c), in relazione alla legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 44, lett. a)].

(Cost., art. 3) ..... Pag. 91

## N. 906. Ordinanza dalla Corte d'appello di Trieste del 9 ottobre 1998.

**Processo civile - Ripetizione d'indebito - Richiesta della somma versata all'Erario a titolo di addizionale sull'imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica - Subordinazione della restituzione alla prova documentale del mancato trasferimento ad altri soggetti dell'onere tributario - Incidenza sul diritto di agire in giudizio e sul principio della capacità tributaria.**

(D.-L. 30 settembre 1982, n. 688, art. 19, convertito in legge 27 novembre 1982, n. 873).

(Cost., artt. 24 e 53) ..... » 93

## N. 907. Ordinanza del pretore di Trento del 15 ottobre 1998

**Sanità pubblica - Trattamenti sanitari obbligatori - Epatite cronica da HIV, conseguente a trasfusione di sangue o derivati, anteriore alla data di entrata in vigore della legge impugnata - Decorrenza dell'indennizzo dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda, anziché dalla manifestazione dell'evento dannoso o dalla conoscenza dello stesso da parte dell'interessato - Irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto ai soggetti sottoposti a vaccinazione antipoliomielitica nel periodo di non obbligatorietà della vaccinazione stessa - Incidenza sulla garanzia previdenziale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307 e 455/1990, 118/1996 e 27/1998.**

(Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 2, comma 2, parte 1<sup>a</sup>; d.-l. 23 ottobre 1996, n. 548, artt. 7, comma 1, convertito in legge 20 dicembre 1996, n. 641; legge 25 luglio 1997, n. 238, art. 1, comma 2; legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 3, comma 7).

(Cost., artt. 2, 3, secondo comma e 38, primo comma) ..... » 94

## N. 908. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Torino del 12 ottobre 1998.

**Imposte e tasse in genere - Imposte sul reddito - Redditi fondiari - Dichiarazione di tali redditi e determinazione dell'imposta, indipendentemente dalla loro percezione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto ai redditi effettivamente percepiti - Lesione del principio della capacità contributiva.**

(D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 23).

(Cost., artt. 3 e 53) ..... » 99

N. 909. Ordinanza del tribunale di Pistoia del 26 ottobre 1998.

**Pena - Impedimento od ostacolo alla libera circolazione - Trattamento sanzionatorio - Previsione di una pena minima edittale di un anno di reclusione - Lamentata eccessiva afflittività - Dedotta disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato, asseritamente più grave, di violazione privata (art. 610 c.p.).**

(D.Lgs. 22 gennaio 1948, n. 66, art. 1, primo comma).

(Cost., art. 3) ..... Pag. 100

N. 910. Ordinanza del tribunale di Napoli del 14 ottobre 1998.

**Processo penale - Interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare in carcere - Obbligo di procedere immediatamente e comunque non oltre cinque giorni dall'inizio di esecuzione della custodia, pena l'estinzione della misura stessa, anche dopo la trasmissione degli atti al giudice del dibattimento - Mancata previsione - Irragionevolezza - Lesione del principio di eguaglianza e di quello di inviolabilità della libertà personale - Violazione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, artt. 294, comma 1, e 302).

(Cost., artt. 3, 13 e 24) ..... » 102



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 451

*Sentenza 16-30 dicembre 1998*

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

**Privilegi - Crediti dei lavoratori subordinati per retribuzioni ed indennità di fine rapporto - Garanzia sui beni mobili del debitore - Esclusione delle medesime garanzie per i crediti dei soci delle cooperative di lavoro e di produzione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (vedi sentenze n. 1 del 1998 e n. 84 del 1992) - Inammissibilità di un soddisfacimento preferenziale dei diritti dei soci sul patrimonio della società di cui gli stessi soci fanno parte con compressione dei diritti dei terzi - Non giustificata l'introduzione di una causa di prelazione - Non fondatezza**

(C.C., art. 2751-*bis*, n. 1).

(Cost., art. 3).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis* del codice civile promosso con ordinanza emessa il 19 dicembre 1997 dal Tribunale di Ferrara nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Massari Cristiano ed altri e il Fallimento «La Costruzione» società cooperativa a r.l., iscritta al n. 105 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione di Bianchi Enrico ed altri;

Udito nell'udienza pubblica del 29 settembre 1998 il giudice relatore Annibale Marini;

Udito l'avvocato Mario Parizzi per Bianchi Enrico ed altri.

### *Ritenuto in fatto*

Nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'ammissione in via privilegiata al passivo del fallimento di una società cooperativa di produzione e lavoro di crediti vantati da taluni soci a titolo di retribuzioni e trattamento di fine rapporto, il Tribunale di Ferrara, con ordinanza del 19 dicembre 1997, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, numero 1, del codice civile «nella parte in cui non prevede tra i crediti aventi privilegio generale sui mobili del debitore il credito del socio della cooperativa di produzione e lavoro».

Assume il rimettente che la questione sarebbe rilevante ai fini della definizione del giudizio di merito in quanto i crediti dei quali si richiede l'ammissione al passivo in via privilegiata non potrebbero essere ricompresi nella tassativa previsione di cui alla norma denunciata che fa riferimento ai crediti dei lavoratori subordinati. La non manifesta infondatezza della questione viene, poi, motivata dal rimettente con l'assunto di una ingiustificata disparità di trattamento tra i crediti dei lavoratori subordinati per retribuzioni ed indennità di fine rapporto che sarebbero assistiti dal privilegio generale sui mobili del debitore *ex art. 2751-bis* numero 1, del codice civile ed i crediti per i compensi spettanti ai soci di cooperative di produzione e lavoro che, pur avendo natura retributiva, ne sarebbero invece esclusi.

Sostiene, infatti, il rimettente che tali ultimi crediti, pur dovendo collocarsi in un rapporto a struttura associativa, avrebbero una natura, retributiva, sostanzialmente analoga a quella dei crediti dei lavoratori subordinati per effetto ed in conseguenza di una legislazione, in tema di orario di lavoro, riposo settimanale e domenicale, malattia, periodicità della retribuzione, improntata alla tutela dell'attività lavorativa in quanto tale, indipendentemente dal fatto che sia prestata dal lavoratore subordinato o dal socio di una cooperativa di lavoro.

La tesi tradizionale, secondo la quale la misura della remunerazione del lavoro del socio altro non sarebbe che un mero anticipo sugli utili (con la conseguente impossibilità di ipotizzare l'esistenza stessa di un credito in caso di assenza di utili), sarebbe da ultimo smentita, secondo il giudice *a quo* «dalla previsione dell'art. 24 legge 196/1997, che prevede l'intervento del Fondo di garanzia (istituto che interviene in caso di dissesto del datore di lavoro) anche per i crediti dei soci nei confronti della cooperativa».

Ulteriore argomento a conforto del dubbio di costituzionalità sarebbe infine rappresentato, ad avviso del rimettente, dalla circostanza che la mancata estensione al socio lavoratore del privilegio di cui alla norma denunciata renderebbe inapplicabile all'ipotesi del pagamento effettuato dal Fondo a favore del socio della cooperativa la surrogazione di diritto del Fondo medesimo al lavoratore o ai suoi aventi causa nel privilegio spettante sul patrimonio dei datori di lavoro ai sensi degli artt. 2751-*bis* e 2776 del codice civile per le somme da esso pagate (art. 2, comma 7, della legge n. 297 del 1982).

Si sono costituite in giudizio le parti private, opponenti nel giudizio *a quo*, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, sulla scorta delle medesime argomentazioni esposte nell'ordinanza di rimessione. Ad avviso degli intervenienti, la norma suddetta si porrebbe in contrasto, oltre che con l'art. 3, con l'art. 36 della Costituzione, posto a tutela del lavoro in ogni sua forma e, quindi, anche di quello prestato dal socio di una cooperativa di produzione e lavoro.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Ferrara dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, n. 1, del codice civile, nella parte in cui non prevede tra i crediti aventi privilegio generale sui mobili del debitore i crediti dei soci delle cooperative di produzione e lavoro per il lavoro prestato in adempimento del contratto sociale. A parere del Tribunale rimettente risulterebbe violato l'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento che si determinerebbe tra i crediti dei lavoratori subordinati, per retribuzioni ed indennità di fine rapporto, che sarebbero assistiti dal privilegio generale sui mobili del debitore ai sensi dell'art. 2751-*bis* numero 1, del codice civile ed i crediti dei soci delle cooperative di lavoro e di produzione che ne sarebbero invece esclusi.

2. — La questione non è fondata.

3. — Secondo la giurisprudenza di questa Corte, in materia di privilegi «è possibile, in tesi, sindacare — all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio — la ragionevolezza della mancata inclusione, in essa, di fattispecie omogenee a quella cui la causa di prelazione è riferita. Non è invece consentito utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità per introdurre, sia pur in considerazione del rilievo costituzionale di un determinato credito, una causa di prelazione ulteriore, con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio ed il suo inserimento nel sistema di quelli preesistenti» (sentenze n. 1 del 1998 e n. 84 del 1992). Precisati in tal modo i limiti del sindacato di costituzionalità, si tratta allora di accertare se la figura del socio di una cooperativa di produzione e lavoro, che presti attività lavorativa in adempimento del contratto sociale, possa ritenersi omogenea a quella del prestatore di lavoro subordinato, risultando in caso contrario precluso l'invocato intervento additivo.

4. — Il rimettente muove dalla premessa — conforme alla giurisprudenza di questa Corte ed alla giurisprudenza di legittimità assolutamente prevalente — che i crediti vantati dagli attori non derivano da una prestazione di lavoro subordinato ma si collocano «nell'ambito di un rapporto a struttura associativa».

La natura retributiva del compenso corrisposto ai soci delle cooperative di lavoro e produzione viene, conseguentemente, affermata dallo stesso rimettente facendo leva non già sulla qualificazione del socio in termini di lavoratore subordinato, bensì sulla tendenza espansiva della legislazione giuslavoristica dalla quale emergerebbe, ad avviso del rimettente, con sempre maggiore nettezza di contorni, una «considerazione dell'attività di lavoro come tale e nella sua oggettività, indipendentemente dal fatto che sia prestata dal lavoratore subordinato ovvero dal socio di una cooperativa di lavoro».

La tesi, del resto non nuova, è stata disattesa da questa Corte rilevandosi, in particolare, come l'estensione al lavoro cooperativo di taluni aspetti della disciplina del lavoro subordinato, rinvenendo la sua *ratio* nella tutela della persona del lavoratore, non possa legittimare l'affermazione di un processo, ormai compiuto, di detipizzazione del contratto di lavoro che resta, dunque, distinto da altri contratti coinvolgenti, come quello che viene nella specie in considerazione, la capacità di lavoro di una delle parti (sentenza n. 30 del 1996).

Né in contrario varrebbe richiamarsi, come fa il rimettente, alla disciplina in tema di Fondo di garanzia che l'art. 24 della legge 24 giugno 1997, n. 196 dichiara applicabile ai crediti dei soci delle cooperative di lavoro e la cui *ratio*, di natura assistenziale, è solo quella di garantire al socio, nell'ipotesi di insolvenza della società o comunque di insufficienza del patrimonio sociale, il pagamento del compenso per l'attività lavorativa svolta in conformità alle previsioni del contratto sociale.

Si tratta, dunque, di un intervento legislativo che, operando all'esterno del rapporto sociale attraverso cui si svolge la prestazione lavorativa, non ne altera la tipicità e la diversità rispetto a quello di lavoro subordinato.

La inapplicabilità, poi, all'ipotesi del pagamento effettuato dal Fondo di garanzia al socio lavoratore della norma, dettata in tema di lavoro subordinato, che dispone la surrogazione del Fondo nel privilegio spettante al lavoratore sui beni del datore di lavoro, lungi dal comprovare la fondatezza della questione sollevata dal rimettente, rinviene una coerente e logica spiegazione proprio nell'assenza di quella omogeneità tra le due categorie di crediti posti a raffronto che sola potrebbe legittimare la invocata pronuncia di incostituzionalità.

L'infondatezza della questione di incostituzionalità trova, infine, ulteriore, pur se indiretta, conferma in un duplice ordine di considerazioni. L'estensione ai crediti dei soci lavoratori del privilegio di cui all'art. 2751-*bis* numero 1, del codice civile sui mobili della cooperativa comporterebbe, infatti, un inammissibile soddisfacimento preferenziale dei diritti dei soci sul patrimonio della società di cui gli stessi soci fanno parte, e una corrispondente compressione dei diritti dei terzi che quel patrimonio è, per definizione, destinato a garantire.

Mentre del tutto priva di giustificazione risulterebbe l'introduzione di una causa di prelazione che, in quanto fondata sulla tutela del lavoro cooperativo, sarebbe sostanzialmente omogenea a quella già accordata ai crediti delle cooperative di produzione e lavoro per i corrispettivi dei servizi prestati e della vendita dei manufatti (art. 2751-*bis*, n. 5, del codice civile).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, n. 1, del codice civile, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Ferrara, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MARINI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 452

*Sentenza 16-30 dicembre 1998***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Imposte in genere - Reati in materia - Cause di estinzione della punibilità - Estensione legislativa - Criteri - Riferimento alla giurisprudenza della Corte (vedi sentenze nn. 307 del 1996 e 354 del 1997) - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.****(D.Lgs. 19 giugno 1997, n. 218, art. 2, comma 6).****(Cost., art. 3, primo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 (Disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale), promosso con ordinanza emessa il 20 ottobre 1997 dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Modena, nel procedimento penale a carico di Tella Anna Maria ed altri, iscritta al n. 896 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 1998;

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

Udito nella camera di consiglio del 14 ottobre 1998 il giudice relatore Massimo Vari.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento penale nei confronti di Teodosio Greco, Anna Maria Tella e Maria Pia Manzini, rinviati a giudizio, tra l'altro, per i reati di cui agli artt. 1, secondo comma, numeri 2-3, 1, comma 2, lettera *b*), del d.-l. 10 luglio 1992 (*recte*: 1982), n. 429, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516, come modificata per effetto del d.-l. 16 marzo 1991, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 15 maggio 1991, n. 154, il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Modena ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 19 luglio (*recte*: giugno) 1997, n. 218 (Disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale), nella parte in cui non prevede l'applicabilità dell'art. 2, comma 3, seconda parte, del decreto stesso, anche ai periodi di imposta già definiti sulla base dell'art. 3 del precedente d.-l. 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 1994, n. 656.

Premette il giudice *a quo* che, in base a quanto previsto dalla seconda parte del comma 3 dell'art. 2 del menzionato decreto legislativo n. 218 del 1997, la definizione concordata dell'accertamento tributario esclude con effetto retroattivo, in deroga al principio della ultrattività della legge penale tributaria, stabilito dall'art. 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, la punibilità per i reati tributari previsti dagli artt. 1, 2, primo e secondo comma, e 3 del d.-l. n. 429 del 1982, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516, limitatamente ai fatti oggetto dell'accertamento.

A sua volta la disposizione denunciata, e cioè il comma 6 dell'art. 2 del medesimo decreto legislativo, estende l'applicazione dei precedenti commi anche «ai periodi d'imposta per i quali era applicabile la definizione ai sensi dell'art. 3 del d.-l. 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 1994, n. 656 e dell'art. 2, comma 137, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

2. — Il rimettente, ritenendo di non poter pervenire, attraverso una interpretazione letterale e sistematica della norma, all'applicazione, in via diretta ed immediata, della menzionata causa di non punibilità a chi abbia già definito, ex art. 3 del d.-l. n. 564 del 1994, precedenti periodi di imposta, reputa la mancata previsione di quest'ultima ipotesi in contrasto con il criterio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3, primo comma, della Costituzione, giacché, «pur all'interno di un quadro di discrezionalità legislativa funzionale ad agevolare, attraverso la previsione di meccanismi incentivanti, la definizione concordata delle controversie fiscali», il legislatore ha l'obbligo di non riservare un trattamento ingiustificatamente differenziato a situazioni identiche.

3. — Dal punto di vista della rilevanza della questione, il rimettente sostiene che la non punibilità del reato, conseguente ad una eventuale sentenza di accoglimento, non potrebbe non ridondare anche a vantaggio di coloro che, come gli imputati, non sarebbero stati formalmente legittimati ad avvalersi della procedura di accertamento con adesione, in quanto privi della carica di amministratore della società «o perché cessati (Manzini e Tella), ovvero per non esserlo mai stato (Greco)», all'uopo richiamando l'orientamento espresso nella sentenza n. 19 del 1995, con la quale questa Corte ha affermato la valenza oggettiva dell'amnistia per i reati tributari introdotta dal d.P.R. 20 gennaio 1992, n. 23.

4. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata.

La difesa erariale, non condividendo la premessa interpretativa da cui muove il rimettente, ritiene, infatti, che l'effetto estintivo della punibilità si abbia anche nel caso in cui sia stata già formulata adesione all'accertamento. E ciò in quanto l'espresso riferimento all'effetto retroattivo della causa di non punibilità, contenuto nella disposizione censurata, avrebbe un senso soltanto ed esclusivamente se riferito «alle cause di estinzione della punibilità che tali non erano» al momento in cui fu posto in essere il comportamento cui è oggi riferito l'effetto in questione.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con l'ordinanza in epigrafe il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Modena ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, nella parte in cui non prevede che il disposto dell'art. 2, comma 3, seconda parte, del predetto decreto si applichi anche ai periodi di imposta già definiti sulla base dell'art. 3 del d.-l. 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 1994, n. 656.

Secondo il rimettente la denunciata norma si pone in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, a causa del diverso trattamento riservato a situazioni identiche, in quanto consente al contribuente di avvalersi della facoltà di definire i periodi di imposta fino al 1994 mediante accertamento con adesione, al quale accede l'esclusione della punibilità per gli illeciti aventi rilevanza sul piano penale, e non ricomprende, invece, in tali benefici, le situazioni relative agli stessi periodi di imposta, che siano già state definite ai sensi del menzionato art. 3 del d.-l. n. 564 del 1994.

2. — Nulla osta, anzitutto, all'ammissibilità della questione sotto il profilo della rilevanza, motivata dal rimettente sulla base di argomenti tratti dai precedenti della giurisprudenza costituzionale in materia di amnistia (in particolare, sentenza n. 19 del 1995), al fine di sostenere che una pronuncia di accoglimento non potrebbe non ridondare anche a vantaggio di coloro che, come gli imputati, non sarebbero stati formalmente legittimati ad avvalersi, nella specie, della procedura di accertamento con adesione. La non implausibilità di tale motivazione è sufficiente a superare il vaglio della verifica che compete alla Corte sull'esistenza dei presupposti per il promovimento della questione, potendosi, così, dare ingresso al presente incidente di costituzionalità.

3. — Nel merito, la questione è da reputare non fondata, nei sensi di seguito precisati.

Onde richiamare il contesto normativo nel quale si colloca la problematica portata all'esame della Corte, va premesso che il decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, nel procedere ad una revisione organica dell'istituto dell'accertamento con adesione, ha introdotto una nuova disciplina generale delle modalità per la definizione delle pendenze tributarie, cui si riconnettono anche effetti premiali sul piano penale; si prevede, infatti, sia pure con talune eccezioni, che «la definizione esclude, anche con effetto retroattivo, in deroga all'art. 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, la punibilità per i reati previsti dal d.-l. 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, nella

legge 7 agosto 1982, n. 516, limitatamente ai fatti oggetto dell'accertamento» (comma 3, seconda parte, dell'art. 2). Il comma 6 del medesimo articolo, sul quale si appuntano le censure del rimettente, precisa, a sua volta, che rientrano, nella disciplina di cui ai precedenti commi (tra i quali il comma 3 testé richiamato), anche i periodi di imposta per i quali era applicabile, tra l'altro, la definizione ai sensi dell'art. 3 del d.-l. 30 settembre 1994, n. 564. Si tratta, in particolare, dell'accertamento con adesione del contribuente per anni pregressi (c.d. «concordato di massa»), previsto dal menzionato art. 3, ai fini delle imposte sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto, nel quadro di una disciplina del concordato relativa alle dichiarazioni presentate entro il 30 settembre 1994.

4. — Tanto premesso, è da rammentare che questa Corte ha più volte affermato (da ultimo, sentenze n. 307 del 1996 e n. 354 del 1997) il principio secondo cui il giudice rimettente, nell'operare la ricognizione del contenuto normativo della disposizione da applicare al caso portato al suo esame, deve costantemente essere guidato dall'esigenza di rispettare i precetti costituzionali e, quindi, ove una interpretazione appaia confliggente con alcuno di essi, è tenuto — soprattutto in mancanza di diritto vivente — ad adottare quella diversa lettura che risulti aderente ai principi costituzionali altrimenti vulnerati.

nel caso di specie, invero, esiste la possibilità di una interpretazione della disposizione denunciata diversa da quella prospettata dall'ordinanza e tale da consentire di superare il denunciato dubbio di costituzionalità.

Alla tesi sostenuta dal giudice *a quo*, nel senso che l'effetto estintivo della punibilità, previsto dal comma 3 dell'art. 2 del decreto legislativo n. 218 del 1997, non comprenderebbe il caso in cui si sia già formulata adesione all'accertamento in base all'art. 3 del d.-l. n. 564 del 1994, può opporsi, anzitutto, che il censurato comma 6 del medesimo art. 2 — nel ricondurre nella disciplina di favore del precedente comma 3 i periodi di imposta ai quali «era applicabile» la definizione ai sensi della anteriore normativa — utilizza una locuzione, che, nella sua portata letterale, ben si presta, in alternativa alla lettura riduttiva del rimettente, ad essere riferita a tutte le pendenze rientranti nella indicata categoria, a prescindere dal fatto di essere state o meno definite.

Può, inoltre, rilevarsi che il menzionato decreto legislativo n. 218 del 1997, nel ridisciplinare in via generale i procedimenti di definizione delle vertenze tributarie e nell'escludere (art. 2, comma 3) la punibilità per i fatti aventi rilevanza penale, mostra di volersi ispirare a criteri di particolare ampiezza, come denota il fatto stesso di aver preso in considerazione anche i fatti precedenti, in ciò derogando al principio generale dell'art. 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (c.d. «ultrattività della legge penale tributaria»). Ma, una volta individuato in questi termini l'intento del legislatore, non si spiegherebbe una discriminazione, nell'ambito delle fattispecie pregresse, a danno delle pendenze a suo tempo risolte, se non altro perché ne resterebbero penalizzati proprio quei contribuenti che, come lo stesso rimettente non manca di avvertire, si sono mostrati più solerti nella definizione dei loro rapporti con il fisco.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 (Disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale), sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Modena con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 453

*Sentenza 16-30 dicembre 1998***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Responsabilità amministrativa per danno erariale - Limitazione, in caso di danno procurato da più persone, della responsabilità solidale ai soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo - Riferimento alla giurisprudenza della Corte dei conti - Riferimento alla regola generale del principio di parziarietà (vedi Corte dei conti sezioni riunite 25 febbraio 1997, n. 29) - Non fondatezza.****(Legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, comma 1-*quinquies*).****(Cost., artt. 3, 23, 24, primo comma, 28, e 97, primo e secondo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*quinquies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), introdotto dall'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, promosso con ordinanza emessa il 19 febbraio 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, nel giudizio di responsabilità a carico di Lovecchio Marco ed altri, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1998.

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

Udito nella camera di consiglio del 14 ottobre 1998 il Giudice relatore Massimo Vari.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 19 febbraio 1997 (R.O. n. 7 del 1998) — emessa nel corso di un giudizio di responsabilità amministrativa instaurato dal Procuratore regionale nei confronti di alcuni dipendenti del Comune di Ponteranica nonché della Banca popolare di Bergamo, tesoriere dello stesso Comune — la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*quinquies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), denunciandone il contrasto con gli artt. 3, 23, 24, primo comma, 28 e 97, primo e secondo comma, della Costituzione.

2. — Premette il rimettente che, con atto di citazione del 14 dicembre 1994, integrato da altro successivo del 9 giugno 1995, il Procuratore regionale della Corte dei conti conveniva in giudizio il ragioniere capo e l'economista del Comune di Ponteranica, nonché l'istituto bancario tesoriere (unitamente ad alcuni addetti alla Tesoreria), quali presunti responsabili sia pure a diverso titolo di danno all'erario per l'importo di Lire 224.339.324 (oltre la rivalutazione, gli interessi legali e le spese di giudizio). Il ragioniere capo era, inoltre, chiamato a rispondere del mancato versamento in Tesoreria della somma di Lire 7.110.550, consegnatagli da un debitore privato, quale importo dovuto per l'estinzione di un'obbligazione pecuniaria nei confronti del Comune.

Definita con sentenza parziale del 23 maggio 1997 la posizione dei suddetti dipendenti comunali, chiamati a rispondere a titolo di dolo — e già ritenuti responsabili, dal Tribunale penale di Bergamo, di truffa aggravata, falso in atto pubblico ed altri reati connessi — la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Lombardia, nel condannare i medesimi alla refusione in solido della somma corrispondente ai mandati di pagamento illecitamente riscossi, ha sospeso la pronunzia nei confronti del tesoriere, chiamato a rispondere a titolo di colpa grave per aver incautamente liquidato i detti mandati di pagamento, ed ha sollevato questione di legittimità costituzionale della disposizione sopra specificata.

Rilevato che il principio della solidarietà passiva, per la generale portata assunta nell'ambito del codice civile vigente, sia per la responsabilità contrattuale sia per quella aquiliana, consente al creditore di chiedere la condanna per l'intero anche di uno solo dei condebitori solidali, godendo, quindi, di una posizione agevolata per la soddisfazione del credito, il giudice contabile osserva che, a causa della disposizione censurata, analoga facoltà sarebbe preclusa, invece, al Procuratore regionale della Corte dei conti, «con evidenti disparità di trattamento e limitazione del diritto di difesa» e, quindi, con violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La ridotta capacità di reazione dell'ordinamento si rifletterebbe anche sui valori protetti dall'art. 23 della Costituzione per l'esigenza, comportata dalla probabile riduzione delle pubbliche risorse, di incrementare le prestazioni patrimoniali imposte ai cittadini, in contrasto con il principio di ragionevolezza e con il principio di eguaglianza.

La violazione del principio di eguaglianza, per disparità di trattamento ed irragionevolezza (art. 3), sarebbe ancora ravvisabile, secondo il rimettente, con riferimento all'art. 28 della Costituzione: infatti, mentre il terzo danneggiato può, in virtù di quest'ultima disposizione, ottenere l'integrale ristoro del danno, convenendo in giudizio l'Ente pubblico, quest'ultimo, in sede di rivalsa nei confronti dell'autore del pregiudizio, non può ottenere altrettanto, giacché i dipendenti — che pur avrebbero potuto essere condannati in solido, in sede civile, ove convenuti in giudizio dal terzo medesimo — risultano, invece, sottratti, innanzi alla Corte dei conti, a tale tipo di condanna. L'applicazione della disposizione censurata presenterebbe aspetti di spiccata irragionevolezza specialmente nel caso di una fattispecie delittuosa per la quale siano convenuti in giudizio innanzi alla Corte dei conti, unitamente all'autore del reato, anche coloro che abbiano omesso colposamente l'osservanza dei doveri di vigilanza e di controllo. In tale ipotesi, esclusa la possibilità di condannare l'autore del reato ad un risarcimento del danno per un importo inferiore alla somma illecitamente conseguita, il giudice si troverebbe nell'esigenza irragionevole di determinare un «arricchimento ingiustificato del soggetto pubblico danneggiato», dovendo condannare per l'intero l'autore del reato e, per un'ulteriore quota, il soggetto corresponsabile per negligenza.

Per contro, secondo il regime previgente, la sussistenza del vincolo solidale tra i corresponsabili del danno erariale, che la Corte dei conti applicava anche *pro-quota*, consentiva, attraverso il meccanismo del regresso, di far gravare l'intero danno sull'autore del reato, mentre l'escussione del controllore negligente, per la quota a lui addebitata, portava ad una più agevole realizzazione del credito, senza eccedere la misura del danno subito dall'erario.

Infine, secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata colliderebbe anche con i principi di correttezza e buon andamento della pubblica amministrazione, fissati nell'art. 97 della Costituzione; principi la cui salvaguardia rientra tra le finalità della giurisdizione contabile e con i quali sarebbe coerente il criterio della solidarietà passiva.

3. — E' intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

L'Avvocatura erariale, nel fare rinvio alle deduzioni a suo tempo predisposte per altri giudizi instaurati innanzi a questa Corte, rammenta che, secondo il costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale, le norme in tema di responsabilità dei dipendenti pubblici risultano sindacabili solo in caso di arbitrarietà e manifesta irragionevolezza delle scelte del legislatore.

Nel quadro di riferimento normativo costituito dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, dovrebbe, in ogni caso, escludersi che l'art. 97 della Costituzione implichi un principio di inderogabilità, per i pubblici dipendenti, delle comuni regole di responsabilità operanti fra i privati.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con l'ordinanza in epigrafe la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*quinquies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20

(Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), nella parte in cui limita, nell'ipotesi di danno erariale causato da più persone, la responsabilità solidale ai soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo.

Secondo il rimettente il predetto comma 1-*quinquies*, aggiunto all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, si pone in contrasto con:

gli artt. 3 e 24 della Costituzione, per la ingiustificata disparità di trattamento e per la limitazione del diritto di azione del Procuratore regionale della Corte dei conti, rispetto al regime di responsabilità civile del diritto privato, ispirato al principio generale della solidarietà passiva;

il medesimo art. 3, sotto il profilo della disparità di trattamento e della irragionevolezza, in riferimento all'art. 28 della Costituzione, in quanto, mentre in base a detta ultima disposizione il terzo può ottenere l'integrale ristoro del danno nei confronti dell'ente pubblico, quest'ultimo incontrerebbe limiti, nel far valere il suo diritto, a causa della sottrazione dei dipendenti alla condanna in via solidale; ciò senza considerare che l'esclusione del vincolo di solidarietà passiva nei confronti di colui, che, venendo meno al dovere di vigilanza, ha concorso a provocare il danno, porrebbe il giudice nella necessità di determinare un arricchimento ingiustificato del soggetto danneggiato, dovendo condannare l'autore del reato ad un importo che non può essere inferiore all'intero, al quale si aggiunge la condanna, per una ulteriore quota, del soggetto corresponsabile a titolo di colpa grave;

l'art. 23 della Costituzione, in quanto la ridotta reazione dell'ordinamento comporterebbe l'esigenza di imporre irragionevolmente ai cittadini ulteriori prestazioni patrimoniali;

l'art. 97 della Costituzione, in quanto la limitazione introdotta inciderebbe negativamente sul buon andamento della pubblica amministrazione la cui promozione, attraverso il perseguimento delle responsabilità, rientra tra le finalità della giurisdizione contabile.

## 2. — La questione non è fondata.

La disposizione denunciata, al pari dell'altra, sulla quale questa Corte ha avuto recentemente occasione di pronunciarsi con una sentenza di infondatezza — e cioè quella che limita la responsabilità di dipendenti ed amministratori pubblici ai soli casi di dolo o colpa grave — si colloca nell'ambito di una nuova conformazione dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile, secondo linee volte, tra l'altro, ad accentuarne i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (sentenza n. 371 del 1998). Nel quadro di tale nuovo ordinamento il legislatore, in caso di danno cagionato da più persone, ha dettato una disciplina dei rapporti fra i corresponsabili tale da renderla più aderente, come emerge dai lavori parlamentari, alla misura della partecipazione avuta da ciascuno dei vari soggetti nella causazione dell'evento dannoso, disponendo che la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanni «ciascuno per la parte che vi ha preso» (art. 1, comma 1-*quater*, della legge n. 20 del 1994), salva l'ipotesi in cui i concorrenti «abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo», nel qual caso essi sono invece «responsabili solidalmente», così come espressamente dispone il successivo comma 1-*quinquies*, sul quale specificamente si appuntano le censure del rimettente.

Onde cogliere la reale portata innovativa della disposizione, va considerato che al precedente ordinamento della materia era tutt'altro che estraneo il criterio della parziarietà, il quale risulta sancito, in termini pressoché analoghi a quelli attuali, dall'art. 82 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, accanto alla norma sulla facoltà del giudice, «valutate le singole responsabilità», di «porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto» (art. 83). Tuttavia un consistente filone della giurisprudenza della Corte dei conti riteneva che la parziarietà riguardasse il rapporto interno fra condebitori e che, invece, nei confronti del danneggiato, i corresponsabili fossero comunque legati dal vincolo derivante dal principio di solidarietà, che, peraltro, veniva applicato, sovente, infliggendo a coloro che, ad avviso del giudice, avevano avuto minor peso nel cagionare l'evento, la condanna in solido con gli altri corresponsabili, ma limitando la quota dovuta fino a concorrenza di una parte del danno.

Di fronte ad un panorama giurisprudenziale non privo, invero, di profili di incertezza, il legislatore, con la norma denunciata, nel ribadire come regola generale il principio di parziarietà, individua, espressamente, nei casi di dolo o di illecito arricchimento le ipotesi derogatorie in cui più soggetti corresponsabili restano legati dal vincolo della solidarietà passiva.

3. — La scelta così operata non può reputarsi illegittima, in quanto, per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia.

È sufficiente, perciò, rifarsi al predetto orientamento per dissipare il dubbio di violazione dell'art. 3, prospettato dal rimettente, richiamando, tra l'altro, la diversa disciplina che, a suo avviso, si desumerebbe, per i rapporti fra pubblica amministrazione e terzo danneggiato, dall'art. 28 della Costituzione.

Inoltre, proprio con riguardo a fattispecie consimile a quella dalla quale ha tratto spunto l'ordinanza di rimessione, questa Corte ha avuto modo di affermare che non può certo essere la mancata applicabilità del principio di solidarietà a dar fondamento a censure di violazione del principio di eguaglianza, giacché proprio il trasferimento del peso del risarcimento dal maggiore al minore colpevole rischierebbe di non essere consono con tale principio, nonché con le prescrizioni di cui all'art. 97 della Costituzione (sentenza n. 773 del 1988).

4. — Quanto, poi, all'art. 24 della Costituzione è sufficiente rilevare, a tacer d'altro, che la garanzia apprestata da tale articolo opera attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve, e si modella sui concreti lineamenti che il diritto riceve dall'ordinamento.

5. — Per corroborare la tesi dell'incostituzionalità della censurata disposizione, l'ordinanza si sofferma sugli esiti irragionevoli cui essa darebbe luogo, imponendo al giudice di infliggere, in una fattispecie quale quella all'esame del rimettente, condanne per importi superiori alla perdita subita dall'erario. In proposito, nel rammentare il principio secondo il quale (cfr. sentenze n. 307 del 1996 e n. 354 del 1997) è compito del giudice dare, per quanto sia possibile, alle norme denunciate una interpretazione *secundum Constitutionem*, si osserva che l'inconveniente segnalato deriva da una scelta interpretativa che appare tutt'altro che scontata, risultando, infatti, disattesa da quella giurisprudenza, che, proprio per evitare le illogiche conseguenze prospettate dal rimettente, in casi analoghi afferma che l'agente il quale, a titolo di colpa, risponde soltanto per una quota del danno, resti obbligato solo in via eventuale dopo l'infruttuosa escussione di coloro che abbiano agito con dolo.

Tale orientamento, già accolto in passato dalla giurisprudenza contabile nell'ambito del regime che tendeva a coniugare, come si è detto, solidarietà e parziarietà, è stato recentemente ribadito (v. Corte dei conti, Sezioni riunite, 25 febbraio 1997, n. 29) nei confronti della nuova disciplina, valendo, perciò, ad evitare proprio gli effetti paventati dall'ordinanza.

6. — Ugualmente infondate sono le censure prospettate in riferimento agli artt. 23 e 97 della Costituzione. Infatti, mentre va rilevata l'estraneità alla problematica qui in esame della prima disposizione, la quale contempla la riserva di legge per le prestazioni personali e patrimoniali, è da escludere, del pari, la lesione della seconda, sotto il profilo del buon andamento, attesa la non irragionevolezza della denunciata disciplina.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-quinquies, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), sollevata in riferimento agli artt. 3, 23 e 24, primo comma, 28 nonché 97, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, con l'ordinanza in epigrafe indicata.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 454

*Sentenza 16-30 dicembre 1998***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Previdenza e assistenza - Diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi civili all'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili disoccupati aspiranti al collocamento obbligatorio - Insussistenza della lacuna normativa oggetto di censura - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.****(Legge 30 dicembre 1986, n. 943, artt. 1 e 5, ora sostituiti dagli artt. 2, 3, comma 4, e 21, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286).****(Cost., artt. 10, primo e secondo comma, 2 e 3).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), promosso con ordinanza emessa il 7 ottobre 1997 dal pretore di Trieste, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Udito nella camera di consiglio del 14 ottobre 1998 il giudice relatore Valerio Onida;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento civile nel quale un rifugiato politico di nazionalità somala, riconosciuto invalido con una perdita permanente della capacità lavorativa pari al 79%, chiede che sia dichiarato il suo diritto ad essere iscritto nell'elenco dei lavoratori invalidi civili da avviare obbligatoriamente al lavoro ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482, il pretore di Trieste ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 10, primo e secondo comma, 2 e 3 della Costituzione, del combinato disposto degli artt. 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), nella parte in cui, nell'attribuire al Ministro del lavoro il potere di fissare le direttive in materia di impiego e di mobilità professionale dei lavoratori subordinati extracomunitari, «non assicura il diritto degli extracomunitari invalidi civili di essere iscritti nell'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 482» del 1968.

Premette il remittente che, per effetto del rinvio contenuto nell'art. 17 della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722, al ricorrente nel giudizio *a quo* deve estendersi il trattamento previsto dalla legge n. 943 del 1986 per i lavoratori extracomunitari. Tale legge, mentre all'art. 1 garantisce ai lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia «parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti» rispetto ai lavoratori italiani, all'art. 5, nell'abilitare il Ministro del

lavoro a dettare direttive di carattere generale in materia di impiego e di mobilità professionale di lavoratori extracomunitari, nulla dice in ordine al diritto degli extracomunitari invalidi ad essere iscritti nell'apposito elenco per l'avviamento obbligatorio al lavoro.

Ad avviso del giudice *a quo* pertanto, allo stato dovrebbe escludersi, in difetto di una puntuale previsione normativa, il diritto invocato in giudizio dal ricorrente.

Tale «interpretazione», che sarebbe la più aderente alla volontà del legislatore e al testo delle disposizioni citate, appare però al remittente in contrasto con l'art. 10 della convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 143 del 24 giugno 1975, resa esecutiva in Italia con legge 10 aprile 1981, n. 158, ai cui sensi lo Stato è impegnato a «formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio».

Poiché la norma della convenzione si porrebbe in posizione sovraordinata rispetto alla legislazione ordinaria, per effetto di quanto previsto dall'art. 10, primo e secondo comma, della Costituzione, l'omessa previsione del diritto all'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili da avviare al lavoro sarebbe in contrasto con le predette norme costituzionali.

Vi sarebbe altresì contrasto con l'art. 2 della Costituzione, in quanto, negandosi la possibilità di beneficiare di detta iscrizione, l'extracomunitario invalido ben difficilmente potrebbe inserirsi nell'ambiente di lavoro, che costituirebbe una formazione sociale ove si esplica la personalità dell'uomo; nonché contrasto con il principio di ragionevolezza delle leggi di cui all'art. 3 della Costituzione, poiché la parità di trattamento con i cittadini italiani verrebbe assicurata solo per il tempo successivo alla instaurazione del rapporto di lavoro subordinato, rischiando così di rimanere un'inutile affermazione di principio per quei lavoratori extracomunitari i quali, per la loro condizione di deficienza fisica, si troverebbero di fatto nell'impossibilità di accedere ad un posto di lavoro.

2. — Non vi è stata costituzione di parti né intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

#### *Considerato in diritto*

1. — La questione sollevata investe l'omessa previsione, negli articoli 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), del diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi civili di ottenere l'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili disoccupati che aspirano al collocamento obbligatorio a norma della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private).

Tale omissione, secondo il remittente, sarebbe in contrasto con l'art. 10 della convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975, resa esecutiva in Italia con la legge n. 158 del 1981, che assicura parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione, e per questo violerebbe l'art. 10, primo e secondo comma, della Costituzione. Sarebbe altresì in contrasto con l'art. 2 della Costituzione, poiché ostacolerebbe l'inserimento dei lavoratori extracomunitari invalidi nella formazione sociale costituita dall'ambiente di lavoro; nonché con l'art. 3 della Costituzione, per la irragionevolezza insita nell'assicurare parità di trattamento tra cittadini e stranieri extracomunitari solo dopo l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato.

2. — Le disposizioni degli artt. 1 e 5 della legge n. 943 del 1986, il cui «combinato disposto» è denunciato dal remittente, sono state formalmente abrogate dall'art. 47, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Più precisamente, l'art. 1 della legge n. 943, per la parte che qui interessa, è trasfuso nell'art. 2, comma 3, del citato testo unico, mentre le disposizioni dell'art. 5 sull'avviamento al lavoro degli extracomunitari sono oggi sostituite dalle disposizioni contenute negli artt. 3, comma 4, e 21 del medesimo testo unico.

Tuttavia deve osservarsi che il giudice *a quo* appunta le sue censure su una presunta omissione del legislatore, che egli riconduce al combinato disposto dei citati artt. 1 e 5 della legge n. 943 del 1986, ma che riguarderebbe sostanzialmente la mancata previsione del diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi di iscriversi negli elenchi di cui all'art. 19 della legge n. 482 del 1968 per l'assunzione obbligatoria. Ora, da questo punto di vista, la situazione normativa non è sostanzialmente cambiata: pur dopo la sopravvenienza della legge n. 40 del 1998 e del testo unico n. 286 del 1998, manca una disposizione espressa nel senso indicato dal giudice *a quo*.

La questione dunque sussiste, rinvenendosi tuttora nell'ordinamento la norma, o meglio la presunta lacuna normativa, denunciata, e deve essere decisa, in base ai principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 84 del 1996, con riferimento alle disposizioni sopravvenute del testo unico approvato con il d.lgs. n. 286 del 1998.

3. — La questione è infondata, in quanto la lacuna normativa denunciata, dalla quale discenderebbe la violazione della Costituzione, non sussiste.

L'interpretazione del sistema normativo da cui prende le mosse il remittente si fonda sulla assenza di una norma specifica che affermi il diritto degli extracomunitari invalidi disoccupati ad ottenere l'iscrizione negli elenchi degli aspiranti al collocamento obbligatorio. Ma, in presenza della garanzia legislativa — richiamata dallo stesso giudice *a quo* — di «parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti» per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani (art. 1 della legge n. 943 del 1986, e oggi art. 2, comma 3, del testo unico approvato con d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), garanzia ulteriormente ribadita e precisata dall'art. 2, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998, secondo cui «lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano», salvo che le convenzioni internazionali o lo stesso testo unico dispongano diversamente, il ragionamento va rovesciato: occorrerebbe, per giungere all'accennata conclusione, rinvenire una norma che, esplicitamente o implicitamente, neghi ai lavoratori extracomunitari, in deroga alla «piena uguaglianza», il diritto in questione.

Ma una siffatta norma derogatoria nella materia in esame non esiste. La legge 2 aprile 1968, n. 482, nell'individuare le categorie che beneficiano della disciplina delle assunzioni obbligatorie, si riferisce fra l'altro agli «invalidi civili» (art. 1, primo comma) senza alcuna limitazione discendente dalla cittadinanza: tali sono definiti «coloro che siano affetti da minorazioni fisiche, che ne riducano la capacità lavorativa in misura non inferiore ad un terzo» (art. 5), ancora una volta senza alcun riferimento alla cittadinanza; ed anche le condizioni generali di esclusione dal beneficio (età superiore a 55 anni, perdita totale della capacità lavorativa, invalidità che possa riuscire di danno alla salute e alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti: art. 1, secondo comma) non hanno a che fare con la qualità di cittadino o di straniero. L'art. 19 a sua volta prevede la istituzione di elenchi in cui sono iscritti, fra l'altro, gli invalidi civili «che risultino disoccupati e che aspirino ad una occupazione conforme alle proprie capacità lavorative».

Sono stabilite, bensì, norme e procedure speciali per l'accesso al lavoro in Italia dei cittadini extracomunitari. L'art. 5 della legge n. 943 del 1986 prevedeva la formazione di speciali liste di collocamento dei lavoratori extracomunitari (ma ne prevedeva poi, trascorsi ventiquattro mesi dal primo avviamento al lavoro, l'iscrizione nelle ordinarie liste di collocamento: comma 2); oggi il testo unico n. 286 del 1998 prevede appositi decreti per fissare le quote massime di stranieri extracomunitari da ammettere per lavoro nel territorio dello Stato (art. 3, comma 4; art. 21, comma 1). Ma tutto ciò vale per l'accesso al mercato del lavoro da parte dei cittadini extracomunitari che a questo fine chiedono di poter soggiornare in Italia; e si giustifica in vista dei limiti che il legislatore può legittimamente porre a tale accesso.

Una volta che i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso di soggiorno rilasciato a tale scopo o di altro titolo che consenta di accedere al lavoro subordinato nel nostro paese, e siano posti a tal fine in condizioni di parità con i cittadini italiani, e così siano iscritti o possano iscriversi nelle ordinarie liste di collocamento (come la legge esplicitamente prevedeva e prevede: cfr. il già citato art. 5, comma 2, della legge n. 943 del 1986; l'art. 9, comma 3, del decreto legge n. 416 del 1989; e oggi gli artt. 22, comma 9, 23, comma 1, 30, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998), essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani.

Né perdono tali diritti per il fatto di rimanere disoccupati: l'art. 22, comma 9, del testo unico n. 286 del 1998 stabilisce espressamente (come già l'art. 11, comma 3, della legge n. 943 del 1986) che «la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo per privare il lavoratore extracomunitario ed i suoi familiari legalmente residenti del permesso di soggiorno», onde continua a valere nei loro confronti la garanzia di godimento dei «diritti in materia civile» e della «piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani», di cui all'art. 2, commi 2 e 3, dello stesso testo unico; e aggiunge che il lavoratore in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e comunque per un periodo non inferiore ad un anno.

Tra i diritti di cui gode il lavoratore extracomunitario non può non riconoscersi dunque quello di iscriversi, avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi.

4. — La conclusione non cambia, se si considera il collocamento obbligatorio, come si esprime il remittente, «una forma di protezione speciale di categorie svantaggiate di cittadini». Questa Corte invero ha ricondotto la speciale disciplina sul collocamento obbligatorio degli invalidi alle forme di attuazione del diritto che «gli inabili e i minorati» hanno, a norma dell'art. 38, terzo comma, della Costituzione, all'avviamento professionale (cfr. sentenze n. 38 del 1960, n. 55 del 1961): diritto del quale gode anche lo straniero avente titolo ad accedere al lavoro subordinato nel territorio dello Stato in condizioni di uguaglianza con i cittadini, non essendovi, sotto questo profilo, ragione di differenziarne il trattamento rispetto al cittadino italiano.

Che se poi si volesse includere tale beneficio nell'ambito dei diritti e degli interventi afferenti all'assistenza sociale delle persone che si trovano in specifiche condizioni di necessità, non lo si potrebbe negare allo straniero, in un quadro legislativo nel quale non solo, come si è ricordato, lo straniero regolarmente soggiornante gode in linea di principio dei «diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano» (art. 2, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998), ma gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno «sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste», fra l'altro, «per gli invalidi civili» (art. 41 del testo unico n. 286 del 1998), e, più in generale, gli stranieri aventi stabile dimora nel territorio nazionale sono tra i soggetti cui si applica la legge contenente i principi dell'ordinamento in materia di diritti e assistenza delle persone handicappate (art. 3, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104).

5. — Deve dunque affermarsi che non sussiste la lacuna normativa denunciata dal remittente, potendosi dalle disposizioni legislative in vigore trarre la conclusione, costituzionalmente corretta, della spettanza ai lavoratori extracomunitari, aventi titolo per accedere al lavoro subordinato stabile in Italia in condizioni di parità con i cittadini, e che ne abbiano i requisiti, del diritto ad iscriversi negli elenchi di cui all'art. 19 della legge n. 482 del 1968 ai fini dell'assunzione obbligatoria.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), ora sostituiti dagli articoli 2, 3, comma 4, e 21 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli articoli 10, primo e secondo comma, 2 e 3 della Costituzione, dal pretore di Trieste con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 455

*Sentenza 16-30 dicembre 1998***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Reati in genere - Leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali - Reati in materia - Termine prescrizionale di due anni - Discrezionalità legislativa in materia di punibilità - Esigenza, già segnalata dalla Corte con sentenze nn. 84 del 1987, 121 del 1980 e 45 del 1967, di una compiuta razionalizzazione del sistema dei reati elettorali - Inammissibilità.****(Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, art. 100, secondo comma, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570).****(Cost., artt. 1, 3, 48, secondo comma, 97 e 112).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 100, comma secondo, del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, promossi con otto ordinanze emesse il 28 e il 29 aprile 1998 dal Tribunale di Udine, il 20 novembre 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Caltagirone, il 29 maggio, il 3 aprile, il 20 maggio, il 19 maggio e il 20 maggio 1998 dal tribunale di Udine, iscritte rispettivamente ai nn. 455, 456, 495, 517, 534, 540, 541 e 542 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella Gazzetta ufficiale della Repubblica nn. 26, 28, 29 e 34, prima serie speciale dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione di Carullo Francesco nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 27 ottobre 1998 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Udito l'avvocato Salvatore Pompeo per Carullo Francesco.

***Ritenuto in fatto***

1.1. — Investito di procedimenti aventi a oggetto il reato di cui all'art. 90, secondo comma, del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, il Tribunale di Udine ha sollevato con sette ordinanze di analogo contenuto, in riferimento agli artt. 3, 97 e 112 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 100, secondo comma, del testo unico menzionato, che — derogando alla previsione generale del codice penale — stabilisce un termine prescrizionale di due anni per tutti i reati ivi contemplati.

Per dimostrare l'irragionevolezza denunciata, il giudice *a quo* ricorda preliminarmente che delitti con identica pena edittale massima si prescrivono in dieci anni (art. 157, n. 3, del codice penale), riservandosi la prescrizione breve di due anni (art. 157, numero 6) a fatti di minore gravità, quali le contravvenzioni punite soltanto con la pena pecuniaria. In proposito, il rimettente aggiunge che l'art. 479 del codice penale, che punisce condotte analoghe a quelle oggetto dei reati elettorali contestati, è sottoposto al termine prescrizionale di dieci anni, di cui al citato art. 157, n. 3.

Tanto premesso, si osserva che la pena edittale minima di 2 anni prevista per il reato di cui all'art. 90 del d.P.R. n. 570 del 1960 consiste, esattamente, nel doppio di quella (minima) per il reato di falsità ideologica in atti pubblici: ciò che rivela il disvalore sociale attribuito dal legislatore a tale condotta, trattandosi di norme che tutelano il regolare svolgimento del procedimento elettorale e il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche.

Non risultando in alcun modo comprensibile che per siffatte violazioni si applichi il medesimo termine prescrizione delle contravvenzioni, punite con l'ammenda, il Collegio rimettente rileva il contrasto della norma in esame con l'art. 3, per la irragionevolezza d'un diverso trattamento riservato a situazioni analoghe, e con l'art. 112 della Costituzione, per il rischio di vanificazione dell'esercizio dell'azione penale, stante l'esiguità del predetto termine prescrizione. Altresì lesivo sarebbe, poi, l'art. 97 della Costituzione per l'inutile dispendio di attività processuali, frustrate dal rapido maturare della prescrizione.

In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente osserva che non si può eccepire il decorso del termine prescrizione, dal momento che la questione di legittimità costituzionale concerne proprio la norma che ne stabilisce la durata. La questione sarebbe dunque ammissibile secondo i principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 148 del 1983, quantunque la norma denunciata abbia natura di favore rispetto a quella che sarebbe applicabile a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale.

1.2. — Nei giudizi promossi con due delle sette ordinanze menzionate (r.o. nn. 455 e 456 del 1998) è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri con il Patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, concludendo nel senso della inammissibilità per difetto di rilevanza e, in subordine, dell'infondatezza.

Circa la rilevanza, la difesa erariale osserva che la questione è stata sollevata prima che il termine di prescrizione del reato fosse spirato, sulla base di un pronostico di «ineluttabilità» che potrebbe essere smentito dai fatti. Nel merito, vi sarebbe il precedente stabilito con l'ordinanza n. 171 del 1989, ove si dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del testo unico n. 361 del 1957, nella parte in cui non prevede un termine biennale di prescrizione dei reati elettorali secondo quanto disposto dall'art. 100 del d.P.R. n. 570 del 1960, sì che andrebbe disattesa l'opinione del giudice *a quo* secondo cui il termine prescrizione di due anni (che diventa di tre ove intervengano atti interruttivi ai sensi dell'art. 160, terzo comma, del codice penale) impedirebbe di pervenire alla sentenza definitiva prima del maturare della prescrizione. Analogo termine — conclude l'Avvocatura — è previsto dall'art. 157, n. 6), del codice penale per le contravvenzioni punite con la sola ammenda, di modo che sarebbe infondata anche la censura mossa con riguardo ai principi di buon andamento e di obbligatorietà dell'azione penale.

2.1. — Il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Caltagirone, investito di procedimenti penali aventi ad oggetto il reato previsto dall'art. 87 del citato testo unico approvato con d.P.R. n. 570 del 1960, ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 1, 3, 48, secondo comma, e 112 della Costituzione, e a sostegno della rilevanza osserva che dalla decisione di questa Corte discende la possibilità di dichiarare prescritti i reati contestati che sarebbero stati commessi dal 1989 al 1993, per alcuni capi di imputazione, e fino al 1994, in un altro caso.

La disposizione denunciata violerebbe quindi l'art. 3 della Costituzione per ingiustificata disparità di trattamento e risulterebbe comunque irragionevole, dal momento che rende difficile la pronuncia della sentenza definitiva entro il ristretto termine prescrizione. Le norme sulla prescrizione dei reati — prosegue il rimettente — sono dirette anche a realizzare il principio della ragionevole durata del processo penale, fra l'altro tutelato dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: principio a garanzia dell'inquisito, ma che impone, altresì, l'effettivo svolgersi di tutte le attività processuali necessarie all'accertamento della verità, «scopo ultimo» del processo; ma la previsione normativa di un termine così breve per il giudizio definitivo potrebbe vanificare l'esercizio dell'azione penale recando lesione all'art. 112 della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, l'art. 100 del citato testo unico viola l'art. 48, secondo comma, che assicura la libertà di voto, e anche l'art. 1 della Costituzione che sancisce il principio della sovranità popolare, cardine dell'intero ordinamento: la brevità del termine prescrizione comprime infatti il potere punitivo dello Stato, presidio della libertà di voto, e vulnera il principio della sovranità popolare che si esplica attraverso libere competizioni elettorali.

2.2. — Si è costituito uno degli imputati, Francesco Carullo, eccependo l'irrelevanza della questione, dal momento che il giudice rimettente avrebbe dovuto, esaminando gli atti, pronunciare sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste. Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, stante la diversità fra la fattispecie in esame e quella disciplinata dal testo unico delle elezioni politiche, approvato con il d.P.R. n. 361 del 1957, secondo quanto riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 121 del 1980 e con l'ordinanza n. 171 del 1989, risultando altresì privo di fondamento il richiamo agli altri parametri costituzionali indicati dall'ordinanza.

In prossimità dell'udienza la difesa privata ha presentato memoria, sviluppando e approfondendo quanto in precedenza esposto.

*Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale sottoposta all'esame della Corte con otto ordinanze di rimessione, che vanno riunite e decise con unica sentenza, concerne l'art. 100, secondo comma, del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, che — derogando alla previsione generale del codice penale — stabilisce un termine prescrizione di due anni per i reati contemplati dallo stesso testo unico: secondo i giudici rimettenti, vi sarebbe lesione degli artt. 1, 3, 48, secondo comma, 97 e 112 della Costituzione.

2. — In via preliminare, occorre valutare l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura dello Stato a nome del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale è intervenuto nei giudizi promossi con due delle otto ordinanze qui in esame (r.o. nn. 455 e 456 del 1998), osservando che la questione è stata sollevata quando ancora la prescrizione non era maturata.

Tale eccezione è infondata: tutte le ordinanze di rimessione contengono, infatti, sufficienti indicazioni sul termine di prescrizione, sia nel caso in cui essa sia già intervenuta (r.o. nn. 495, 517, 540, 541, 542), sia con riguardo alla sua imminente realizzazione (così per le ordinanze nn. 455, 456, 534, le quali, emesse nell'aprile 1998, precisano la data della prescrizione, per i reati elettorali in oggetto, nel 9 o 10 maggio successivo). Onde la questione non può dirsi, sotto questo profilo, irrilevante.

3. — Si deve quindi passare al merito.

Il termine di prescrizione biennale introdotto dall'art. 100, secondo comma, del d.P.R. n. 570 del 1960 viene censurato, perché determinerebbe la lesione di numerosi beni protetti dalla Costituzione, fra cui, in primo luogo, la libertà di voto e, con essa, il principio della sovranità popolare; nel contempo, sarebbero compromessi l'esercizio dell'azione penale e il buon andamento della funzione giurisdizionale. Si che occorrerebbe dichiararne l'illegittimità costituzionale al fine di provocare la «fisiologica» espansione dell'art. 157 del codice penale.

Ulteriore doglianza concerne la disparità di regime che sussiste — ad avviso dei giudici di merito senza ragione alcuna — fra i due sottosistemi sanzionatori in materia elettorale che da lunga data coesistono nel nostro ordinamento: quello per le elezioni comunali e provinciali — che vale anche per le regioni, in forza del rinvio operato dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 — e l'altro, che regola le elezioni della Camera dei deputati (rispettivamente, d.P.R. n. 570 del 1960 e d.P.R. n. 361 del 1957).

Per le elezioni politiche nazionali vigono le regole ordinarie poste dall'art. 157 del codice penale (nella specie, la prescrizione è decennale); mentre l'art. 100, secondo comma, del d.P.R. n. 570 del 1960 — conformemente alla legislazione elettorale previgente (v. il d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203, art. 93, e, ancor prima, il decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, art. 81) — prevede la prescrizione biennale per i reati elettorali ivi contemplati.

In conclusione, i giudici *a quibus* — non ritenendo che sussista alcuna ragionevole giustificazione di tale statuizione — chiedono che le due legislazioni elettorali siano parificate, per tutte dovendo valere le norme generali in tema di prescrizione, assunte dai rimettenti quale necessario presidio dei principi e valori costituzionali sopra indicati, posti in pericolo dalla speciale norma di favore in esame.

4. — Si profila, a questo punto, un evidente motivo di inammissibilità.

Questa Corte deve ricordare che le diverse scelte presenti nei due sottosistemi, anche con riferimento al termine prescrizione, sono espressione della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore per quanto attiene alla sfera (e in particolare all'*an* e al *quomodo*) della punibilità. Ogni aggravamento di pena — o inasprimento della disciplina sostanziale che attenga alla punibilità — è infatti rimesso alla ragionevole ponderazione degli interessi in gioco che spetta al Parlamento effettuare; né potrebbe questa Corte sindacare la disposizione di favore, qui denunciata, assumendo quale termine di raffronto l'art. 157 del codice penale: che è, sì, norma di carattere generale, ma non per questo può essere considerata momento necessario di attuazione — o di salvaguardia — dei principi costituzionali invocati. Nessuna indicazione si può trarre invero da detti principi circa la specifica disciplina dei reati elettorali e degli istituti che incidano sulla sfera della punibilità; e va altresì ricordato che le esigenze costituzionali da salvaguardare non si esauriscono nella tutela penale, perché possono essere soddisfatte con diversi meccanismi sanzionatori, costituendo l'incriminazione *l'extrema ratio* (sentenza n. 447 del 1998).

5. — Vi è certo l'esigenza, da tempo segnalata (sentenze nn. 84 del 1997, 121 del 1980 e 45 del 1967), di una compiuta razionalizzazione del sistema dei reati elettorali, eventualmente intervenendo anche sulla durata della prescrizione. Ma a ciò può provvedere solo il legislatore.

La questione va dunque dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 100, secondo comma, del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, sollevata, in riferimento agli artt. 1, 3, 48, secondo comma, 97 e 112 della Costituzione, dal Tribunale di Udine e dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Caltagirone, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* GUIZZI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C1431

N. 456

*Sentenza 16-30 dicembre 1998*

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

**Ambiente - Tutela del - Trattamento sanzionatorio penale - Reati contravvenzionali - Depenalizzazione - Presunta violazione dei criteri e dei principi direttivi della delega - Insussistenza - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.**

**(D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 52).**

**(Cost., artt. 76 e 77).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 52 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), promosso con ordinanza emessa il 16 dicembre 1997 dal pretore di Roma, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 1998;

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

Udito nella camera di consiglio del 28 ottobre 1998 il giudice relatore Valerio Onida;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza emessa il 16 dicembre 1997, pervenuta a questa Corte il 23 gennaio 1998, il pretore di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge 22 febbraio 1994, n. 146 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1993), dell'art. 52 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

Il remittente espone che i reati contravvenzionali per cui procede omessa o irregolare tenuta di registri di carico e scarico di rifiuti, e omessa comunicazione nei termini di legge alle autorità competenti della qualità e quantità di rifiuti prodotti o smaltiti — erano previsti come tali e sanzionati dall'art. 9-*octies* del d.-l. n. 397 del 1988, convertito dalla legge n. 475 del 1988; e che è però sopravvenuto l'art. 52 del d.lgs. n. 22 del 1997, il quale ha invece configurato le medesime condotte quali illeciti amministrativi.

Tale depenalizzazione sarebbe, ad avviso del giudice *a quo* in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione in quanto non rispondente ai principi e criteri direttivi della delega, e precisamente al disposto dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1994, che stabilisce i criteri direttivi in tema di sanzioni per le violazioni delle norme dei decreti che il Governo era delegato ad adottare per l'attuazione delle direttive comunitarie di cui all'art. 1 e all'allegato *A* della medesima legge.

In particolare, mentre detto art. 2, lettera *d*), fa espressamente «salva l'applicazione delle norme penali vigenti» al momento dell'entrata in vigore della stessa legge, la norma denunciata avrebbe violato tale criterio prevedendo come semplici illeciti amministrativi condotte già penalmente sanzionate.

In secondo luogo, il remittente osserva che il medesimo art. 2, lettera *d*), stabilisce che le sanzioni penali, entro i limiti di specie e di entità indicati, saranno previste «solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli artt. 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689». Ora, le violazioni delle norme in materia di tenuta e compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti determinerebbero la lesione o almeno esporrebbero a pericolo l'interesse generale dell'ordinamento interno — ricompreso in quelli indicati nella legge di delega, attraverso il richiamo a soli fini esemplificativi agli artt. 34 e 35 della legge n. 689 del 1981 — alla tutela dell'ambiente inteso come bene unitario distinto dai singoli beni che lo compongono: infatti la ottemperanza ad obblighi, apparentemente solo formali, inerenti ai registri di carico e scarico dei rifiuti, si porrebbe come fondamentale presupposto nella prospettiva del controllo e della corretta gestione di sostanze che, se non adeguatamente classificate e trattate, possono cagionare seri danni ambientali.

Il giudice *a quo* osserva infine che la eventuale pronuncia di incostituzionalità della disposizione denunciata non si configurerebbe come una pronuncia additiva preclusa a questa Corte, ma determinerebbe solo la caducazione della norma in contrasto con la Costituzione, «con la conseguente reviviscenza del precetto previgente o comunque con il conseguente spianamento della strada al legislatore per riformulare il predetto precetto sulla base dei confini già delineati dal Parlamento nella legge delega».

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

Secondo l'Avvocatura erariale, il recepimento delle direttive comunitarie in materia ha comportato una riscrittura dell'intero sistema di disciplina della materia dei rifiuti, donde l'abrogazione delle norme, anche penali, preesistenti. Sarebbe dunque venuta meno sul piano formale e su quello sostanziale la continuità delle fattispecie criminose, dando per scontata la quale il remittente ha ritenuto violati i principi e i criteri direttivi della delega. Ciò avrebbe dovuto essere chiarito già in sede di valutazione della rilevanza, ma diverrebbe profilo decisivo, secondo la giurisprudenza di questa Corte, anche in ordine alla fondatezza della questione prospettata.

Nel merito, la difesa del Presidente del Consiglio osserva che, accanto al principio generale della «salvezza» dell'applicazione delle norme penali vigenti, la stessa legge di delega impone la riconduzione del sistema al principio di adeguatezza e offensività: in relazione a fattispecie che si esaurirebbero nella violazione di un comando posto a tutela di una funzione amministrativa, dati i criteri e indirizzi stabiliti dal Parlamento, che consentono

soluzioni alternative, il legislatore delegato godrebbe di una ragionevole discrezionalità, nell'ambito di una valutazione globale degli strumenti di tutela e garanzia utilizzabili. La sanzione amministrativa, secondo l'Avvocatura, sarebbe misura più efficace e tempestiva nei casi sottoposti al giudice *a quo*.

Per contro, l'accoglimento della questione, quand'anche fosse accertata la continuità ed omogeneità delle fattispecie disciplinate nel tempo da diverse disposizioni, porrebbe problemi di *favor rei* e di rispetto dell'art. 25 della Costituzione, che la ricostruzione del giudice remittente non sembrerebbe risolvere.

### *Considerato in diritto*

1. — La questione sollevata riguarda l'art. 52 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), nel testo modificato dall'art. 7, commi 11, 12 e 13, del d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389 (Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di rifiuti, di rifiuti pericolosi, di imballaggi e di rifiuti di imballaggio), con il quale si comminano sanzioni amministrative per la violazione degli obblighi di comunicazione alle autorità competenti delle qualità e quantità di rifiuti prodotti ovvero fatti oggetto di determinate attività (comma 1), nonché degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti (comma 2). Poiché tali condotte erano in passato (e all'epoca in cui vennero commessi i fatti sottoposti a giudizio) punite penalmente, come contravvenzioni, in forza dell'art. 9-*octies*, comma 3, del d.l. n. 397 del 1988, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 475 del 1988, il giudice remittente dubita della legittimità costituzionale della disposizione denunciata, che, operando una depenalizzazione delle condotte medesime, avrebbe violato i criteri e principi direttivi della delega sulla cui base è stato emanato il d.lgs. n. 22 del 1997, contenuti nell'art. 2, comma 1, lettera *d*) della legge n. 146 del 1994 (il termine originario della delega di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1994 venne infatti sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge n. 52 del 1996), e dunque si porrebbe in contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

In particolare, la disposta depenalizzazione, con trasformazione delle preesistenti contravvenzioni in illeciti amministrativi, sarebbe in contrasto, da un lato, con il criterio della delega che imponeva di far «salva l'applicazione delle norme penali vigenti», fra le quali dovrebbe annoverarsi l'art. 9-*octies* del d.l. n. 397 del 1988; dall'altro, con il criterio secondo cui avrebbero dovuto essere assoggettate a sanzioni penali le infrazioni che «ledano o espongano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 68»: fra tali interessi sarebbero da ricomprendere quelli di tutela dell'ambiente, a garanzia dei quali sarebbero dettati gli obblighi di comunicazione e di tenuta di registri in materia di rifiuti.

2. — La questione non è fondata.

L'art. 2 della legge n. 146 del 1994 enuncia dei criteri direttivi per l'attività delegata che hanno carattere generale, riferiti come sono alla globalità dei provvedimenti legislativi delegati che dovevano essere adottati dal Governo per dare attuazione alle numerose direttive comunitarie elencate nell'allegato *A* alla medesima legge (aggiungendosi, per singoli gruppi di direttive attinenti a singole materie, criteri più specifici dettati in altre disposizioni della stessa legge di delega, e così, per quanto riguarda la materia in questione, i criteri in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 36, e quelli in tema di rifiuti, di cui all'art. 38).

In particolare, la lettera *d*) detta i criteri in ordine alle norme sanzionatorie che avrebbero acceduto alla disciplina sostanziale di attuazione delle diverse direttive, con formule di frequente impiegate dal legislatore delegante nelle leggi comunitarie annuali, e delle quali questa Corte ha peraltro già avuto occasione di sottolineare in senso critico la scarsa precisione (cfr. sentenza n. 53 del 1997).

In questo quadro, l'inciso «salva l'applicazione delle norme penali vigenti», con cui si apre la lettera in questione, non può intendersi nel senso che fosse precluso alla legislazione delegata di incidere nell'ambito penale, ché, anzi, espressamente si consente, «ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi», la previsione di sanzioni penali oltre che amministrative, entro definiti limiti qualitativi e quantitativi. Ma nemmeno può intendersi nel senso che tutte le volte che nella legislazione previgente fosse presente una norma contenente sanzioni penali questa fosse intangibile da parte del legislatore delegato, così che la delega, in campo penale, potesse essere utilizzata esclusivamente per introdurre nuove incriminazioni, nei limiti

previsti dalla stessa lettera *d*) in esame. Ciò sarebbe oltretutto incongruo, poiché la delega conferita per l'attuazione di numerose direttive comunitarie nei campi più diversi comportava necessariamente il potere-dovere del Governo di dettare discipline sostanziali suscettibili di integrarsi con la normativa preesistente nella materia, innovandola anche profondamente ove ciò fosse richiesto dalle esigenze di attuazione delle norme comunitarie, e quindi anche adattando le previsioni sanzionatorie alla nuova disciplina sostanziale.

La clausola in questione deve piuttosto interpretarsi, in senso più restrittivo, come intesa a precludere al Governo la possibilità di incidere, traendo per così dire occasione dalla nuova disciplina, di origine comunitaria, di determinate materie, sulla disciplina penale più generale, di fonte codicistica o comunque afferente ad ambiti e ad interessi che, per quanto implicati anche nella nuova normativa, in essa non si esauriscano. Ciò è confermato altresì dall'ultimo inciso della medesima lettera *d*) secondo cui il Governo aveva il potere di stabilire sanzioni penali o amministrative «in deroga ai limiti sopra indicati», cioè ai limiti stabiliti, quanto alle specie e all'entità massima delle sanzioni, nei periodi precedenti, quando ciò fosse necessario per disporre sanzioni «identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni» disciplinate dalla legislazione delegata: sanzioni dunque, queste ultime, previste dalla legislazione previgente riguardo ad oggetti diversi da quelli cui la delega si riferisce, e destinate a rimanere immutate appunto perché estranee all'ambito della delega.

Nella specie, non preesisteva alcuna norma penale a carattere più generale, o parzialmente estranea all'oggetto della delega. Vi era solo la previsione incriminatrice dell'art. 9-*octies*, comma 3, del decreto-legge n. 397 del 1988 — introdotta a presidio di nuovi obblighi (come quello di comunicazione della qualità e quantità di rifiuti prodotti o smaltiti, previsto dall'art. 3, comma 3, dello stesso decreto legge n. 397) ovvero precedentemente non muniti di sanzione (come quello di tenuta dei registri di carico e scarico, già previsto dall'art. 19 del d.P.R. n. 915 del 1982 ed esteso dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 397 del 1988). Ma tale previsione accedeva alla disciplina sostanziale di una materia, quella dei rifiuti, pienamente rientrante nell'ambito della delega conferita al Governo con l'art. 1 della legge n. 146 del 1994, la quale si riferiva all'attuazione, fra l'altro, di due direttive comunitarie (n. 91/156/CEE sui rifiuti, e n. 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi) a loro volta intese a rivedere largamente l'intera disciplina della materia dei rifiuti contenuta nelle precedenti normative comunitarie, cui faceva riferimento la preesistente legislazione italiana. Onde la delega si estendeva in sostanza a tutto l'ambito investito da tale preesistente legislazione interna, come risulta anche dagli specifici criteri e principi direttivi, di ampia portata, stabiliti dall'art. 38 della legge n. 146. In particolare, investiva anche l'ambito coperto dalle norme del decreto legge n. 397 del 1988 (contenente «disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali»), le cui disposizioni, non a caso, sono state espressamente abrogate, in quanto superate e sostituite dalla nuova disciplina del d.lgs. n. 22 del 1997, dall'art. 56 dello stesso decreto legislativo, con le uniche eccezioni di alcune disposizioni particolari (art. 7, sulla realizzazione di impianti di smaltimento di iniziativa pubblica; art. 9, sul personale del Ministero dell'ambiente; art. 9-*quinquies* sulla raccolta e il riciclaggio delle batterie esauste), tra le quali non sono compresi né l'art. 3, contenente la disciplina sostanziale degli obblighi di comunicazione e di tenuta di registri, né l'art. 9-*octies* che conteneva la norma penale sanzionante detti obblighi.

In effetti, con il d.lgs. n. 22 del 1997 — sia nel suo testo originario, sia in quello successivamente modificato dal d.lgs. n. 389 del 1997 — la materia degli obblighi di comunicazione e dei registri di carico e scarico è stata fatta oggetto di una nuova disciplina, che riprende, nelle grandi linee, quella preesistente, ma la sostituisce interamente, non senza variazioni. Così, a proposito degli obblighi di comunicazione in vista della formazione del catasto dei rifiuti, la cui «riorganizzazione» è prevista dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 22, e che viene esteso anche ai rifiuti urbani, è modificata l'indicazione dei soggetti tenuti (non più solo i produttori o i titolari di impianti di smaltimento di rifiuti industriali, ma i titolari a titolo professionale di attività di raccolta e trasporto o di operazioni di smaltimento e di recupero, le imprese e gli enti che producono rifiuti pericolosi o determinate categorie di rifiuti derivanti da lavorazioni industriali ed artigianali, con esenzione però dei piccoli imprenditori agricoli nonché, limitatamente alla produzione di rifiuti non pericolosi, dei piccoli imprenditori artigiani con non più di tre dipendenti: art. 11, comma 3). La stessa ridefinizione dei soggetti riguarda la nuova disciplina dei registri di carico e scarico (art. 12), che è a sua volta collegata e armonizzata con quella del catasto dei rifiuti, e che sostituisce *in toto* con diverse innovazioni e diffuse specificazioni, la preesistente disciplina dell'art. 19 del d.P.R. n. 915 del 1982 e dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 397 del 1988.

In presenza di una nuova compiuta disciplina dell'intera materia, non era precluso al legislatore delegato, nell'ambito dei criteri di cui all'art. 2, lettera *d*) della legge n. 146 del 1994, di rivedere anche l'impianto sanzionatorio che a tale disciplina accede: ciò cui ha appunto provveduto l'art. 52 del decreto legislativo in esame, stabilendo, in relazione alle violazioni degli obblighi come configurati dagli articoli 11 e 12 dello stesso decreto, sanzioni amministrative, variamente graduate, specie con le modifiche successivamente recate dal d.lgs. n. 389 del 1997, ma contenute in ogni caso entro i limiti di cui al predetto art. 2, lettera *d*), terza proposizione, della legge di delega.

Non può dirsi, dunque, violato il criterio della delega espresso nell'inciso iniziale dell'art. 2, lettera *d*) che fa «salva l'applicazione delle norme penali vigenti».

3. — Nemmeno è violato l'altro criterio della delega, consistente nella indicazione dei tipi di interessi la cui lesione, o esposizione a pericolo, giustifica la previsione di sanzioni penali anziché amministrative.

In primo luogo, va osservato che tale indicazione si configura, nella legge di delega, come un limite alla facoltà del legislatore delegato di stabilire sanzioni penali, più che come una direttiva che lo vincolasse a prevedere siffatte sanzioni. Infatti il più volte citato art. 2, lettera *d*), seconda proposizione, stabilisce che le sanzioni penali «saranno previste ... solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi generali del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689». L'intento legislativo di restringere l'impiego delle sanzioni penali allo stretto necessario risulta del resto dai lavori preparatori della legge di delega: nella relazione del Governo al disegno di legge si sottolineava come l'art. 2 contenesse fra l'altro «una migliore formulazione del criterio relativo alle sanzioni, aggiornato agli attuali orientamenti della politica sanzionatoria ispirata a un uso prudente e selettivo della sanzione penale» (Atti Senato, XI legislatura, disegni di legge e relazioni, n. 1381, pag. 4). Né risulta che in sede di esame da parte delle commissioni parlamentari competenti dello schema di decreto legislativo ai fini del prescritto parere sia stato rilevato alcuno scostamento delle previsioni sanzionatorie del decreto rispetto ai criteri della delega: anzi, il relatore, il cui schema di parere fu approvato dalla commissione del Senato, osservò in argomento che «la risposta penale non è la più idonea a fare in modo che le leggi e le norme che regolano le attività di riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti siano rispettate: altri sono i mezzi con cui bisogna intervenire per la tutela del territorio, dell'ambiente e della salute pubblica» (cfr. Atti Senato, XIII commissione, seduta del 12 novembre 1996, pag. 92).

Il riferimento agli interessi generali «del tipo» di quelli che il legislatore della legge n. 689 del 1981 aveva individuato ai fini di escludere determinate categorie di reati dalla depenalizzazione non costituisce più che una indicazione abbastanza vaga, e nella specie poco significativa, tenendo conto che, fra quelle categorie di reati, taluna atteneva al campo ambientale (inquinamento delle acque e dell'aria), ma nessuna alla materia dei rifiuti e della loro gestione, all'epoca oggetto di una assai ridotta disciplina legislativa.

In questo contesto, non può negarsi che il legislatore delegato potesse scegliere, in base ad un apprezzamento largamente discrezionale, se ricorrere alle sanzioni penali o a quelle amministrative in relazione alle violazioni in oggetto, soprattutto tenendo conto del fatto che esse non concernono condotte direttamente pregiudizievoli per l'ambiente (come potrebbe essere lo scarico non consentito di sostanze inquinanti), ma condotte in contrasto con obblighi formali (di comunicazione o di tenuta di registri), sia pure strumentali, nel contesto legislativo, al miglior controllo sull'attività, potenzialmente pericolosa per l'ambiente, di produzione e di smaltimento di rifiuti. Tale strumentalità non basta per fare assimilare pienamente siffatte condotte a quelle direttamente lesive dell'ambiente; e dunque per rendere ingiustificata, in tale assetto normativo, la scelta della sanzione amministrativa, anziché di quella penale.

Né va trascurata la considerazione che la repressione penale non costituisce, di per sé, l'unico strumento di tutela di interessi come quello ambientale, ben potendo risultare altrettanto e perfino più efficaci altri strumenti, anche sanzionatori, specialmente quando si tratti di regolare e di controllare, più che condotte individuali — le uniche assoggettabili a pena, in forza del principio di personalità della responsabilità penale — attività d'impresa.

Anche sotto questo profilo, dunque, non sussiste la lamentata violazione, da parte del legislatore delegato, dei principi e criteri direttivi della delega.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, dal pretore di Roma con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C1432

N. 457

*Sentenza 16-30 dicembre 1998*

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

**Previdenza e assistenza - Calcolo della base pensionabile ai fini della liquidazione delle pensioni corrisposte dal fondo di previdenza per il personale addetto ai servizi pubblici di telefonia - Individuazione, nella retribuzione dell'ultimo anno di servizio, della base pensionabile con esclusione di ogni forma di rivalutazione del valore nominale della retribuzione in caso di liquidazione a distanza di tempo dalla cessazione dal servizio - Peculiarità del sistema previdenziale speciale - Esistenza di specifici vantaggi che escludono la lesione dei diritti previdenziali dei lavoratori iscritti - Non fondatezza.**

(Legge 4 dicembre 1956, n. 1450, art. 20, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 38).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 20, primo e secondo comma (come modificato dall'art. 13, primo comma, della legge 22 ottobre 1973, n. 672) della legge 4 dicembre 1956, n. 1450 (Trattamento di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di telefonia in concessione), promossi con n. 2 ordinanze emesse il 5 aprile ed il 20 agosto 1997 dal pretore di Bologna, iscritte ai nn. 318 e 801 del registro ordinanze 1997 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 24 e 47, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Visti gli atti di costituzione di Rosazza Battore Renata e dell'INPS nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 24 novembre 1998 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Paolo Boer per Rosazza Battore Renata, Antonio Todaro per l'INPS e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento instaurato con ricorso di un titolare di pensione a carico del Fondo di previdenza per il personale addetto ai servizi pubblici di telefonia, avente ad oggetto le modalità di determinazione della retribuzione pensionabile, il pretore di Bologna, con ordinanza emessa il 5 aprile 1997, pervenuta a questa Corte il 14 maggio 1997 (R.O. n. 318 del 1997), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, dell'art. 20, secondo comma, della legge 4 dicembre 1956, n. 1450 (Trattamento di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di telefonia in concessione), come modificato dall'art. 13, primo comma, della legge 22 ottobre 1973, n. 672, «nella parte in cui pone un limite alla dinamica della retribuzione dell'ultimo triennio, senza preventivamente rivalutare le retribuzioni dei due anni precedenti l'ultimo, in base al tasso di inflazione relativo allo stesso periodo»; nonché questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli stessi parametri, dell'art. 20, primo comma, della predetta legge n. 1450 del 1956, «nella parte in cui assume la retribuzione degli ultimi dodici mesi come retribuzione pensionabile senza preventivamente procedere in alcun modo alla sua rivalutazione».

Le disposizioni denunciate disciplinano il calcolo della base retributiva ai fini delle pensioni corrisposte dal Fondo, gestito dall'INPS, e avente carattere sostitutivo dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (art. 1 della stessa legge n. 1450 del 1956). Il primo comma dell'art. 20 stabilisce che la pensione annua diretta è pari a tanti quarantesimi della retribuzione, assoggettata a contributo, corrisposta all'iscritto per gli ultimi dodici mesi di servizio, per quanti sono gli anni di iscrizione al Fondo. Il secondo comma prevede che la retribuzione pensionabile non può essere superiore alla retribuzione media assoggettata a contributo degli ultimi tre anni di effettivo servizio, maggiorata del 10 per cento, percentuale portata al 12 per cento dall'art. 13, primo comma, della legge n. 672 del 1973.

Premette il remittente di non condividere la tesi, sviluppata dal ricorrente, ma respinta dalla giurisprudenza, secondo cui si applicherebbe anche alle pensioni liquidate dal Fondo dei telefonici il disposto dell'art. 3, undicesimo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), che prevede che la retribuzione media determinata per ciascun anno solare; assunta a base del calcolo della base retributiva ai fini della pensione, e relativa alle ultime 260 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione, sia rivalutata in misura corrispondente alla variazione dell'indice annuo del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria, tra l'anno solare cui la retribuzione si riferisce e quello precedente la decorrenza della pensione. Onde le domande del ricorrente dovrebbero essere respinte sulla base delle norme in vigore sul Fondo dei telefonici, il che renderebbe rilevanti le questioni di legittimità costituzionale.

Nel merito, il giudice *a quo* ricorda l'orientamento giurisprudenziale di questa Corte, che di massima considera non illegittime le diversità di disciplina, ai fini della valutazione delle retribuzioni per il computo delle pensioni, tra l'assicurazione generale obbligatoria e i sistemi in vigore per determinate categorie di lavoratori, ove sussistano particolari caratteristiche del rapporto di tali lavoratori e del relativo regime previdenziale. Tuttavia giudica non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, secondo comma, citato, là dove non prevede che i valori monetari delle retribuzioni dei primi due anni del triennio preso in considerazione per determinare la retribuzione pensionabile vengano rivalutati in base alle variazioni dell'indice dei prezzi: potrebbe infatti riscontrarsi una non ragionevole differenziazione rispetto al diffuso e generale criterio, adottato nella legislazione previdenziale, volto a tener conto degli effetti della svalutazione della moneta nel computo della retribuzione pensionabile. In taluni casi, infatti, questa Corte — osserva il giudice *a quo* ha ravvisato la violazione del principio di «ragionevole parità» nella normativa previdenziale in relazione alla mancata o insufficiente considerazione del fenomeno della svalutazione monetaria ai fini dei criteri adottati per il computo della retribuzione pensionabile.

Parimenti, l'autorità remittente giudica non manifestamente infondata, per le medesime ragioni, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, primo comma, che nel caso di liquidazione della pensione di vecchiaia, come nella specie, a distanza di tempo dalla cessazione del rapporto di lavoro, non tiene in alcuna considerazione i possibili effetti della svalutazione monetaria ai fini della corresponsione di una pensione «costituzionalmente adeguata».

2. — Si è costituita la ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che, «ove l'accoglimento delle domande della ricorrente presupponga la rimozione, *in parte qua*, dei commi 1 e 2 dell'art. 20 della legge n. 1450 del 1956», questa Corte voglia dichiararne la illegittimità costituzionale.

Secondo la parte, la formulazione letterale dell'art. 20, secondo comma, si presterebbe ad una applicazione indiscriminata, che tradirebbe lo spirito della legge, non intesa a comprimere la retribuzione pensionabile quando la dinamica retributiva esprima il mero recupero del potere d'acquisto, eroso dall'inflazione. I valori retributivi posti a raffronto dovrebbero essere depurati da tali variazioni puramente nominali, altrimenti si determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento sia fra iscritti a diverse forme di previdenza, sia tra iscritti alla stessa forma, a seconda dell'esistenza e dell'entità dell'inflazione.

Ad avviso della parte, che contrasta la tesi sostenuta in proposito dal remittente, dovrebbe trovare applicazione anche per i pensionati del Fondo dei telefonici, in forza del rinvio contenuto nell'art. 37 della legge n. 1450 del 1956, per quanto da essa non regolato, alle disposizioni in tema di assicurazione generale obbligatoria, l'art. 3, undicesimo comma, della legge n. 297 del 1982, che ha previsto la rivalutazione delle retribuzioni degli anni precedenti all'ultimo, prese a riferimento per il computo della retribuzione pensionabile. Un regime ancor più favorevole di rivalutazione è stato successivamente stabilito dall'art. 3, comma 5, del decreto legislativo n. 503 del 1992, e dall'art. 7, comma 4, dello stesso decreto per i Fondi sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria: ma queste disposizioni si applicano solo alle pensioni liquidate a partire dal 1993, onde detto art. 7 non avrebbe all'eventuale vuoto normativo per il periodo precedente.

La parte sostiene che l'art. 3, undicesimo comma, della legge n. 297 del 1982 esprime un principio generale dell'ordinamento previdenziale, di tutela della retribuzione pensionabile dall'erosione provocata dall'inflazione, e ricorda che la garanzia della rivalutazione si trova espressamente formulata nelle norme che disciplinano altre forme speciali di previdenza, come quelle dei giornalisti, del personale di volo, di diverse categorie di professionisti, dei lavoratori autonomi; mentre la decisione negativa di questa Corte a proposito degli agenti e rappresentanti di commercio iscritti all'ENASARCO, contenuta nella sentenza n. 265 del 1992, riguarderebbe solo una forma di trattamento pensionistico integrativo, quando la rivalutazione opera comunque sul trattamento base.

Con riferimento ai lavoratori dipendenti, il principio in questione sarebbe divenuto operante con effetto generale con l'entrata in vigore della legge n. 297 del 1982: un principio in forza del quale il fenomeno inflattivo andrebbe neutralizzato non solo dopo che la pensione è venuta a maturazione, ma anche in tutti i processi di calcolo per la determinazione della retribuzione pensionabile. Di tale principio generale lo stesso INPS avrebbe fatto spontanea applicazione in materia di computo delle contribuzioni figurative.

Secondo la parte, ove si dovesse invece condividere l'opinione del remittente, secondo cui le norme dell'art. 20 della legge n. 1450 del 1956 sul Fondo dei telefonici impedirebbero di applicare il meccanismo di rivalutazione, tali norme dovrebbero essere dichiarate illegittime, nelle parti indicate dal giudice *a quo*, in quanto esporrebbero l'assicurato ad un'alea ingiustificata, non evitabile né dal datore di lavoro né dal lavoratore; genererebbero una ingiustificata disparità di trattamento; altererebbero il rapporto sistematico fra Fondo sostitutivo e assicurazione generale obbligatoria, in forza del quale il trattamento spettante all'iscritto al Fondo sostitutivo non può risultare inferiore a quello che spetterebbe, a parità di condizioni, in base al regime generale.

La stessa sentenza della Corte di cassazione, sez. lavoro, 8 luglio 1992, n. 8316, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione relativa all'estensione della rivalutazione alle pensioni maturate prima del 1982, avrebbe riconosciuto all'art. 3, undicesimo comma, della legge n. 297 del 1982 la valenza di principio nuovo, non retroattivo, ma di portata generale.

La parte conclude osservando che la rivalutazione della retribuzione pensionabile costituisce il necessario complemento della perequazione automatica della pensione, in vista della comune esigenza di conservare alla contribuzione versata il valore reale che essa rivestiva al momento del versamento, tutelando l'assicurato dall'alea dell'inflazione.

3. — Si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

L'inammissibilità discenderebbe dal difetto assoluto di motivazione dell'ordinanza in punto di non manifesta infondatezza, poiché il remittente avrebbe semplicemente rinviato alle ragioni esposte dalla difesa del ricorrente, senza riportarle nella parte motiva dell'ordinanza, onde sarebbe impossibile esercitare il controllo sull'*iter* logico seguito.

Nel merito, con riferimento alla censura relativa all'art. 3 della Costituzione, l'INPS osserva che la disciplina differenziata sul calcolo della retribuzione pensionabile sarebbe ragionevole nel contesto di una disciplina speciale dettata per i lavoratori della telefonia, ai quali la legge concede taluni vantaggi, come la pensione anticipata di vecchiaia, la pensione di vecchiaia con contribuzione ridotta, la pensione ai superstiti con requisiti favorevoli, la retribuzione pensionabile più elevata, il calcolo della pensione speciale.

Con riferimento all'art. 38 della Costituzione, la parte osserva che gli effetti dell'inflazione sono adeguatamente neutralizzati, da un lato, dalla maggiorazione del 12 per cento della retribuzione media soggetta a contributo dell'ultimo triennio di servizio, dall'altro, dalla parametrizzazione alla retribuzione degli ultimi dodici mesi di servizio.

Nel caso di cessazione anticipata del rapporto, la esclusione di ulteriori meccanismi di adeguamento sarebbe compensata, sul piano logico e della ponderazione equilibrata degli interessi, dal complesso dei vantaggi attribuiti agli iscritti e dal minore apporto contributivo per effetto dell'anticipata cessazione.

4. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

Secondo l'Avvocatura, essendo l'iscrizione al Fondo per i telefonici alternativa all'assicurazione generale obbligatoria, rispetto alla quale assume carattere di specialità, non costituirebbe idoneo *tertium comparationis* l'art. 3, undicesimo comma, della legge n. 297 del 1982, che riguarderebbe l'assicurazione generale obbligatoria.

La giurisprudenza della Corte di cassazione avrebbe peraltro affermato che l'adeguamento del trattamento pensionistico all'aumento del costo della vita, nel caso in cui venga liquidato sulla base di retribuzioni percepite in epoca anteriore a quella in cui si è conseguito il diritto alla pensione, non costituisce principio generale dell'ordinamento applicabile in assenza di disposizioni specifiche. A sua volta questa Corte avrebbe affermato che la differenziazione dei regimi pensionistici speciali rispetto a quello generale trova giustificazione nella loro specialità (si ricorda in proposito la sentenza n. 173 del 1986).

Quanto all'art. 38 della Costituzione l'Avvocatura erariale, premesso che la questione, sotto questo profilo, potrebbe essere dichiarata inammissibile per carenza di specifica motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, ricorda che la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che l'attuazione del principio solidaristico non comporta la necessaria integrale coincidenza tra pensione e ultima retribuzione, né un costante adeguamento al potere di acquisto della moneta, sussistendo una sfera di discrezionalità riservata al legislatore, per l'attuazione graduale di tali precetti.

5. — Con ordinanza emessa il 20 agosto 1997, pervenuta a questa Corte il 4 novembre 1997 (R.O. n. 801 del 1997), lo stesso pretore di Bologna ha nuovamente sollevato le medesime questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai medesimi parametri, dell'art. 20, primo comma, della legge n. 1450 del 1956, «nella parte in cui assume la retribuzione degli ultimi dodici mesi come retribuzione pensionabile senza procedere in alcun modo alla rivalutazione di tale importo, anche nel caso che sia intercorso un lungo periodo di tempo tra la cessazione del lavoro e le ultime retribuzioni percepite ed il tempo di liquidazione della pensione di vecchiaia»; nonché dell'art. 20, secondo comma, della stessa legge, «nella parte in cui pone un limite alla dinamica della retribuzione dell'ultimo triennio, senza alcuna rivalutazione delle retribuzioni dei due anni precedenti l'ultimo».

Pur rilevando l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che non considera contrarie all'art. 3 della Costituzione differenze normative in ordine ai criteri di determinazione delle retribuzioni pensionabili, quando vi siano caratteristiche particolari del rapporto di lavoro o di quello previdenziale della categoria, e osservando che la disciplina del Fondo dei telefonici ha diverse peculiari caratteristiche, il remittente giudica non manifestamente infondata l'eccezione relativa alla mancanza di qualsiasi possibilità di rivalutazione delle retribuzioni da calcolare, nemmeno in relazione al lungo periodo di tempo che può essere passato fra la cessazione del rapporto di lavoro e la liquidazione della pensione di vecchiaia (nella specie si tratta di quindici anni).

In via «subordinata a tale questione», il remittente giudica non manifestamente infondata l'altra eccezione relativa all'art. 20, secondo comma, della legge n. 1450 del 1956, là dove non prevede la rivalutazione in base all'indice dei prezzi delle retribuzioni degli anni anteriori all'ultimo, prese a base per il calcolo della base pensionistica.

Il giudice *a quo* dubita della equità e della ragionevolezza di tale disciplina in presenza del criterio, sempre più diffuso nella legislazione previdenziale, volto a tener conto della svalutazione della moneta, sia attraverso misure di perequazione delle pensioni già liquidate, sia attraverso la previsione di forme di rivalutazione delle contribuzioni versate e delle retribuzioni sulla cui base si determinano le pensioni.

6. — Si è costituito l'INPS, eccedendo in primo luogo la inammissibilità della questione, sul rilievo che l'assicurato, cessato volontariamente dal servizio molto prima del momento in cui avrebbe maturato il diritto alla pensione di vecchiaia, si trova in una situazione affatto diversa da quella disciplinata dall'impugnato art. 20, che presupporrebbe il normale immediato susseguire della pensione alla cessazione dal servizio: onde non avrebbe rilievo nella specie lo scrutinio di legittimità della norma denunciata.

Nel merito, l'INPS sostiene che l'art. 20 prevede congrui meccanismi di adeguamento, commisurando la pensione alla retribuzione degli ultimi dodici mesi di servizio, e una maggiorazione della retribuzione media dell'ultimo triennio.

Nel caso in esame, la scelta dell'interessato di anticipare di molti anni la cessazione dal servizio non potrebbe essere utilizzata per pretendere lo stesso trattamento degli iscritti rimasti in servizio, e d'altra parte non gli impedirebbe di beneficiare dei meccanismi perequativi previsti in generale dall'ordinamento previdenziale.

7. — È intervenuto anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, concludendo per la manifesta infondatezza della questione, sulla base degli stessi argomenti esposti nell'atto di intervento relativo all'ordinanza iscritta al n. 318 del registro ordinanze del 1997 (sopra, n. 4).

#### *Considerato in diritto*

1. — I giudizi, aventi il medesimo oggetto, possono essere riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

2. — Le ordinanze sollevano due distinte, anche se connesse, questioni di legittimità costituzionale, concernenti le norme che disciplinavano — fino alle riforme recate dapprima dall'art. 7 del decreto legislativo n. 503 del 1992, quindi, più di recente, dal d.lgs. n. 658 del 1996 — il calcolo della base pensionabile ai fini della liquidazione delle pensioni corrisposte dal Fondo di previdenza per il personale addetto ai servizi pubblici di telefonia.

La prima investe il secondo comma dell'art. 20 della legge 4 dicembre 1956, n. 1450 (Trattamento di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di telefonia in concessione), come risulta dalla modifica recata dall'art. 13, primo comma, della legge 22 ottobre 1973, n. 672, a norma del quale la base pensionabile, individuata in linea di principio nella retribuzione assoggettata a contributo dell'ultimo anno di servizio, non può essere superiore alla media delle retribuzioni assoggettate a contributo degli ultimi tre anni di servizio, maggiorata del 12 per cento: si censura a tal proposito il fatto che le retribuzioni dei primi due anni del triennio, assunte per calcolare la media, non sono rivalutate in base ad indici della svalutazione monetaria.

La seconda questione investe il primo comma del medesimo art. 20, che indica nella retribuzione dell'ultimo anno di servizio la base pensionabile, senza prevedere alcuna forma di rivalutazione del valore nominale di tale retribuzione per il caso in cui la pensione venga liquidata a distanza di tempo dalla cessazione del servizio, e dunque senza tener conto dell'eventuale svalutazione monetaria nel frattempo verificatasi.

Entrambe tali previsioni potrebbero, ad avviso del remittente, apparire in contrasto con il principio di «ragionevole parità» nei trattamenti previdenziali, tenendo conto del diffuso principio della rivalutazione presente nella legislazione previdenziale, e sancito in particolare dall'art. 3, undicesimo comma, della legge n. 297 del 1982 per le pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria; e potrebbero altresì condurre all'attribuzione di pensioni non adeguate ai principi espressi dall'art. 38 della Costituzione.

3. — Non meritano accoglimento le eccezioni di inammissibilità della questione, proposte dalla difesa dell'INPS.

Non quella relativa all'ordinanza iscritta al n. 318 del 1997, che sarebbe motivata, quanto alla non manifesta infondatezza, esclusivamente con riferimento alle ragioni esposte dal ricorrente, che non verrebbero riportate nella parte motiva dell'ordinanza. Il remittente dà infatti conto, sia pure succintamente, degli argomenti addotti dalla parte, che egli mostra di ritenere tali da dar luogo ad un dubbio, non manifestamente infondato, di legittimità costituzionale.

Nemmeno può accogliersi l'eccezione di inammissibilità della questione come prospettata nell'ordinanza iscritta al n. 801 del 1997, fondata sulla asserita irrilevanza del dubbio sollevato sull'art. 20 della legge n. 1450 del 1956, rispetto alla situazione del ricorrente che era cessato dal servizio (non diversamente, del resto, dalla ricorrente nell'altro giudizio) molti anni prima di avere raggiunto l'età pensionabile e di avere dunque chiesto e ottenuto la liquidazione della pensione. Al contrario, il remittente si duole proprio che detto art. 20, nel disciplinare la liquidazione della pensione sulla base della retribuzione dell'ultimo anno di servizio, non tenga alcun conto dell'eventuale svalutazione monetaria che si verifichi nell'intervallo fra la cessazione dal servizio e l'attribuzione della pensione.

4. — Nel merito, le questioni non sono fondate.

La Corte non ha motivo di discostarsi, nell'interpretazione del sistema normativo, dalla premessa, esplicitamente assunta dal remittente, secondo cui il meccanismo di rivalutazione, previsto, nell'ambito dell'assicurazione generale obbligatoria, dall'art. 3, undicesimo comma, della legge n. 297 del 1982, non si estende alle pensioni liquidate a carico del Fondo dei telefonici: premessa che è a base delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

Il confronto, che si vorrebbe istituire, fra il sistema dell'assicurazione generale obbligatoria, per la quale, a partire dalla legge n. 297 del 1982, vige un principio di rivalutazione delle basi retributive, relative ad anni precedenti l'ultimo anteriore a quello di decorrenza della pensione, assunte per il calcolo della pensione medesima, ed il sistema del Fondo dei telefonici, ove questo principio non è accolto, non può condurre a ritenere violato il principio costituzionale di eguaglianza.

I sistemi previdenziali speciali sono caratterizzati da peculiarità che li differenziano dal sistema dell'assicurazione generale obbligatoria, spesso per aspetti che si traducono in vantaggi maggiori per gli assicurati, e sono connotati, essenzialmente, dall'«autofinanziamento delle rispettive gestioni in una visione di mutualità di gruppo o categoriale», laddove il regime ordinario generale è contraddistinto «dal criterio della solidarietà sociale e dall'apporto finanziario dello Stato» (sentenza n. 173 del 1986).

È bensì vero che da tempo è in atto una tendenza alla omogeneizzazione dei regimi previdenziali obbligatori (e proprio in relazione al regime speciale del Fondo dei telefonici il legislatore è di recente intervenuto con il decreto legislativo 4 dicembre 1996, n. 658, che ha innovato largamente la relativa disciplina, riconducendola in gran parte a quella previdenziale comune). Ma, da un lato, la realizzazione di tale finalità è rimessa alle modalità e ai tempi scelti dal legislatore nella sua discrezionalità (cfr. ancora sentenza n. 173 del 1986). Dall'altro lato resta comunque improprio un raffronto che prenda in esame, isolatamente, singoli elementi dei regimi previdenziali complessivi, quale il sistema di calcolo della base pensionabile; ed è infondata la pretesa di ricondurre ad eguaglianza di disciplina un singolo elemento del sistema, al di fuori di una sua considerazione complessiva (cfr. sentenze n. 430 del 1991 e n. 227 del 1993).

Il Fondo dei telefonici era caratterizzato, nella regolamentazione dettata dalla legge n. 1450 del 1956 e successive modificazioni, e fino alla recente riforma realizzata con il citato decreto legislativo n. 658 del 1996, da una disciplina differenziata, per lo più in senso favorevole rispetto a quella dell'assicurazione generale obbligatoria, in relazione ad importanti elementi quali la retribuzione imponibile (art. 9 della legge n. 1450 del 1956); le aliquote contributive (art. 8 della legge); la percentuale di commisurazione della pensione alla retribuzione (fissata in un quarantesimo della retribuzione pensionabile per ogni anno di iscrizione al Fondo, con un massimo di nove decimi della stessa, dall'art. 20 della legge, impugnato in questa sede); la retribuzione pensionabile (commisurata, fino alle modifiche apportate dall'art. 7 del decreto legislativo n. 503 del 1992, alla retribuzione dell'ultimo anno o alla media maggiorata delle retribuzioni dell'ultimo triennio di servizio, ai sensi del medesimo art. 20 della legge); la facoltà di anticipazione della pensione di vecchiaia (art. 18 della legge).

Non è dunque fondata la censura di violazione del principio di eguaglianza, basata su un confronto fra due discipline limitato al solo elemento della presenza o meno di meccanismi di rivalutazione della base retributiva pensionabile.

5. — Nemmeno possono dirsi violati i principi ricavabili dall'art. 38 della Costituzione in ordine alla proporzione fra trattamento previdenziale e qualità e quantità del lavoro svolto, e alla sufficienza del trattamento medesimo ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato.

Nell'attuazione di questi principi il legislatore gode di una sfera di discrezionalità, anche in relazione alle risorse disponibili (cfr. sentenze n. 173 del 1986, n. 531 del 1988, n. 119 del 1991), almeno quando non sia in gioco la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona. E anche a questo proposito non può non tenersi conto del sistema complessivo in cui si inserisce la singola previsione, relativa al criterio di calcolo della base pensionabile.

In particolare, per quanto riguarda, anzitutto, il disposto del secondo comma dell'impugnato art. 20, che fa riferimento, ai fini della determinazione della pensione, alla retribuzione media dell'ultimo triennio di servizio, senza prevedere una rivalutazione, in base agli indici dei prezzi, delle retribuzioni dei primi due anni del triennio, va osservato che il problema della rivalutazione delle basi retributive, assunte per il calcolo della pensione, diviene rilevante, in generale, solo quando si faccia riferimento, a questi fini, a retribuzioni risalenti a periodi di tempo molto anteriori rispetto al momento della cessazione dal servizio. Non a caso, nella legislazione relativa all'assicu-

razione generale obbligatoria, il principio della rivalutazione è stato introdotto in concomitanza con l'estensione del periodo di riferimento ad un quinquennio (art. 3 della legge n. 287 del 1982), ed è stato rafforzato in concomitanza con l'ulteriore estensione di tale periodo all'ultimo decennio o addirittura all'intera vita lavorativa (art. 3 del d.lgs. n. 503 del 1992). E non a caso il legislatore lo ha introdotto anche nelle forme di assicurazione sostitutive di quella generale obbligatoria proprio quando ha inteso ricondurre anche queste a criteri di calcolo della pensione che tenessero conto di un più esteso periodo di riferimento (art. 7 del d.lgs. n. 503 del 1992).

Il problema non si pone (almeno quando l'attribuzione della pensione avvenga in coincidenza con la cessazione dal servizio) nei sistemi — più favorevoli agli assicurati — in cui la retribuzione presa a calcolo ai fini della pensione è quella dell'ultimo anno di servizio, come in linea di principio era stabilito per il Fondo dei telefonici (art. 20, primo comma, della legge n. 1450 del 1956).

È vero che il secondo comma del medesimo art. 20 introduceva, nel caso del Fondo dei telefonici, un tetto massimo di retribuzione pensionabile parametrato sulla retribuzione media dell'ultimo triennio. Ma la brevità del termine triennale, il fatto che le retribuzioni del penultimo e del terzultimo anno concorressero solo alla determinazione di una media, e soprattutto la previsione di una maggiorazione del 12 per cento di detta media (elevata a tale misura, da quella originaria del 10 per cento, dall'art. 13, primo comma, della legge n. 672 del 1973) appaiono elementi idonei ad evitare eccessivi scostamenti fra il valore monetario della base pensionabile e i relativi valori reali. Tale maggiorazione del 12 per cento, benché diretta principalmente a contenere gli effetti di eventuali più rilevanti progressioni retributive realizzate nell'ultimo triennio (nel qual caso, peraltro, gli incrementi relativi influivano sulla media del triennio) è altresì idonea ad assorbire, almeno in parte, gli effetti della svalutazione verificatasi nel medesimo periodo.

6. — La censura relativa al primo comma del medesimo art. 20 della legge n. 1450 del 1956 si fa carico delle situazioni — atipiche rispetto al normale funzionamento di un sistema pensionistico — in cui l'attribuzione della pensione avvenga a distanza di tempo dal momento della cessazione dal servizio, e dunque la pensione sia calcolata con riferimento a retribuzioni tutte relative ad anni precedenti, anche di molto, rispetto a quello in cui essa viene liquidata. Si tratta di situazioni nelle quali il rapporto di lavoro viene meno senza che sia maturato il diritto alla pensione (per mancato raggiungimento dell'età pensionabile), e pure il dipendente conserva dei diritti pensionistici, che fa valere nel momento in cui raggiunge l'età prescritta.

Anche la valutazione, sul piano costituzionale, della mancata previsione, per queste ipotesi, di meccanismi di rivalutazione della base pensionabile non può prescindere dalla considerazione del complessivo sistema previdenziale in cui tale disciplina si inserisce.

Va considerato in primo luogo il fatto che il sistema del Fondo dei telefonici, come disciplinato dalla legge n. 1450 del 1956, è fondato sul criterio della «ripartizione» (art. 1, primo comma, legge 22 ottobre 1973, n. 672), in relazione al quale i trattamenti pensionistici sono erogati in misura che prescinde dall'entità dei contributi effettivamente versati dal singolo lavoratore nel corso dell'intero rapporto di lavoro, e si deve perseguire l'equilibrio fra i trattamenti erogati e i contributi riscossi sulle retribuzioni dei lavoratori in attività; non sul criterio «contributivo», secondo cui tendenzialmente la pensione è commisurata al complesso dei contributi versati sulla retribuzione del singolo lavoratore (cfr., per considerazioni relative ad un siffatto diverso sistema, sentenza n. 141 del 1989). Onde, nell'ambito di un sistema informato al criterio della «ripartizione», non vi è di per sé un'aspettativa garantita a che le pensioni corrisposte siano correlate ai valori reali, anziché a quelli monetari, delle contribuzioni a suo tempo versate. I lavoratori i quali, come nella specie, hanno lasciato per dimissioni il servizio prima di raggiungere l'età pensionabile, sapevano di conservare un diritto pensionistico commisurato al valore monetario della retribuzione media percepita nell'ultimo triennio, con la maggiorazione prevista.

La seconda decisiva considerazione concerne la specifica regolamentazione che la legge n. 1450 del 1956 riserva all'ipotesi in cui il lavoratore, iscritto al Fondo, cessi dal servizio presso l'azienda telefonica prima di avere raggiunto l'età minima per la pensione: cioè appunto all'ipotesi verificatasi nei casi sottoposti all'esame del giudice *a quo*, e che ha sollecitato il presente incidente di costituzionalità.

L'art. 12, primo comma, della legge prevede che il lavoratore, il quale cessi dal servizio senza aver raggiunto l'età della pensione, ma che vanti almeno un anno di contribuzione, possa conservare l'iscrizione al Fondo versando contributi volontari commisurati all'ultima retribuzione goduta, con la possibilità altresì di chiedere di versarli in misura ridotta, con corrispondente calcolo ridotto dell'ulteriore anzianità contributiva. La facoltà di prosecuzione volontaria del rapporto assicurativo, esercitabile anche nel caso (come quelli verificatisi nella specie)

di dimissioni volontarie, con la conseguente maturazione, al momento del pensionamento, di un'anzianità contributiva superiore alla durata del rapporto di lavoro, viene di fatto in qualche modo a controbilanciare l'assenza di meccanismi di rivalutazione della base pensionistica in relazione all'inflazione che si verifichi nel frattempo (cfr. sentenza n. 265 del 1992).

In alternativa, l'art. 28 della legge consente all'iscritto al Fondo che sia cessato dal servizio senza aver conseguito il diritto a pensione, e che non si avvalga della facoltà di proseguire volontariamente la contribuzione, di ottenere il riconoscimento, nell'assicurazione generale obbligatoria, del periodo di iscrizione al Fondo, con il trasferimento nell'assicurazione predetta, a carico del Fondo stesso, della somma necessaria per coprire l'intero ammontare delle contribuzioni dovute, secondo le norme dell'assicurazione generale, ma tenendo conto della retribuzione soggetta a contributo prevista dalle norme sul Fondo, nonché con il rimborso all'interessato, senza interessi, dell'eventuale eccedenza (rimborso ora soppresso con l'art. 3 del già citato decreto legislativo n. 658 del 1996, che ha riformato profondamente la disciplina del Fondo dei telefonici).

Solo ove non si avvalga di alcuna di queste alternative, l'iscritto al Fondo, il quale alla cessazione dal servizio abbia compiuto almeno quindici anni di iscrizione, mantiene i diritti relativi (e può quindi conseguire la pensione non appena raggiunga l'età prescritta) senza il versamento di contributi volontari (art. 12, secondo comma). È questa la situazione di cui si sono avvalsi, nella specie, i lavoratori ricorrenti nei giudizi *a quibus* (ancorché le ordinanze affermino che essi erano «rimasti iscritti» al Fondo dopo le dimissioni).

Si aggiunga che l'art. 18 della legge n. 1450 del 1956 consente altresì, ai lavoratori che possano far valere almeno quindici anni di iscrizione al Fondo, e che non siano cessati dal servizio per dimissioni, per motivi disciplinari o per decorso del periodo massimo di malattia previsto per la conservazione del posto, di conseguire la pensione con cinque anni di anticipo rispetto all'età ordinariamente richiesta, con versamento al Fondo, a totale carico dell'azienda, del valore attuale del maggiore onere derivante dalla anticipata liquidazione della pensione di vecchiaia. Ulteriore vantaggio, questo, che, benché non usufruibile dai ricorrenti nei giudizi principali, che avevano lasciato il servizio per dimissioni, non può non essere considerato ai fini di una valutazione complessiva del sistema previdenziale speciale.

L'ampio ventaglio di possibilità offerte all'assicurato, unito agli specifici vantaggi del regime previdenziale di cui si discute, induce ad escludere che possano ritenersi lesi, dalla norma denunciata, i diritti previdenziali dei lavoratori iscritti obbligatoriamente al Fondo in questione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, primo e secondo comma, della legge 4 dicembre 1956, n. 1450 (Trattamento di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di telefonia in concessione), sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, dal pretore di Bologna con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 458

Ordinanza 16-30 dicembre 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Giurisdizione - Competenza per territorio - Eccezione pregiudiziale - Soppressione dell'ufficio del giudice conciliatore - Giudice di pace - Presunta illegittimità della sua istituzione - Prospettazione delle questioni in termini ambigui perplessi e contraddittori - Manifesta inammissibilità.****(Legge 21 novembre 1991, n. 374, artt. 39, 43, 44 e 47, art. 1).****(Cost., artt. 24, 25, settima disposizione transitoria 102, primo e secondo comma, 106, primo e secondo comma e tutte le norme della sezione prima del titolo IV della parte seconda della Costituzione).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 39, 43, 44 e 47 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace) e della stessa legge nella sua interezza, promosso con ordinanza emessa il 16 febbraio 1998 dal giudice conciliatore di Milano nel procedimento civile vertente tra Gandolfi Paola e F.R. Grandi Opere S.r.l. iscritta al n. 232 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica - prima serie speciale - n. 15 dell'anno 1998;

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

Udito nella camera di consiglio del 14 ottobre 1998 il giudice relatore Fernanda Contri;

Ritenuto che nel corso di un procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, nel quale era stata sollevata una eccezione pregiudiziale, la cui cognizione apparteneva alla competenza territoriale inderogabile di un giudice diverso da quello della opposizione, il giudice conciliatore di Milano, con ordinanza emessa il 16 febbraio 1998, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 25 e alla VII disposizione transitoria della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 39, 43, 44 e 47 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), nella parte in cui ha soppresso il giudice conciliatore, privando i cittadini dell'unico giudice funzionalmente competente per la tutela di un loro specifico diritto e sottraendo i relativi giudizi al giudice naturale precostituito per legge, ed ha sollevato inoltre, in riferimento agli artt. 102, primo e secondo comma, 106, primo e secondo comma, alla VII disposizione transitoria e a tutte le norme della Sezione I del Titolo IV della Parte Seconda della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 21 novembre 1991, n. 374 e, per conseguenza, dell'intero testo della predetta legge, la quale ha istituito un ufficio giudiziario costituito solo da magistrati onorari, che non essendo regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario e non essendo nominati per concorso, devono ritenersi giudici speciali;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la competenza per territorio in ordine alla causa pregiudiziale dovrebbe appartenere al giudice di pace di Reggio Emilia, nella cui circoscrizione è compreso il comune di residenza del consumatore, ex art. 12 del decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 50, ma a tale conclusione, secondo il rimettente, è di ostacolo l'art. 43 della legge n. 374 del 1991, a norma del quale sono decise dal conciliatore, dal pretore o dal tribunale secondo le norme anteriormente vigenti le cause pendenti dinanzi agli stessi organi anche se attribuite dalla presente legge alla competenza del giudice di pace;

che, pertanto, secondo la ricostruzione del rimettente, la competenza sulla questione pregiudiziale è del giudice conciliatore di Gattatico, il cui ufficio tuttavia è stato soppresso, con la conseguenza che la declaratoria di incompetenza territoriale impedirebbe alle parti la riassunzione della causa, con evidente lesione del diritto di difesa;

che essendo esclusa la possibilità di nominare un conciliatore *ad hoc*, stante l'abrogazione di tutte le norme relative alla nomina di tale organo, e non potendosi affermare la competenza del giudice di pace, poiché ciò avverrebbe in violazione del citato art. 43 della legge n. 374 del 1991 e dell'art. 25 della Costituzione, si delincono, a parere del rimettente, plurimi profili di illegittimità costituzionale della legge n. 374 del 1991;

che, inoltre, senza che sia stata emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario, è stato istituito il giudice di pace, il quale — non essendo un magistrato ordinario istituito e regolato dalle norme sull'ordinamento giudiziario — deve considerarsi un giudice speciale nominato senza concorso, in violazione degli artt. 102 e 106 della Costituzione e, più in generale, di tutte le norme della Sezione I del Titolo IV della Costituzione;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, il quale ha chiesto dichiararsi inammissibili o comunque infondate le questioni sollevate dal giudice conciliatore di Milano.

Considerato che, con riguardo alla prima delle due questioni sollevate, il rimettente si duole della soppressione dell'ufficio del giudice conciliatore, che priverebbe i cittadini dell'unico giudice funzionalmente competente per la tutela di un loro specifico diritto, così presupponendo che la competenza a decidere della eccezione pregiudiziale appartenga ancora al conciliatore;

che peraltro la seconda questione, relativa alla istituzione del giudice di pace in violazione dei principi contenuti nella Sezione I del Titolo IV della Parte Seconda della Costituzione, sembra postulare invece la competenza del giudice di pace, di cui si lamenta appunto la illegittima istituzione;

che le questioni risultano prospettate in termini ambigui, perplessi e comunque contraddittori, in quanto lo stesso giudice *a quo* mostra una evidente incertezza in ordine alla individuazione del giudice competente a conoscere della eccezione pregiudiziale e, quindi, delle norme applicabili alla fattispecie;

che, pertanto, le questioni devono dichiararsi manifestamente inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 39, 43, 44 e 47 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), dell'art. 1 della legge 21 novembre 1991, n. 374 e, per conseguenza, dell'intero testo della predetta legge, sollevate, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 24, 25 e alla VII disposizione transitoria della Costituzione e agli artt. 102, primo e secondo comma, 106, primo e secondo comma, alla VII disposizione transitoria e a tutte le norme della Sezione I del Titolo IV della Parte Seconda della Costituzione, dal giudice conciliatore di Milano, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CONTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 459

Ordinanza 16-30 dicembre 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Processo penale - Difensori - Istanza di rinvio del dibattimento - Sospensione del procedimento - Sospensione della prescrizione - Differimento reso necessario dalla sussistenza di un legittimo impedimento - Mancata previsione - Richiesta di sentenza additiva - Questione formulata in via ipotetica - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità**

(C.P.P., art. 486, in relazione all'art. 159, primo comma c.p.).

(Cost., artt. 3, 97 e 112).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 486 del codice di procedura penale, anche in relazione all'art. 159, comma 1, del codice penale, promossi con 4 ordinanze emesse il 20, il 10, il 24 ed il 27 ottobre 1997 dal pretore di Ancona sezione distaccata di Fabriano, rispettivamente iscritte al n. 891 del registro ordinanze 1997 ed ai nn. 44, 155 e 291 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 2, 6, 12 e 18, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Udito nella camera di consiglio del 28 ottobre 1998 il giudice relatore Giuliano Vassalli.

Ritenuto che nel corso di due procedimenti penali nei quali i difensori degli imputati avevano tempestivamente inoltrato istanza di rinvio del dibattimento a causa di legittimo impedimento (eventi sismici delle Marche) e analoga richiesta avevano presentato i difensori nominati *ex art. 97*, comma 4, del codice di procedura penale, il pretore di Ancona — sezione distaccata di Fabriano, ravvisando la necessità di un coordinamento tra la disciplina della sospensione e del rinvio del dibattimento conseguenti a legittimo impedimento dell'imputato o del difensore e quella della sospensione del corso della prescrizione dei reati, ha sollevato, con due ordinanze di identico contenuto emessa l'una il 20 ottobre 1997 e l'altra il 24 ottobre 1997 (r.o. nn. 891 del 1997 e 155 del 1998) due questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 486 del codice di procedura penale;

che il rimettente, in via principale, ha denunciato, in riferimento agli articoli 3, 112 e 97 della Costituzione, l'ora ricordato art. 486, limitatamente all'inciso «o rinvia» contenuto nei commi 1 e 3, e in via subordinata, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, lo stesso art. 486 del codice di procedura penale, in relazione all'art. 159, primo comma, del codice penale, «nella parte in cui non prevede fra i casi di sospensione del procedimento da cui discende la sospensione della prescrizione il differimento reso necessario dalla sussistenza di un legittimo impedimento»;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva che il quadro normativo attuale pone concreti pericoli di prescrizione «soprattutto nei successivi gradi di giudizio»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* con riguardo alla questione principale, dopo aver sottolineato che il riferimento indifferenziato alla sospensione o al rinvio darebbe luogo ad una disarmonia terminologica che anche questa Corte avrebbe avuto occasione di rilevare (sentenza n. 114 del 1994), osserva che nella prassi assolutamente dominante l'espressione di cui si tratta implica un differimento ad altra udienza molto ravvicinata (prevalentemente fissata nell'arco di una giornata); un'interpretazione non condivisa dal rimettente il quale ritiene che per attribuire un significato logico alla lettera della norma o si ravvisa in essa la previsione di un'ipotesi di sospensione con rinvio a udienza fissa (secondo la regola generale vigente in caso di sospensione, la quale trova applicazione anche negli articoli 477, 508 e 509 del codice di procedura penale)

ovvero occorrerebbe che la Corte eliminasse l'inciso «o rinvia» così da sopprimere l'equivoco riferimento a due termini che non possono corrispondere a concetti equivalenti; solo pervenendo ad una simile soluzione, alternativamente prospettata, l'art. 486 del codice di procedura penale sfuggirebbe ad ogni censura in relazione sia al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, sia al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (che l'attuale formulazione, di fatto, neutralizza) sia all'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo delle disfunzioni organizzativo-burocratiche che attualmente si registrano nel lavoro delle cancellerie per i numerosi procedimenti instaurati per reati destinati ad estinguersi per prescrizione: l'eliminazione del riferimento testuale al rinvio renderebbe la norma perfettamente comprensibile e ragionevole, impedendo altresì l'indebito decorso del termine di prescrizione del reato perché la «sospensione del processo» non sarebbe più ipotesi controversa, ma diverrebbe una previsione tassativa, venendo espressamente richiamata dal primo comma dell'art. 159 del codice penale;

che, quanto alla questione subordinata, il rimettente, dopo aver osservato che un'eventuale sentenza di accoglimento «si limiterebbe a rendere esplicito un principio che appare insito nel sistema normativo e che non può essere applicato proprio in virtù della portata letterale del primo comma dell'art. 159 c.p.p.» (*recte*: 159 del codice penale), rileva che il carattere «*in malam partem*» della pronuncia additiva richiesta non sarebbe determinante in quanto verrebbe ad incidere su un tessuto normativo di carattere strettamente processuale con riverberi solo indiretti sul diritto penale sostanziale;

che in entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, infondate;

che l'inammissibilità deriverebbe tanto dall'assoluto difetto di rilevanza delle questioni, puramente astratte ed ipotetiche, stante il carattere eventuale della paventata estinzione per prescrizione dei reati ascritti, quanto dalla considerazione che con entrambe le questioni prospettate viene invocata, sia pure in modo indiretto nella formulazione della questione principale, una pronuncia additiva *in malam partem*, volta ad introdurre una nuova ipotesi di sospensione del corso della prescrizione del reato in assenza di una espressa *voluntas legis* sul punto e quindi in violazione del principio di legalità sancito dall'art. 25 della Costituzione;

che l'infondatezza della questione sarebbe conseguente ad un'errata interpretazione dell'art. 486, commi 1 e 3, del codice di procedura penale, perché la sospensione del dibattimento che, a differenza del rinvio, presuppone che il dibattimento sia già stato aperto, è ritenuta assimilabile al rinvio stesso, tant'è che in alcune disposizioni, quali quella censurata, i due termini sono utilizzati in evidente sinonimia: il che, peraltro, non ne rende equivoco il collegamento con la disciplina della prescrizione del reato la quale, in ossequio del principio di legalità, richiede che i casi di sospensione del corso della prescrizione siano espressamente indicati, con conseguente inipotesizzabilità della violazione dei parametri costituzionali invocati.

Ritenuto, altresì, che lo stesso pretore di Ancona Sezione distaccata di Fabriano, in un altro procedimento penale nel corso del quale il difensore di una delle imputate aveva tempestivamente depositato istanza di rinvio del dibattimento a causa degli eventi sismici verificatisi nella zona e analoga richiesta aveva successivamente presentato il difensore nominato *ex art.* 97, comma 4, del codice di procedura penale, con ordinanza del 10 ottobre 1998 (r.o. n. 44 del 1998), di contenuto analogo a quelle di cui si è or ora riferito, ha denunciato, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, l'art. 486 del codice di procedura penale, limitatamente all'inciso o rinvia contenuto nei commi 1 e 3;

che nel relativo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ribadendo le richieste già formulate negli altri due giudizi ove è stata sollevata la medesima questione;

che ancora il pretore di Ancona — sezione distaccata di Fabriano, ha sollevato, con ordinanza del 27 ottobre 1997 (r.o. n. 291 del 1998), censure riferite direttamente al precetto di cui all'art. 486, commi 1 e 3, del codice di procedura penale, denunciato in via principale (sempre in riferimento agli artt. 3, 97 e 112 della Costituzione), «limitatamente all'inciso "o rinvia" ed, in via subordinata (in riferimento agli artt. 97 e 112 della Costituzione), col chiamare in causa anche l'art. 159, primo comma, del codice penale, nella parte in cui la norma processuale non prevede tra i casi di sospensione del procedimento da cui discende la sospensione della prescrizione, il differimento del dibattimento reso necessario dalla sussistenza di un legittimo impedimento dell'imputato»;

che pure in tale giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, riproducendo le deduzioni avanzate a proposito delle precedenti ordinanze.

Considerato che le ordinanze sollevano questioni identiche o analoghe, donde la riunione dei relativi giudizi;

che il giudice *a quo* sia in relazione alla questione «principale» sia con riferimento alla questione «subordinata», richiede a questa Corte — attraverso una pronuncia, secondo l'una prospettazione di tipo demolitorio, secondo l'altra prospettazione di tipo additivo — un intervento diretto a far conseguire la sospensione del corso della prescrizione nel caso di rinvio del dibattimento determinato dal legittimo impedimento del difensore, a norma dell'art. 486, comma 5, del codice di procedura penale;

che, quindi, la denuncia di quest'ultima disposizione, isolatamente o nel combinato disposto con l'art. 159 del codice penale, ha di mira una finalità iscrivibile nell'ambito del diritto sostanziale e, cioè, in ogni caso, la sospensione del corso della prescrizione;

che — a prescindere da taluni indirizzi interpretativi, peraltro minoritari, secondo i quali, a seguito delle modifiche introdotte all'art. 159, primo comma, del codice penale, ad opera dell'art. 15, comma 2, della legge 8 agosto 1995, n. 332, la causa di sospensione dei termini di custodia cautelare prevista dall'art. 304, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale sarebbe automaticamente divenuta causa di sospensione del corso della prescrizione per tutta la durata del rinvio con conseguenti riverberi anche nei procedimenti a carico di imputati in stato di libertà, per analoghe esigenze di raccordo fra i tempi del processo e i termini di prescrizione a norma dello stesso art. 159, primo comma, del codice penale, interpretazione non esplicitamente evocata dal rimettente — la norma effettivamente denunciata risulta essere quella che non consente la sospensione della prescrizione in caso di «rinvio» («o sospensione») per legittimo impedimento del difensore;

che in tal modo il presupposto a base della denuncia di illegittimità costituzionale è il maturarsi della prescrizione in conseguenza della mancata previsione della sospensione della causa estintiva nell'ipotesi prevista dall'art. 486, comma 5, del codice di procedura penale;

che, dunque, la soluzione avuta di mira non può prescindere dalla verifica della sussistenza delle condizioni per l'applicazione della prescrizione in forza della norma denunciata;

che, però, la questione per potersi ritenere contrassegnata dal necessario requisito della rilevanza deve prospettarsi come attuale e non come meramente astratta ed ipotetica;

che, invece, lo stesso rimettente coll'evocare il pericolo di prescrizione «soprattutto nei successivi gradi di giudizio», viene a riconoscere che la denuncia di illegittimità costituzionale ora proposta, in quanto finalizzata a prevenire l'estinzione del reato per prescrizione, è del tutto prematura, tanto più che non è certo che all'esito dei vari gradi di giudizio opererà la causa estintiva del reato, né, soprattutto, che la sentenza di primo grado sarà necessariamente impugnata;

che, pertanto, la questione, diretta a predisporre un assetto normativo che precluda il maturarsi della prescrizione, in forza di plurimi provvedimenti di «rinvio» del dibattimento, appare formulata in via ipotetica in vista di un'evenienza futura ed incerta, così da incidere negativamente sul requisito della rilevanza (cfr., da ultimo, ordinanza n. 34 del 1998) e da risultare manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 486, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 112 della Costituzione, dal pretore di Ancona - sezione distaccata di Fabriano, con le quattro ordinanze in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 486 del codice di procedura penale, in relazione all'art. 159, primo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 97 e 112 della Costituzione, dal pretore di Ancona — sezione distaccata di Fabriano, con ordinanze del 20 ottobre 1997, del 24 ottobre 1997 e del 27 ottobre 1997.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 460

Ordinanza 16-30 dicembre 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Sanità pubblica - Medici omeopati - Pubblicità sanitaria - Menzione dei soli titoli di specializzazione con esclusione della dizione «Medicina omeopatica» - Riferimento alle sentenze della Corte 327 del 1998 e 454 del 1997 - Legittimità dell'emanazione in materia di norme differenziate quando razionalmente giustificate - Manifesta infondatezza**

(Legge 5 febbraio 1992, n. 175, art. 1, commi 3, 4 e 5).

(Cost., artt. 2, 3, 4, primo comma, 32, primo comma, e 35, primo e secondo comma).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, punti 3, 4 e 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 175 (Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie), promosso con ordinanza emessa il 28 aprile 1997 dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, sul ricorso proposto da Pumo Alessandro contro l'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della provincia di Catania, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Visto l'atto di costituzione di Pumo Alessandro nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio dell'11 novembre 1998 il giudice relatore Massimo Vari;

Ritenuto che con ordinanza del 28 aprile 1997 (r.o. n. 132 del 1998) — emessa nel corso di un giudizio instaurato da un medico per ottenere l'annullamento del parere negativo, reso dall'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della provincia di Catania, circa l'inserimento della dizione «Medicina omeopatica» nella sua pubblicità sanitaria — il tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, «punti 3, 4 e 5» (*recte*: commi 3, 4 e 5), della legge 5 febbraio 1992, n. 175 (Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie), nella parte in cui non consentono di inserire la dizione «Medicina omeopatica» nella pubblicità sanitaria, che può far menzione soltanto dei titoli di specializzazione;

che il rimettente, nell'evocare vari parametri costituzionali (artt. 2, 3, 4, primo comma, 32, primo comma, e 35, primo e secondo comma, della Costituzione), lamenta, in particolare, che le ristrette previsioni contenute nell'art. 1 della legge n. 175 del 1992 si pongano in contrasto con:

l'art. 32 della Costituzione, poiché limiterebbero la possibilità per i cittadini di tutelare la propria salute mediante il ricorso ad una terapia «naturale» e non basata sulla somministrazione di un farmaco «di provenienza chimica»;

l'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento cui darebbe luogo la esclusione della possibilità di pubblicizzare l'attività di medico omeopata, anche come «cultore» della materia, nei confronti sia di altre categorie di esercenti l'attività sanitaria sia di quei medici, che, conseguito il diploma di perfezionamento in medicina omeopatica presso università statali, potrebbero vedersi riconoscere in futuro la possibilità di pubblicizzare la propria attività, a differenza degli omeopati formati presso istituti post-universitari privati;

che, secondo l'ordinanza, la violazione del suddetto parametro emergerebbe anche in relazione alla mancanza di qualunque disposizione transitoria circa il valore da riconoscere ai corsi di omeopatia svolti da strutture private;

che è intervenuta in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, che, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità della questione per carenza e contraddittorietà della motivazione, nel merito ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata;

che si è costituita in giudizio la parte privata con memoria depositata fuori termine, il 3 novembre 1998.

Considerato che le disposizioni censurate, nel limitare la possibilità di pubblicizzare la qualifica professionale a coloro che abbiano conseguito il diploma di specialista presso le scuole di specializzazione costituite nell'ambito delle università, previa frequenza dei corsi di studio con esame finale contemplati dall'ordinamento universitario, ovvero abbiano acquisito specifiche esperienze presso le strutture sanitarie, secondo le modalità previste dalla stessa legge n. 175 del 1992, tendono proprio, attraverso l'affidabilità delle indicazioni professionali, a salvaguardare la salute dei cittadini, oggetto di tutela da parte dell'art. 32 della Costituzione;

che, d'altro canto, non essendo possibile equiparare alle specializzazioni mediche, conseguite all'esito dei corsi previsti dall'ordinamento universitario, i titoli acquisiti presso strutture private e, quindi, privi di valore legale, non può reputarsi inciso nemmeno il parametro dell'eguaglianza *ex* art. 3 della Costituzione, giacché esso, come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare più volte, non impedisce al legislatore ordinario di emanare norme differenziate, quando la disparità di trattamento sia fondata su presupposti logici obiettivi, i quali razionalmente ne giustificano l'adozione (sentenze nn. 327 del 1998 e 454 del 1997);

che neppure appaiono fondati i dubbi di legittimità costituzionale avanzati con riguardo alla dedotta mancanza di disposizioni «in via transitoria» circa il valore eventualmente da attribuire ai corsi di terapia omeopatica svolti da scuole private post-universitarie, in quanto le stesse argomentazioni innanzi esposte consentono di non ritenere irragionevole o manifestamente arbitraria la scelta del legislatore di non prevedere, neanche nei più ridotti termini temporali prospettati, deroghe alla rigorosa regola fissata a regime per la pubblicità del professionista sanitario;

che, pertanto, la questione è manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 175 (Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, primo comma, 32, primo comma e 35, primo e secondo comma, della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 461

Ordinanza 16-30 dicembre 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Previdenza e assistenza - Esenzione IRPEF, per le pensioni privilegiate ordinarie, come riconosciuta per le pensioni di guerra - Mancata previsione - Analoghe questioni già dichiarate non fondate dalla Corte (vedi sentenze nn. 431 del 1996, 387 del 1989 e 151 del 1981 nonché ordinanze nn. 390 del 1997, e 276 del 1986) - Manifesta infondatezza.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 34; legge 3 aprile 1958, n. 474, art. 5).

(Cost., art. 3).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 3 aprile 1958, n. 474 (Provvedimenti perequativi in favore dei mutilati ed invalidi per servizio, titolari di pensione od assegni privilegiati ordinari, di pensioni speciali od eccezionali, e loro congiunti in caso di morte) e dell'art. 34, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie), promosso con ordinanza emessa il 22 novembre 1990 dalla Commissione tributaria di secondo grado di Bologna, sul ricorso proposto da Malferrari Luigi contro l'Intendenza di finanza di Bologna, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1998;

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 novembre 1998 il giudice relatore Massimo Vari;

Ritenuto che la Commissione tributaria di secondo grado di Bologna, con ordinanza del 22 novembre 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 7 marzo 1998) — emessa nel corso di un giudizio fra Malferrari Luigi e l'Amministrazione finanziaria, avente ad oggetto il diniego del rimborso della ritenuta IRPEF operata sulla pensione privilegiata ordinaria militare erogata al ricorrente — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie), nonché dell'art. 5 della legge 3 aprile 1958, n. 474 (Provvedimenti perequativi in favore dei mutilati ed invalidi per servizio, titolari di pensione od assegni privilegiati ordinari, di pensioni speciali od eccezionali, e loro congiunti in caso di morte), per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto non contemplano per le pensioni privilegiate ordinarie l'esenzione dall'IRPEF, riconosciuta, invece, per le pensioni di guerra;

che, ad avviso del rimettente, il «preminente carattere risarcitorio» delle pensioni privilegiate ordinarie e l'esclusione, per contro, di quello reddituale imporrebbero l'esenzione delle medesime dall'IRPEF, alla stessa stregua dei trattamenti pensionistici di guerra;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione venga dichiarata manifestamente infondata.

Considerato che analoghe questioni concernenti, distintamente o congiuntamente, le disposizioni sopra denunciate hanno già formato oggetto di esame da parte di questa Corte che ne ha escluso la fondatezza (vedi, in particolare, sentenze nn. 431 del 1996, 387 del 1989, e 151 del 1981, nonché ordinanze nn. 390 del 1997 e 276 del 1986) negando, dal punto di vista della natura dei trattamenti, l'esistenza, fra le pensioni privilegiate ordinarie e le pensioni di guerra, di quella identità od omogeneità di situazioni, che, ai fini del trattamento tributario, potrebbe costituire il presupposto del richiamo al principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione;

che l'ordinanza in epigrafe, nel riproporre la questione di cui trattasi, non introduce, in realtà, profili ed argomentazioni, rispetto a quelli già esaminati, nuovi o comunque tali da indurre la Corte a mutare il precedente avviso;

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie) e dell'art. 5 della legge 3 aprile 1958, n. 474 (Provvedimenti perequativi in favore dei mutilati ed invalidi per servizio, titolari di pensioni od assegni privilegiati ordinari, di pensioni speciali od eccezionali, e loro congiunti in caso di morte), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di secondo grado di Bologna, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C1437

N. 462

*Ordinanza 16-30 dicembre 1998*

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

**Notificazione - Mancato funzionamento di uffici giudiziari - Proroga dei termini di decadenza - *Ius superveniens* - D.M. grazia e giustizia 22 luglio 1998 - Esigenza di nuova valutazione circa la rilevanza della questione da parte del giudice *a quo* - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

**(D.Lgs. 9 aprile 1948, n. 437, artt. 1 e 2).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del d.lgs. 9 aprile 1948, n. 437 (Proroga dei termini di decadenza in conseguenza del mancato funzionamento degli uffici giudiziari), promosso con ordinanza emessa il 20 dicembre 1997 dal Tribunale di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Cristofolini Enrico e Gavoni Cesare iscritta al n. 109 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1998.

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 novembre 1998 il giudice relatore Fernanda Contri.

Ritenuto che nel corso di un giudizio di appello in materia di locazione, nel quale l'appellato aveva proposto appello incidentale, notificando alla controparte la memoria di costituzione oltre il termine di decadenza previsto dall'art. 436, terzo comma, del codice di procedura civile, il Tribunale di Bolzano, con ordinanza emessa il 20 dicembre 1997, ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del d.lgs. 9 aprile 1948, n. 437 (Proroga dei termini di decadenza in conseguenza del mancato funzionamento degli uffici giudiziari);

che nella fattispecie, come precisa il Tribunale rimettente, la tempestiva notifica dell'impugnazione incidentale era stata impedita dallo sciopero nazionale dei collaboratori degli uffici notifiche, esecuzioni e protesti, indetto per i giorni del 29 e 30 settembre 1997;

che, ad avviso del giudice *a quo* le uniche norme dirette a porre rimedio al grave inconveniente che lo sciopero degli uffici giudiziari cagiona al tempestivo compimento degli atti giudiziari, contenute nel d.lgs. n. 437 del 1948, sono inadeguate a garantire il diritto di difesa, in quanto subordinano la concessione della proroga dei termini di decadenza per il compimento di atti presso gli uffici giudiziari, scadenti durante il periodo di mancato o irregolare funzionamento, ad un provvedimento discrezionale con cui il Ministro dichiara l'eccezionalità dell'evento e sottopongono quindi alla sua discrezionalità il diritto del cittadino di compiere atti essenziali alla difesa fino alla scadenza del termine perentorio, che, in quanto tale, non è prorogabile e la cui inosservanza determina la decadenza dal diritto di compiere l'atto;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione.

Considerato che, dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto 22 luglio 1998 del Ministro di grazia e giustizia, con il quale sono stati prorogati i termini di decadenza, in conseguenza del mancato funzionamento degli uffici notifiche, esecuzioni e protesti della Corte di appello di Trento - sezione distaccata di Bolzano, nei giorni del 29 e 30 settembre 1997;

che pertanto gli atti vanno restituiti al giudice *a quo* affinché, esaminati gli effetti del citato decreto nella fattispecie concreta, valuti se la questione sollevata sia tuttora rilevante per la definizione del giudizio innanzi a lui pendente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Bolzano.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CONTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 463

*Ordinanza 16-30 dicembre 1998***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Esecuzione forzata - Estensione dell'onere della notificazione ogni qualvolta si è intrapresa nuova procedura esecutiva sul medesimo titolo - Questione già dichiarata infondata dalla Corte con sentenza n. 142 del 1998 - Mancato aggravio di spesa a carico della p.a. - Manifesta infondatezza.****(D.-L. 31 dicembre 1996, n. 669, art. 14, comma 1, convertito, con modificazioni, 28 febbraio 1997, n. 30).****(Cost., artt. 3, 24, secondo comma, 41, primo comma, e 81, quarto comma).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, promosso con ordinanza emessa il 24 luglio 1997 dal pretore di Salerno nelle procedure esecutive riunite proposte da Ind. Medica Sorrentino Vincenzo & Figli ed altri nei confronti della Gestione liquidatoria ex USL 53 di Salerno ed altra iscritta al n. 318 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1998.

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 novembre 1998 il giudice relatore Annibale Marini.

Ritenuto che nel corso di un procedimento di espropriazione presso terzi il pretore di Salerno, con ordinanza del 24 luglio 1997, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, 41, primo comma e 81, quarto comma, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, «quanto meno nella parte in cui estende l'onere della notificazione ogniqualvolta sia intrapresa una nuova procedura esecutiva sul medesimo titolo»;

che, ad avviso del rimettente, la disposizione denunciata — che pone il divieto per i creditori di procedere ad esecuzione forzata in danno delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici, in forza di provvedimenti giurisdizionali e lodi arbitrali, prima del decorso del termine di sessanta giorni dalla notificazione del titolo esecutivo — essendo giustificata dal preminente interesse generale alla preservazione del patrimonio pubblico, dovrebbe essere interpretata nel senso della necessità di una nuova notificazione del titolo esecutivo ogniqualvolta si intenda procedere, sulla base del medesimo titolo, ad una nuova azione esecutiva;

che — ad avviso dello stesso rimettente — l'onere di notificazione (e rinotificazione) del titolo dovrebbe altresì estendersi, per ragioni logiche, anche ai titoli non giudiziali;

che la disposizione denunciata, così interpretata, determinerebbe un indubbio svantaggio per il creditore procedente ed un irragionevole privilegio a favore della Pubblica Amministrazione esecutata, rispetto alla generalità degli altri debitori, violando così il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione;

che la stessa disposizione si porrebbe poi in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, non solo perché essa imporrebbe al creditore che intenda agire in sede esecutiva un gravoso onere sanzionato da un'improcedibilità rilevabile d'ufficio, ostacolando in tal modo una effettiva tutela del suo diritto di credito, ma anche perché determinerebbe una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio* di cui all'art. 2741 del codice civile;

che la disposizione citata violerebbe altresì l'art. 41, primo comma, della Costituzione, costringendo il creditore, nelle more del soddisfacimento delle proprie ragioni, a ricorrere al mercato finanziario ed a sopportare i relativi oneri, nonché l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, perché dall'aggravio degli adempimenti procedurali in sede esecutiva deriverebbe un appesantimento degli oneri economici finali a carico della pubblica Amministrazione, senza la previsione della relativa copertura finanziaria;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione;

che secondo la difesa erariale la posizione di pubblica amministrazione debitrice si connoterebbe di specifiche peculiarità e renderebbe, pertanto, improponibile il confronto con il trattamento riservato a qualunque altro debitore e inconsistente il sospetto di violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che, quanto alle ulteriori censure, esse muoverebbero da un presupposto interpretativo — quello della pretesa necessità di una reiterata notificazione del titolo esecutivo ogni qualvolta il creditore intenda procedere ad esecuzione forzata — non giustificato dal tenore della norma;

che, quindi, l'unica deroga alla disciplina comune sarebbe quella dell'imposizione di un termine di procedibilità dell'azione esecutiva che, per la sua limitata durata, non violerebbe il principio della effettività della tutela giurisdizionale né quello della libertà di iniziativa economica privata garantito dall'art. 41 della Costituzione, tanto più in quanto la contenuta «moratoria» appare un fattore irrilevante ai fini dell'asserito ricorso del creditore al mercato finanziario;

che, infine, sarebbe inesistente l'asserito aggravio di spese derivante dalla ipotizzata reiterazione di notificazioni; con conseguente inammissibilità del profilo di illegittimità prospettato in relazione all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Considerato che la questione di costituzionalità della disposizione denunciata è stata già dichiarata infondata da questa Corte in riferimento al parametro di cui all'art. 3 della Costituzione sul rilievo che la norma «accordando alle amministrazioni statali e agli enti pubblici non economici, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, persegue lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fondi, temperando in tal modo l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche» (sentenza n. 142 del 1998);

che la violazione degli altri parametri viene evocata dal rimettente muovendo da un erroneo presupposto interpretativo consistente nella necessità di una nuova notificazione del titolo esecutivo quale condizione di procedibilità di ogni successiva procedura esecutiva fondata su di esso;

che in proposito va premessa l'esistenza, nella disciplina codicistica dell'esecuzione forzata, di un principio generale di unicità della notificazione del titolo esecutivo, desumibile sul piano sistematico sia dalla circostanza che per il titolo esecutivo, diversamente dal precetto, non sono sanciti termini legali di efficacia (ferma sempre restando l'applicabilità della disciplina generale in tema di prescrizione), sia dalla previsione del rilascio di una sola copia in forma esecutiva, salva l'ipotesi di perdita incolpevole (art. 476 del codice di procedura civile e art. 154 delle disposizioni di attuazione dello stesso codice);

che la disposizione denunciata non deroga al suddetto principio di unicità della notificazione del titolo esecutivo, non potendosi desumere tale deroga né da un'interpretazione testuale della disposizione *de qua*, non soccorrendo nella stessa alcun elemento in tal senso, né dalla *ratio legis*, ben potendo l'esigenza, richiamata dal rimettente, di consentire all'amministrazione un costante controllo sul debito portato dal titolo esecutivo, essere adeguatamente soddisfatta, in caso di nuova esecuzione, dalla necessaria notificazione di un nuovo atto di precetto;

che non sussiste pertanto la lamentata lesione dell'effettività della tutela giurisdizionale del creditore derivante, secondo il giudice *a quo*, dalla necessità di reiterate notifiche del medesimo titolo esecutivo, comportanti il decorso di altrettanti termini dilatori;

che, per quanto riguarda la censura relativa al parametro di cui all'art. 41, primo comma, della Costituzione, deve escludersi che il principio della libertà di iniziativa economica privata possa ritenersi violato da una disposizione, come quella denunciata, che, prevedendo un termine dilatorio per l'esperimento dell'azione esecutiva, non costituisce per ciò solo inevitabile ragione di un oneroso ricorso al mercato finanziario;

che le considerazioni svolte in ordine alla insussistenza di un onere di rinotificazione del titolo esecutivo rendono altresì palese l'infondatezza della censura formulata in relazione al parametro di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, non comportando la norma denunciata alcun aggravio di spesa a carico della pubblica amministrazione;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, 41, primo comma e 81, quarto comma, della Costituzione, dal pretore di Salerno, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MARINI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 464

*Ordinanza 16-30 dicembre 1998***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Processo penale - Possibilità per il difensore di ufficio, in assenza del codifensore di fiducia, di richiedere termine per preparare la difesa - Omessa previsione - Identica questione già decisa dalla Corte, con sentenza n. 450 del 1997, come non fondata - Manifesta infondatezza.****(C.P.P., art. 108).****(Cost., artt. 3 e 24, secondo comma).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 108 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 13 ottobre 1997 dal pretore di Napoli - Sezione distaccata di Marano, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1998.

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

Udito nella camera di consiglio del 25 novembre 1998 il giudice relatore Giuliano Vassalli.

Ritenuto che il pretore di Napoli - Sezione distaccata di Marano, ha, con ordinanza del 13 ottobre 1997, sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 108 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la possibilità per il difensore designato di ufficio, in assenza del codifensore di fiducia dell'imputato, di richiedere termine per preparare la difesa;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata in quanto già decisa dalla Corte con sentenza n. 450 del 30 dicembre 1997.

Considerato che effettivamente, con la sentenza indicata dall'Avvocatura dello Stato nel suo atto intervento, questa Corte ha già deciso un'identica questione anche allora sollevata dallo stesso pretore di Napoli - Sezione distaccata di Marano;

che, conseguentemente, non essendo stati proposti argomenti nuovi o diversi da quelli già esaminati dalla sentenza n. 450 del 1997, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998..

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C1440

N. 465

*Ordinanza 16-30 dicembre 1998*

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

**Pena - Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi per i reati previsti dalle leggi in materia urbanistica - Pena detentiva non alternativa a quella pecuniaria - Esclusione dell'applicabilità - Questione già dichiarata dalla Corte non fondata con sentenza n. 145 del 1997 - Manifesta infondatezza.**

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

**(Cost., artt. 3 e 27).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 60 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza emessa il 4 giugno 1997 dal pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli, iscritta al n. 215 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Udito nella camera di consiglio del 25 novembre 1998 il giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli, ha, con ordinanza del 4 giugno 1997, sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, ultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui esclude l'applicabilità delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi per i reati previsti dalle leggi in materia urbanistica ed edilizia quando per detti reati la pena detentiva non è alternativa a quella pecuniaria:

che nel giudizio non si è costituita la parte privata né ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Considerato che questa Corte con sentenza n. 145 del 1997 ha dichiarato non fondata la medesima questione in riferimento all'art. 3 della Costituzione, e che il giudice *a quo* non adduce argomenti nuovi o diversi da quelli già esaminati, risultando l'art. 27 della Costituzione chiamato in causa senza alcuna specifica motivazione;

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, ultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal pretore di Roma, sezione distaccata di Tivoli con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C1441

N. 466

*Ordinanza 16-30 dicembre 1998*

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

**Processo penale - Ricusazione - Mancato impedimento delle reiterazioni delle istanze ancorché in base a nuovi motivi - Norma già dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 10 del 1997 (vedi anche ordinanza n. 312 del 1997) - Manifesta inammissibilità.**

**(C.P.P., artt. 3, 25 e 101).**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 22 gennaio 1998 dal pretore di Ancona nel procedimento penale a carico di Ferretti Luigi e altro, iscritta al n. 360 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21 - 1<sup>a</sup> serie speciale - dell'anno 1998;

Udito nella camera di consiglio del 25 novembre 1998 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto che nel corso di un procedimento penale, innanzi al pretore di Ancona, l'imputato chiedeva la rimessione di questo e altri processi a suo carico, dichiarata in seguito inammissibile dalla Corte di cassazione:

che proponeva successivamente la ricusazione dello stesso giudice, al quale erano stati assegnati diversi procedimenti penali che lo vedevano imputato;

che tale istanza era dichiarata inammissibile dal tribunale di Ancona;

che l'istanza, reiterata, era nuovamente dichiarata inammissibile dal predetto tribunale;

che avverso tale decisione veniva proposto ricorso per cassazione, a sua volta dichiarato inammissibile;

che, alla nuova udienza, l'imputato presentava ulteriore istanza di ricusazione, e il pretore sollevava, in riferimento agli artt. 3, 25 e 101 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del codice di procedura penale;

che, pur non ignorando la sentenza n. 10 del 1997 di questa Corte, il rimettente sostiene ch'essa non impedirebbe al prevenuto di trovare a ogni udienza un nuovo motivo di ricusazione;

che la parziale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 37, comma 2, non precluderebbe la deduzione di nuovi motivi a sostegno della ricusazione, con la conseguente paralisi dell'azione penale e la sottrazione dell'imputato al proprio giudice naturale;

che la questione sarebbe rilevante, perché — esaurito il dibattimento — il pretore non potrebbe pronunciare la sentenza, dovendo attendere la decisione del tribunale di Ancona sulla nuova dichiarazione di ricusazione.

Considerato che è stata sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 101 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del codice di procedura penale, perché non sarebbe di ostacolo al susseguirsi di reiterazioni della istanza di ricusazione, ancorché in base ad asseriti nuovi motivi:

che si inibirebbe la pronuncia della sentenza, paralizzando in tal modo l'azione penale e sottraendo l'imputato al suo giudice naturale;

che questa Corte ha dichiarato, con la sentenza n. 10 del 1997, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui, qualora sia riproposta l'istanza di ricusazione, «fondata sui medesimi motivi», fa divieto al giudice di pronunciare (o concorrere a pronunciare) la sentenza fino a che non intervenga l'ordinanza che la dichiara inammissibile o la rigetta;

che con l'ordinanza n. 312 del 1997 questa Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile analoga questione;

che a tale esito non sfugge neppure l'ordinanza del pretore di Ancona, in quanto la disposizione è stata caducata proprio nella parte in cui non consentiva di rimuovere il rischio che il processo restasse paralizzato dall'abuso della richiesta di ricusazione;

che, in base alla sentenza n. 10 del 1997, non si fa più divieto al giudice di pronunciare la sentenza prima dell'ordinanza che dichiara inammissibile o rigetta la ricusazione, ove l'istanza venga riproposta sulla base degli stessi elementi intesi sia in senso formale che materiale (vale a dire, con l'utilizzazione di argomenti speciosi che, privi di un serio raccordo con la realtà fattuale, dimostrino la loro totale inconsistenza e vacuità).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 101 della Costituzione, dal pretore di Ancona, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* GUIZZI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C1442

N. 467

*Ordinanza 16-30 dicembre 1998*

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

**Leva militare - Valutabilità ai fini del servizio militare della posizione di lavoro del cittadino - Limitazione a quello in corso al momento dell'entrata in vigore della legge nonché quello prestato successivamente - Questione già dichiarata dalla Corte non fondata con sentenza n. 455 del 1992 e 385 del 1994 - Manifesta infondatezza.**

**(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 7, commi 1 e 3).**

**(Cost., artt. 3 e 52).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), promossi con due ordinanze emesse il 27 febbraio 1997 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione distaccata di Catania, sui ricorsi proposti da Germanà Roberto e altri e da Prattella Antonino contro il comune di San Salvatore di Fitalia, iscritte ai nn. 386 e 387 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale dell'anno 1998.

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

Udito nella camera di consiglio del 25 novembre 1998 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione distaccata di Catania, investito di ricorsi di dipendenti comunali avverso provvedimenti di revoca dei benefici economici accordati ai sensi dell'art. 20 della legge 24 dicembre 1986, n. 958 (Norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva prolungata), e aventi ad oggetto il servizio militare prestato anteriormente all'entrata in vigore di detta legge, con due ordinanze di analogo contenuto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 52 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), nella parte in cui stabiliscono che il servizio militare valutabile ai sensi dell'art. 20 della citata legge n. 958 del 1986 è quello in corso al momento della sua entrata in vigore, nonché quello prestato successivamente, disponendo altresì il riassorbimento delle somme erogate:

che la disposizione denunciata contrasterebbe, ad avviso del rimettente, con l'art. 52, secondo comma, della Costituzione, che impone l'obbligatorietà del servizio militare, con salvaguardia della posizione di lavoro del cittadino;

che sarebbe altresì violato l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e della stessa ragionevolezza della norma;

che non è giustificabile il trattamento deteriore nei confronti di chi abbia prestato il servizio militare anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 958 del 1986;

che dall'esame dell'art. 20, citato, non si potrebbero ricavare, altresì, limitazioni temporali;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, osservando che la questione è già stata dichiarata infondata da questa Corte con le sentenze nn. 455 del 1992 e 385 del 1994, pronunce, queste, che il collegio rimettente avrebbe ignorato, senza prospettare argomenti diversi da quelli esaminati;

Considerato che l'art. 20 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, ha previsto la validità del servizio militare per l'inquadramento economico e la determinazione dell'anzianità lavorativa dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche:

che ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, può essere valutato soltanto il servizio militare in corso, e quello prestato successivamente all'entrata in vigore della citata legge n. 958 del 1986;

che viene altresì a cessare il trattamento eventualmente corrisposto in difformità, con riassorbimento dell'incremento retributivo erogato (comma 3 dell'art. 7);

che il tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ripropone la questione di legittimità costituzionale già dichiarata da questa Corte non fondata con la sentenza n. 455 del 1992 (per quanto attiene al comma 1, dell'art. 7) e con la sentenza n. 385 del 1994 (con riguardo al comma 3, dello stesso art. 7);

che non si adducono motivi nuovi, i quali possano giustificare una differente decisione.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 3, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 52 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione distaccata di Catania, con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* GUIZZI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 468

Ordinanza 16-30 dicembre 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Processo civile - Notifica della citazione al terzo da parte del convenuto - Termine perentorio - Omessa previsione - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità.****(C.P.C., art. 269, secondo comma).****(Cost., artt. 3 e 24).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 269, secondo comma, del codice di procedura civile promosso con ordinanza emessa l'8 aprile 1998 dal pretore di Tempio Pausania nel procedimento civile vertente tra Tamponi Giovanni Maria ed altri e Serra Pasquale, iscritta al n. 395 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Udito nella camera di consiglio del 25 novembre 1998 il giudice relatore Fernanda Contrì;

Ritenuto che nel corso di un procedimento civile, nel quale il convenuto aveva proposto domanda riconvenzionale di usucapione ed aveva chiamato terzi in causa, il pretore di Tempio Pausania, con ordinanza dell'8 aprile 1998, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 269, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede un termine perentorio entro il quale il convenuto deve notificare la citazione al terzo:

che nella fattispecie, come precisa il rimettente, la citazione dei terzi, non costituitisi in giudizio, era stata eseguita senza il rispetto dei termini stabiliti dall'art. 163-*bis* del codice di procedura civile e la parte attrice aveva eccipito la decadenza del convenuto dalla facoltà di chiamata in causa;

che, a norma dell'art. 269 cod. proc. civ., il convenuto, il quale intenda chiamare un terzo in causa, deve, a pena di decadenza, farne dichiarazione nella comparsa di risposta e chiedere lo spostamento della prima udienza, allo scopo di consentire la citazione del terzo nel rispetto dei termini dell'art. 163-*bis* la quale citazione è notificata a cura del convenuto;

che, come osserva il giudice *a quo*, detta norma nulla dispone in ordine al mancato rispetto del termine per la citazione del terzo, sì che in tale ipotesi potrebbe ritenersi applicabile la disciplina prevista dall'art. 164 cod. proc. civ., in base alla quale, ove sia stato assegnato un termine a comparire inferiore a quello stabilito dalla legge e il convenuto non si sia costituito in giudizio, il giudice, rilevata la nullità della citazione, ne ordina la rinnovazione;

che, per contro, soltanto a carico dell'attore, il quale abbia interesse alla chiamata in causa di un terzo e sia stato preventivamente autorizzato dal giudice, è previsto l'onere di notificare al terzo la citazione entro il termine perentorio stabilito dal giudice;

che, quindi, a differenza di quanto stabilito dal secondo comma del citato art. 269, la perentorietà del termine è prevista unicamente per la chiamata in causa ad opera dell'attore, il quale decade da tale facoltà qualora non osservi il termine;

che, ad avviso del rimettente, la diversa disciplina stabilita dall'art. 269 cod. proc. civ. in ordine alla chiamata in causa di un terzo darebbe luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento tra le parti, che si tradurrebbe nella violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, tanto più ove si consideri che la previgente formulazione dell'art. 269 parificava la posizione dell'attore e del convenuto in ordine alla chiamata in causa di un terzo e che l'originario testo della norma in oggetto, approvato dal Senato, prevedeva che la notificazione della citazione al terzo, sia ad opera dell'attore che del convenuto, doveva eseguirsi nel termine perentorio di quindici giorni;

che, come osserva infine il rimettente, la disparità di trattamento non può essere superata con una interpretazione estensiva che conferisca perentorietà al termine relativo alla citazione del terzo, effettuata dal convenuto, in quanto è ad essa di ostacolo il disposto dell'art. 152 cod. proc. civ., a norma del quale «i termini per il compimento degli atti del processo sono stabiliti dalla legge; possono essere stabiliti dal giudice anche a pena di decadenza, soltanto se la legge lo permette espressamente».

Considerato che, come risulta dall'ordinanza di rimessione e dagli atti del giudizio *a quo* il convenuto ha assegnato alle parti chiamate in causa un termine a comparire inferiore a quello prescritto dall'art. 163-bis codice procedura civile:

che, ai sensi dell'art. 164 cod. proc. civ., tale inosservanza determina la nullità della citazione, con l'ulteriore conseguenza che, non essendosi costituite in giudizio le parti, il giudice è tenuto a disporre d'ufficio la rinnovazione della citazione entro un termine perentorio;

che la questione sollevata dal rimettente si appalesa quindi priva di rilevanza nel giudizio *a quo*, nel quale dall'assegnazione di un termine a comparire inferiore a quello legale non può derivare altro effetto che l'applicazione del citato art. 164, e ciò anche nel caso in cui fosse previsto un termine perentorio per la chiamata in causa;

che, infine, tenuto conto che le parti legittimate a contraddire alla domanda riconvenzionale di usucapione rivestono la qualità di litisconsorti necessari, la omessa citazione di una di esse determinerebbe comunque per il giudice la necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 269, secondo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal pretore di Tempio Pausania con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CONTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 469

Ordinanza 16-30 dicembre 1998

**Giudizio sulla ammissibilità di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.****Costituzione della Repubblica italiana - Camera dei deputati e g.i.p. presso il tribunale di Salerno - Onorevole Vittorio Sgarbi - Insindacabilità delle affermazioni rese dai deputati - Legittimazione delle parti - Sussistenza dell'elemento oggettivo del conflitto - Ammissibilità.**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 22 ottobre 1997, relativa all'insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Vittorio Sgarbi nei confronti del dott. Luigi Esposito, promosso dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Salerno con ricorso depositato l'11 luglio 1998 e iscritto al n. 95 del registro ammissibilità dei conflitti;

Udito nella camera di consiglio del 25 novembre 1998 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Salerno ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato a seguito della delibera con la quale la Camera dei deputati, nella seduta del 22 ottobre 1997, ha affermato la sussistenza della insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, per affermazioni rese dal deputato Vittorio Sgarbi:

che nel corso della trasmissione televisiva «Sgarbi quotidiani» del 24 gennaio 1995, in onda sull'emittente «Canale 5», il parlamentare avrebbe offeso la reputazione del sostituto procuratore della Repubblica Luigi Esposito;

che il Procuratore della Repubblica di Salerno, con richiesta depositata presso il giudice per le indagini preliminari il 26 luglio 1997, ha chiesto il rinvio a giudizio del deputato Sgarbi per il delitto previsto e punito dagli artt. 595 del codice penale, 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, e 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223;

che nell'udienza preliminare del 22 aprile 1998, la difesa del deputato ha fatto presente che il 22 ottobre 1997 la Camera dei deputati, su conforme proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, ha ritenuto sussistente l'insindacabilità, richiedendo, ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, la declaratoria di improcedibilità dell'azione penale;

che il giudice per le indagini preliminari sottolinea, in primo luogo, che la fattispecie al suo esame ha carattere peculiare, essendo la deliberazione della Camera dei deputati intervenuta dopo la decadenza del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 555, volto ad attuare la nuova disciplina dell'immunità parlamentare quale risulta dal testo dell'art. 68 della Costituzione, novellato dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3;

che si deve vagliare, ad avviso del GIP, se persista il potere parlamentare di valutazione della condotta al fine di stabilire se essa rientri nell'ambito protetto dalla prerogativa costituzionale, con inibizione di difforme pronuncia giurisdizionale;

che il GIP richiama la giurisprudenza di questa Corte sul controllo delle deliberazioni parlamentari affermative dell'insindacabilità, le quali possono essere censurate per vizi *in procedendo* quando manchino i presupposti richiesti dalla Costituzione — fra i quali è essenziale il collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare — o quando vi sia arbitraria valutazione di detti presupposti;

che il ricorrente, con riguardo ai vizi *in procedendo* afferma che la Camera dei deputati ha deliberato secondo una procedura disciplinata da un d.-l. decaduto;

che egli denuncia, altresì, la carenza (o arbitraria valutazione) dei presupposti per l'applicazione della prerogativa, richiamando, a tal riguardo, l'orientamento della Corte di cassazione secondo cui non rientrano nell'ambito coperto dalla prerogativa le manifestazioni del pensiero che, espresse in comizi, cortei, trasmissioni radiotelevisive o durante lo svolgimento di scioperi, non abbiano alcun collegamento funzionale con l'attività parlamentare se non quello meramente soggettivo, in quanto poste in essere da persona fisica che è *anche* membro del Parlamento.

Considerato che in questa fase del giudizio la Corte è chiamata a deliberare senza contraddittorio in ordine all'ammissibilità del conflitto, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87:

che la forma dell'ordinanza, utilizzata dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Salerno, deve ritenersi idonea per la proposizione del conflitto, in considerazione del principio della tipicità dei provvedimenti del giudice (fra le varie, v. ordinanze nn. 25 del 1997 e 339 del 1996);

che il giudice per le indagini preliminari è legittimato a sollevare il conflitto, giusta il costante insegnamento di questa Corte secondo cui i singoli organi giurisdizionali, svolgendo le loro funzioni in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono legittimati — sia sotto il profilo attivo sia sotto quello passivo — a essere parte nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato;

che, del pari, la Camera dei deputati è legittimata, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati dai propri componenti nell'esercizio delle funzioni;

che sussiste l'elemento oggettivo del conflitto, essendo la Corte chiamata a valutare la legittimità della deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati sotto il profilo della correttezza del procedimento e dell'esistenza dei presupposti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione promosso, con l'ordinanza in epigrafe, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Salerno nei confronti della Camera dei deputati;*

*Dispone:*

a) *che la cancelleria della Corte dia comunicazione della presente ordinanza al giudice per le indagini preliminari del tribunale di Salerno ricorrente;*

b) *che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* GUIZZI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 470

Ordinanza 16-30 dicembre 1998

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Imposte in genere - Definizione delle pendenze in materia tributaria - Carezza di motivazione sia in ordine alla rilevanza della questione sia in ordine alle ragioni del prospettato dubbio di costituzionalità - Mancanza di una pur minima descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio - Manifesta inammissibilità.****(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516).****(Cost., artt. 3 e 97).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516, promosso con ordinanza emessa il 21 gennaio 1986 dalla Commissione tributaria di secondo grado di Treviso, su ricorso proposto dall'Ufficio imposte dirette di Conegliano contro Moretti e C. s.a.s., iscritta al n. 434 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1998 il giudice relatore Massimo Vari.

Ritenuto che la Commissione tributaria di secondo grado di Treviso, con ordinanza del 21 gennaio 1986 (pervenuta a questa Corte il 1° giugno 1998 ed iscritta al r.o. n. 434 del 1998) — emessa nel giudizio di appello proposto dall'Ufficio delle imposte dirette di Conegliano nei confronti della società Moretti e C. s.a.s. — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 7 agosto 1982, n. 516 [*recte*: d.-l. 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516], denunciandone il contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Considerato che l'ordinanza di rimessione non contiene alcun cenno di motivazione sia in ordine alla rilevanza della questione nel giudizio *a quo* che non è dato desumere neppure da una qualsiasi, pur sommaria, descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio medesimo, sia in ordine alle ragioni del prospettato dubbio di costituzionalità:

che, pertanto, avendo il giudice *a quo* completamente disatteso la prescrizione secondo la quale l'ordinanza deve indicare i termini ed i motivi della rimessione (art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87), la questione va dichiarata manifestamente inammissibile (tra le molte, ordinanze nn. 253 e 129 del 1998, 435 del 1996 e 275 del 1995).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.-l. 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di secondo grado di Treviso con l'ordinanza in epigrafe indicata.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C1446

N. 471

*Ordinanza 16-30 dicembre 1998*

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

**Costituzione della Repubblica italiana - Senato e g.i.p. presso il tribunale di Messina - Sen. Salvatore Frasca - Insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare - Legittimazione delle parti - Sussistenza dell'elemento oggettivo del conflitto - Ammissibilità.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato della Repubblica nei confronti del tribunale di Messina e del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Messina, sorto a seguito dei provvedimenti adottati nel procedimento penale nei confronti del senatore Salvatore Frasca, nonostante la delibera del Senato della Repubblica del 29 gennaio 1997, relativa all'insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare nei confronti del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Castrovillari, con ricorso depositato il 24 luglio 1998 ed iscritto al n. 98 del registro ammissibilità conflitti.

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1998 il giudice relatore Massimo Vari.

Ritenuto che, con ricorso in data 24 luglio 1998, il Senato della Repubblica ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Messina e dello

stesso tribunale, sezione penale, in relazione ai provvedimenti adottati contro Salvatore Frasca, senatore nella XI legislatura, rinviato a giudizio con l'imputazione di diffamazione a mezzo stampa, aggravata dalla recidiva specifica (artt. 99, 595, terzo comma, del codice penale e 30 della legge 6 agosto 1990, n. 223), a seguito di talune dichiarazioni rese, in data 11 gennaio 1993, nel corso di un'intervista televisiva e ritenute offensive della reputazione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Castrovillari;

che il ricorrente deduce che le suddette autorità giudiziarie hanno, in tal modo, ecceduto i limiti delle proprie attribuzioni, invadendo la sfera di potestà ad esso costituzionalmente garantita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, in quanto il decreto del 7 marzo 1997 che dispone il giudizio (fissando altresì, per il 5 febbraio 1998, l'udienza dinanzi al tribunale), nonché i conseguenti atti di svolgimento del dibattimento (due rinvii d'udienza, rispettivamente al 1° giugno 1998 ed al 19 gennaio 1999) sono stati adottati nonostante che il Senato medesimo avesse deliberato, in data 29 gennaio 1997, l'insindacabilità di dette dichiarazioni;

che il ricorso chiede alla Corte di «dichiarare che spetta al Senato della Repubblica dichiarare l'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle dichiarazioni formulate dal senatore Frasca ed oggetto di procedimento penale davanti al tribunale di Messina; dichiarare che non spetta al giudice per le indagini preliminari ed alla sezione penale dello stesso tribunale di Messina proseguire il procedimento penale, senza dichiarare il proscioglimento dell'imputato; annullare conseguentemente i provvedimenti di rinvio a giudizio, di fissazione dell'udienza per il dibattimento ed ogni altro atto diretto a consentire la prosecuzione del medesimo procedimento penale a carico del senatore Frasca».

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia la «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivi ed oggettivi e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo dei requisiti soggettivi, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica a sollevare il conflitto, in quanto organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità ai suoi componenti dell'art. 68, primo comma, della Costituzione (tra le altre, sentenza n. 379 del 1996);

che il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Messina e lo stesso tribunale, sezione penale, sono parimenti legittimati ad essere parti del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, perché entrambi organi giurisdizionali, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle rispettive funzioni, la volontà del potere cui appartengono (*ex plurimis* sentenza n. 289 del 1998; ordinanze nn. 254 e 177 del 1998);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il Senato ricorrente lamenta la lesione della attribuzione — al medesimo riconosciuta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione — di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un proprio membro, tanto da sottrarlo ad ogni sindacato giurisdizionale (tra le altre, sentenze nn. 375 e 265 del 1997, 443 del 1993).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal Senato della Repubblica nei confronti del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Messina e del medesimo Tribunale, Sezione penale, con il ricorso in epigrafe indicato;*

*Dispone:*

*a) che la cancelleria della Corte costituzionale dia immediata comunicazione al Senato della Repubblica, ricorrente, della presente ordinanza;*

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati al giudice per le indagini preliminari del tribunale di Messina ed al medesimo tribunale, sezione penale, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

98C1447

ANNO 1999

N. 1

Sentenza 16 dicembre 1998-4 gennaio 1999

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

**Impiego pubblico - Ministero delle finanze - Dotazioni organiche - Procedimenti di riqualificazione riservati al personale appartenente alle qualifiche funzionali - Copertura dei posti disponibili con reclutamento esclusivamente interno - Surrattoria reintroduzione del modello delle carriere in una nuova disciplina che ne prevede il superamento - Procedure di riqualificazione per l'accesso alla settima qualifica funzionale - Violazione del principio di imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.**

(Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 205, 206 e 207, come modificato dall'art. 6, comma 6-bis, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 699 convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 205, 206 e 207, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 6, comma 6-bis del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), promosso con ordinanza emessa il 5 maggio 1998 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dal Ministero delle finanze contro Confedir e Dirstat Finanze, iscritta al n. 550 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione della Confedir e Dirstat Finanze, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 1998 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi l'avvocato Carlo Rienzi per la Confedir e Dirstat Finanze e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Sulla base di una normativa che prevedeva la copertura dei posti disponibili nei profili professionali di sesta, settima ed ottava qualifica funzionale dell'Amministrazione finanziaria, attraverso corsi di riqualificazione professionale, erano stati adottati dall'amministrazione stessa i decreti di bando delle prove di accesso ai corsi.

La Confedir e la Dirstat Finanze avevano chiesto che fosse sospesa l'efficacia di tali decreti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il quale aveva accolto la domanda cautelare limitatamente alle procedure selettive per la sesta e l'ottava qualifica funzionale. Avverso l'ordinanza di sospensione il Ministero delle finanze aveva quindi proposto appello cautelare, rigettato dal Consiglio di Stato. Contestualmente, peraltro le organizzazioni sindacali attrici in via d'urgenza avevano altresì proposto appello incidentale per la sospensione dell'efficacia del bando relativo alle prove d'ammissione ai corsi di riqualificazione della settima qualifica funzionale.

Nel corso di quest'ultimo giudizio cautelare il Consiglio di Stato, con ordinanza emessa il 5 maggio 1998, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 97, primo e terzo comma, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 205, 206 e 207, della legge 29 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 6, comma 6-bis del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997).

Tale normativa — espone il rimettente — istituisce procedimenti interni, detti di «riqualificazione», per la copertura dei posti disponibili nelle dotazioni organiche degli uffici finanziari dal quinto al nono livello. Ai relativi corsi possono partecipare, previo superamento della prova selettiva scritta di cui ai bandi impugnati, i dipendenti appartenenti alle qualifiche funzionali immediatamente inferiori a quelle cui sono indirizzati i corsi — salvo che per la settima — purché in servizio da cinque anni ed in possesso del titolo di studio previsto per la qualifica alla quale concorrono, ovvero da dieci anni con titolo di studio inferiore. A conclusione dei corsi, vertenti su materie professionali, è prevista una prova teorico-pratica.

In questo modo — rileva il Consiglio di Stato — si realizza il conferimento di tutti i posti disponibili in organico nelle qualifiche in esame mediante concorso interno; ma — ricorre il rimettente — questa Corte, dopo aver qualificato il passaggio ad una fascia funzionale superiore come una figura di reclutamento analoga al pubblico concorso, ha dichiarato l'illegittimità dei concorsi interni totalmente riservati al personale dell'amministrazione che li bandisce, pronunciandosi in riferimento a leggi regionali, sulla base di principi comunque estensibili anche alla legge statale.

La legittimità dei concorsi interni è stata, viceversa, affermata — aggiunge il rimettente — in presenza di peculiari esigenze o situazioni, quali l'esercizio pregresso di mansioni superiori, non ravvisabili nei procedimenti *de quibus*, che sono volti, secondo la legge, ad incrementare l'attività di controllo, ad assicurare l'efficienza dei servizi, la semplificazione e la trasparenza nei rapporti con i contribuenti. Finalità, queste ultime, che, in quanto genericamente connesse all'affinamento della professionalità dei pubblici dipendenti, non costituiscono motivo valido per derogare al modello concorsuale pubblico, il quale, consentendo anche la partecipazione degli estranei, assicura il reclutamento dei migliori.

Né i concorsi valorizzerebbero, nella specie, preesistenti professionalità (come accade nella richiamata ipotesi dell'esercizio di fatto di mansioni superiori) ma sarebbero unicamente preordinati a verificare la formazione somministrata durante un corso tecnico-pratico, in un procedimento comune a tutti i candidati ammessi. Donde la prospettata violazione dell'art. 97, commi primo e terzo, Cost., nonché dell'art. 3 della Costituzione «in relazione alla difformità di regime giuridico per l'accesso ai profili professionali rispetto alle altre amministrazioni dello Stato».

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione, osservando anzitutto come la normativa impugnata preveda che le censurate procedure di riqualificazione vengano definite dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) d'intesa con le organizzazioni sindacali. In secondo luogo — rileva l'Avvocatura — il totale dei posti messi a concorso (18.477) non copre l'intero organico delle qualifiche funzionali dalla VI alla IX. Per queste la dotazione organica è di 47.625 unità; a fronte di una presenza in servizio di 29.149 unità, vi sarebbe una disponibilità di 23.476 posti. La differenza, indicata dall'Avvocatura in 4.999 unità sarebbe «da destinare ai concorsi esterni».

Secondo l'Autorità intervenuta, inoltre, gran parte del personale «reclutato» tramite le procedure sospettate di illegittimità costituzionale, sarebbe destinato alla «lotta all'evasione» (sia pure con prevalente riguardo alla VI qualifica), con ciò evidenziandosi quelle peculiari esigenze che connoterebbero l'azione amministrativa finanziaria, giustificando, in aggiunta alle finalità proprie dei corsi, un reclutamento interno alla stregua delle affermazioni della stessa giurisprudenza costituzionale.

Peraltro il richiamo a quest'ultima, compiuto dal giudice *a quo*, non sarebbe pertinente in ragione della natura paraconcorsuale delle riqualificazioni volte a disciplinare avanzamenti di carriera, materia in cui è riconosciuta un'ampia discrezionalità al legislatore, sia pure con il limite derivante dall'art. 97 della Costituzione. Non si verterebbe infatti in tema di accesso al rapporto di pubblico impiego, bensì ricorrerebbe un fenomeno di mera progressione di qualifica del personale già in servizio nella pubblica amministrazione.

Conclusivamente, l'Avvocatura ricorda alcune affermazioni di questa Corte a proposito di normative finalizzate a riequilibrare i rapporti creatisi tra le categorie di personale a seguito di mutamenti dell'organizzazione del lavoro e degli uffici, giudicate conformi ai principi di buon andamento ed imparzialità.

3. — Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituite la Confedir e la Dirstat Finanze, chiedendo dichiararsi fondata la questione e depositando altresì nell'imminenza dell'udienza un'articolata memoria. Osservano anzitutto le parti come attraverso l'impugnata normativa si realizzerebbe l'attribuzione di tutti i posti vacanti nella pianta organica del Ministero delle finanze (circa 20.000 unità per le qualifiche funzionali della quinta e della nona) in assenza di procedure concorsuali aperte a tutti; inoltre esse ricordano come nel nostro ordinamento la procedura concorsuale abbia sempre costituito un generale criterio di accesso al pubblico impiego sin dal R.D. n. 2960 del 1923, ricevendo la sua «consacrazione» nell'art. 97, primo e terzo comma, Cost. La normativa — proseguono le parti — ha sempre previsto che i posti disponibili fossero attribuiti mediante concorso pubblico per titoli, per esami o attraverso il corso-concorso; di talché, nella specie avrebbe dovuto essere indetta una pubblica procedura concorsuale, riservando, al più, un'aliquota di posti al personale interno.

La deroga a tale canone fondamentale può ammettersi soltanto in presenza di situazioni differenti e peculiari rispetto a quelle che danno luogo al pubblico concorso, e deve pur sempre assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione. Ma nessuno degli indicati presupposti ricorrerebbe nella specie.

Di tutta evidenza risulterebbe poi l'assenza di peculiari finalità, posto che la necessità di incrementare l'efficienza dei servizi e la semplificazione e la trasparenza altro non sarebbero che obiettivi istituzionali di qualsiasi amministrazione; né potrebbero utilmente richiamarsi quei casi in cui questa Corte ha ammesso le procedure selettive interne (come nel passaggio dal sistema delle carriere a quello delle qualifiche funzionali, ipotesi, evidentemente, del tutto peculiare). Anche allorquando la deroga è stata ritenuta legittima — si osserva — questa Corte ha sempre effettuato un puntuale controllo sulle concrete modalità con cui veniva svolta la selezione.

Dopo aver ribadito come non esiste alcun titolo che legittimi la partecipazione esclusiva del personale ministeriale alle procedure di reinquadramento, ed aver altresì adombrato anche la violazione dell'art. 51 della Costituzione per il danno recato ai cittadini esclusi dai concorsi, malgrado il possesso dei titoli, le parti insistono in modo particolare sulla dedotta illegittimità costituzionale in riferimento all'attribuzione della settima qualifica funzionale. Qui, in virtù dell'espressa deroga contenuta nella lettera *c)* del comma 206, non è neppure richiesta la provenienza dalla qualifica immediatamente inferiore.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 205, 206 e 207, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, come modificato dall'art. 6, comma 6-*bis*, del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30. A suo parere la denunciata normativa, consentendo la copertura dei posti disponibili nelle dotazioni organiche dell'amministrazione finanziaria per i livelli dal quinto al nono — attraverso procedimenti di riqualificazione riservati al personale appartenente alle qualifiche funzionali inferiori, e consistenti in una prova scritta, in un corso ed in una prova tecnico-pratica finale — lede l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione per la violazione della regola del pubblico concorso ed il pregiudizio recato al buon andamento della pubblica amministrazione dalla copertura di tutti i posti disponibili attraverso un reclutamento esclusivamente interno. Un ulteriore *vulnus* è poi prospettato, dal rimettente, in relazione all'art. 3 della Costituzione per l'asserita difformità di regime giuridico rispetto all'accesso ai profili professionali nelle altre amministrazioni dello Stato.

2. — La questione è fondata.

2.1. — Va premesso che il presente scrutinio di legittimità costituzionale investe la denunciata normativa solo nei limiti in cui disciplina l'accesso alla settima qualifica funzionale. Infatti, il giudizio dinanzi al Consiglio rimettente — secondo quanto chiarito nell'ordinanza — è stato già definito con il rigetto dell'appello cautelare (principale) relativamente alla sospensiva dei bandi aventi ad oggetto l'accesso alle qualifiche sesta ed ottava, di talché la sollevata questione ha rilevanza unicamente ai fini della decisione sull'appello incidentale proposto contro la mancata sospensiva del bando con cui sono state indette le prove selettive per l'attribuzione della settima qualifica funzionale.

2.2. — La denunciata normativa stabilisce che i posti disponibili nelle dotazioni organiche dei livelli dal quinto al nono degli uffici finanziari vengano coperti attraverso procedure finalizzate alla riqualificazione del personale. Secondo il comma 205, tali procedure sono definite dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni d'intesa con le organizzazioni sindacali, e sono attuate «in via sperimentale» per incrementare l'attività di controllo ed assicurare altresì il massimo grado di efficienza dei servizi nonché la semplificazione e la trasparenza dei rapporti con i contribuenti.

Nel successivo comma 206 sono poi fissati i criteri generali cui vanno improntate le procedure. A riguardo, il testo originario — contenuto nella legge finanziaria n. 549 del 1995 — prevedeva lo svolgimento di corsi di riqualificazione, aggiornamento e specializzazione organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica d'intesa con il Ministero delle finanze, allo stesso modo disponendo circa la nomina delle commissioni; con la modifica introdotta dal citato d.-l. n. 669 del 1996 si è soppresso ogni intervento del Ministro per la funzione pubblica e inoltre i corsi sono stati articolati su base regionale. L'accesso ai corsi medesimi viene subordinato allo svolgimento di una prova selettiva diretta a dimostrare la conoscenza dei servizi e la competenza necessaria per l'esercizio delle mansioni relative al profilo cui è indirizzato ciascun corso.

Il comma 207, infine, consente che — dopo il superamento della sola prova d'ingresso appena descritta — i dipendenti possano essere utilizzati, in via provvisoria, presso l'ufficio di destinazione con le funzioni inerenti al profilo superiore e col relativo trattamento economico.

Ai corsi — «salvo che per l'accesso [proprio, e solo] alla settima qualifica funzionale» — sono ammessi i dipendenti in servizio al 31 dicembre 1994 appartenenti alle qualifiche funzionali immediatamente inferiori a quella cui sono indirizzati i corsi medesimi, purché in servizio da cinque anni ed in possesso del titolo di studio prescritto per l'accesso alla qualifica alla quale concorrono ovvero di un titolo di studio inferiore se si tratta di dipendenti in servizio da almeno dieci anni.

Inizialmente era previsto che i corsi vertessero su materie di diritto tributario amministrativo e ragioneria; ma, a seguito della summenzionata modifica, la normativa contempla soltanto «materie attinenti ai profili professionali cui sono indirizzati i corsi stessi»; al termine dei quali i candidati vengono sottoposti ad una prova di carattere teorico-pratico.

2.2.1. — Chiamata più volte a pronunciarsi sulle norme costituzionali che individuano nel concorso il mezzo ordinario per accedere agli impieghi pubblici, questa Corte ha ripetutamente sottolineato la relazione intercorrente tra l'art. 97 e gli artt. 51 e 98 Cost., osservando come in un ordinamento democratico — che affida all'azione dell'amministrazione, separata nettamente da quella di governo (*politica* per definizione), il perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento — il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni d'imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione. Valore, quest'ultimo, in relazione al quale il principio posto dall'art. 97 della Costituzione impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti (cfr. sentenze n. 333 del 1993 e n. 453 del 1990).

Deroghe alla regola del concorso, da parte del legislatore, sono ammissibili soltanto nei limiti segnati dall'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione (cfr., per tutte, sentenza n. 477 del 1995) o di attuare altri principi di rilievo costituzionale, che possano assumere importanza per la peculiarità degli uffici di volta in volta considerati: ad esempio, quando si tratti di uffici destinati in modo diretto alla collaborazione con gli organi politici o al supporto dei medesimi.

A codesto regime non si è ritenuto sottratto nemmeno il passaggio ad una fascia funzionale superiore, nel quadro di un sistema, come quello oggi in vigore, che non prevede carriere, o le prevede entro ristretti limiti, nell'ambito dell'amministrazione: in tale passaggio è stata, infatti, ravvisata una forma di reclutamento che esige anch'essa un selettivo accertamento delle attitudini (cfr. sentenze n. 320 del 1997, nn. 134 e 528 del 1995, n. 314 del 1994, n. 487 del 1991 e n. 161 del 1990). In particolare nella sentenza n. 314 del 1994, viene osservato come l'abnorme diffusione del concorso interno per titoli nel passaggio da un livello all'altro produce una distorsione che, oltre a reintrodurre surrettiziamente il modello delle carriere in una nuova disciplina che ne presuppone invece il superamento, si riflette negativamente anche sul buon andamento della pubblica amministrazione.

L'accesso al concorso può, ovviamente, essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, e in tal modo non è da escludere *a priori* che possa stabilirsi anche il possesso di una precedente esperienza nell'ambito dell'amministrazione, ove questo si configuri ragionevolmente quale requisito professionale. Ma quando ciò non si verifichi, la sostituzione al concorso di meccanismi selettivi esclusivamente interni ad un dato apparato amministrativo non si giustifica alla luce degli accennati principi costituzionali.

Trattasi, in verità, di affermazioni rese prevalentemente con riguardo a leggi regionali; nondimeno esse sono tutte riferibili anche all'amministrazione dello Stato, attesi i parametri costituzionali cui attengono.

2.2.2. — Alle esposte considerazioni in tema d'imparzialità ne vanno aggiunte altre — di decisiva importanza, siccome relative al parallelo principio dell'efficienza —, che trovano riscontro nel disegno di riforma sinteticamente qualificato «privatizzazione del pubblico impiego».

Ha rilevato la Corte come attraverso tale privatizzazione il legislatore abbia inteso garantire, senza pregiudizio della imparzialità, anche il valore dell'efficienza, grazie a «strumenti gestionali» che consentano di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua più flessibile utilizzazione (sentenza n. 309 del 1997). Ed ha più volte richiamato l'esigenza di razionalizzazione amministrativa, che lega in un rapporto di funzionalità la materia delle assunzioni e della progressione nelle qualifiche con la definizione delle piante organiche e la verifica dei carichi di lavoro; parlando in proposito di «principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato in materia di pubblico impiego» (sentenza n. 479 del 1995), oltre che di «norme di riforma economico sociale» (sentenza n. 406 del 1995, cui fa richiamo anche la già citata sentenza n. 528 del 1995).

2.2.3. — La normativa in esame contraddice totalmente i principi appena sintetizzati: nel quadro di una sorta di globale scivolamento verso l'alto di quasi tutto il personale dell'amministrazione finanziaria, essa realizza un'anacronistica forma di generalizzata cooptazione, che proprio per quanto concerne in particolare l'accesso alla settima qualifica — oggetto del presente scrutinio di costituzionalità — pone in evidenza ulteriori elementi di irragionevolezza. Infatti l'ammissione ai corsi, non solo riguarda tutti i posti disponibili nella detta qualifica ed è riservata ai soli dipendenti in servizio ad una certa data, ma è consentita perfino a quanti, fra questi, non appartengono alla qualifica immediatamente inferiore: così finendosi col conferire all'anzianità di servizio una funzione del tutto abnorme. Il dipendente, anche in mancanza del titolo di studio prescritto — e prescindendo perfino dal criterio dell'esercizio di fatto delle mansioni superiori — viene ammesso al corso di riqualificazione soltanto con il superamento di una prova scritta di contenuto più che mai generico, con l'ulteriore possibilità di esercitare subito dopo, sia pure in via provvisoria, le funzioni connesse alla qualifica superiore. E tale genericità si estende ai contenuti del corso stesso e dell'esame finale; il che suscita fondati dubbi anche sull'idoneità di un tale modo di selezione a consentire una seria verifica della professionalità richiesta per detta qualifica. Ma, a parte ciò, si tratterebbe comunque di formazione professionale somministrata proprio attraverso i corsi cui i (soli) dipendenti vengono abilitati ad accedere, e che dunque prescinde dalle effettive attitudini antecedentemente poste in luce dai dipendenti medesimi.

2.2.4. — L'insieme delle denunciate previsioni normative realizza, pertanto, una deviazione dai principi ispiratori — segnatamente dopo la grande riforma di cui sopra si è detto — dell'organizzazione amministrativa. Deviazione non giustificata da una specifica esigenza di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione. A quest'ultimo proposito è appena il caso di osservare che le ragioni enunciate dal legislatore per legittimare l'«esperimento» dei corsi coincidono integralmente con le stesse finalità istituzionali dell'amministrazione finanziaria.

Avuto riguardo particolare al principio dell'efficienza, basta confrontare i profili professionali relativi alla settima qualifica funzionale quali risultano dall'analitica previsione dei compiti e delle responsabilità descritti nel d.P.R. 29 dicembre 1984, n. 1219, con le mansioni prevalentemente esecutive inerenti alle qualifiche inferiori, per comprendere come la denunciata normativa rappresenti l'esatto contrario di strumenti di gestione del personale volti ad assicurarne l'impiego migliore.

2.3. — Conclusivamente, allora, la denunciata normativa è da ritenersi contrastante, nonché con l'art. 97, primo e terzo comma, Cost., col criterio stesso della ragionevolezza; restando assorbito ogni altro profilo d'illegittimità costituzionale prospettato dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 205, 206 e 207, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 6, comma 6-bis del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), limitatamente alle procedure di riqualificazione per l'accesso alla settima qualifica funzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* RUPERTO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 4 gennaio 1999.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

99C0001

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 18 dicembre 1998*

(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Sanità pubblica - Ordinanza emessa dal pretore di Lecce, sez. distaccata di Maglie, in data 28-29 luglio 1998, avente ad oggetto: l'audizione del prof. Giuseppe Benagiano, direttore dell'Istituto superiore della sanità; l'acquisizione dal Ministero della sanità degli elenchi dei pazienti neoplastici ammessi alla sperimentazione in trattamento con la «Multiterapia Di Bella»; l'espletamento di una perizia medico-legale di ufficio su detti pazienti, anche al di fuori della sperimentazione ufficiale, per acquisire dati certi sull'efficacia e i limiti di validità terapeutica della «Multiterapia Di Bella» - Lamentata invasione della sfera di competenza del potere esecutivo ed eccedenza dai limiti della funzione giurisdizionale - Incidenza sui principi della riserva di legge in materia di prestazioni personali, di tutela della salute, di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(Ordinanza 28 luglio 1998, pretore di Lecce, sez. di Maglie).

(Cost., artt. 23, 95, 97 e 102).

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale ha domicilio, in Roma, via dei Portoghesi, 12, avente ad oggetto conflitto d'attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti del pretore di Lecce - sezione distaccata di Maglie in relazione all'ordinanza 28-29 luglio 1998, emessa nel procedimento civile innanzi ad esso pendente, portante il numero 7565/1998, promosso dalla signora A.S. ed altri contro A.S.L. Lecce/2, sezione di Maglie - distretto sanitario di Gallipoli.

Il pretore di Lecce - sezione distaccata di Maglie, dott. Carlo Madaro, ha adottato in data 28 luglio 1998 (con deposito il successivo 29 luglio) il provvedimento che qui di seguito si riporta testualmente:

«Il pretore, sciogliendo la riserva e ritenuta la necessità ai fini del decidere e prima di pronunciarsi sulla revoca, modifica, conferma dei provvedimenti cautelari emessi *inaudita altera parte* in favore dei ricorrenti e sulla questione di incostituzionalità di alcune norme del d.-l. 16 giugno 1989, n. 186, di procedere ai seguenti atti essenziali ed urgenti:

- 1) l'audizione del prof. Giuseppe Benagiano, direttore dell'Istituto superiore della sanità - Roma;
- 2) l'acquisizione degli elenchi dei pazienti neoplastici ammessi alla sperimentazione in trattamento con la «multiterapia Di Bella»;
- 3) l'espletamento di una perizia medico-legale di ufficio sui pazienti in trattamento con l'anzidetta terapia, anche al di fuori della sperimentazione ufficiale;

Ordina la convocazione del prof. Giuseppe Benagiano per l'udienza del 7 agosto 1998 ore 10 per essere ascoltato come informatore, con l'avvertimento che in caso di mancata comparizione si disporrà l'accompagnamento coatto a mezzo della Polizia giudiziaria di Roma;

Dispone di richiedere al Ministro della sanità, a mezzo della cancelleria, l'immediata trasmissione degli elenchi dei pazienti neoplastici ammessi alla sperimentazione con la «Multiterapia Di Bella».

Riserva all'esito di stabilire le modalità di un accertamento medico-legale di ufficio a mezzo di esperti da nominare, finalizzato ad acquisire dati certi sull'efficacia e sui limiti di validità terapeutica della «Multiterapia Di Bella» sui pazienti neoplastici già trattati o in trattamento per/con la predetta terapia.»

Il provvedimento, che pur non reca alcuna indicazione delle parti del giudizio e dell'oggetto della controversia, risulta adottato nel procedimento civile n. 7565/1998 Cont. (come appare nell'indicazione a margine della prima pagina), promosso con ricorso, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ. depositato il 9 maggio 1998, contro l'A.S.L. Lecce/2 - sez. Maglie - Distretto socio sanitario di Gallipoli, dalla signora A.S. (doc. 3) affetta da «neoplasia tiroidea con metastasi polmonari ed ossee», tendente ad ottenere la fornitura da parte della struttura sanitaria pubblica dei medicinali impiegati nel c.d. «multitrattamento Di Bella» (MDB). Il pretore, dopo aver adottato in data 17 giugno 1998, il richiesto provvedimento d'urgenza *inaudita altera parte* (doc. 4), ha emesso l'ordinanza sopra riportata per l'espletamento, — nell'udienza del 7 agosto 1998, poi rinviata d'ufficio al 27 agosto 1998 —, degli incumbenti in essa indicati.

Tale ordinanza, — specificamente nella parte in cui dispone un'autonoma sperimentazione o comunque è preordinata ad essa, con la finalità di imporre in base ai suoi risultati, e prescindendo persino da quelli della sperimentazione ufficiale aprioristicamente accantonata, una prestazione patrimoniale al di fuori dei casi contemplati dalle leggi vigenti —, esorbita dai poteri dell'ordinamento giudiziario e interviene nella sfera di competenza della pubblica amministrazione. Pertanto con il presente ricorso, deliberato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 31 luglio 1998 (doc. 1), si eleva conflitto ai sensi degli artt. 37 e seguenti legge 11 marzo 1953, n. 87, per il seguente

### MOTIVO

Violazione degli artt. 23, 95, 97 e 102 della Costituzione in relazione alle norme che regolano la sperimentazione dei farmaci, l'autorizzazione alla loro immissione in commercio e gli oneri a carico del servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alle norme contenute, per il c.d. MDB, nel d.-l. 17 febbraio 1998, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 1998, n. 94, e nel d.-l. 16 giugno 1998, n. 186, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 1998, n. 257.

A) Appare opportuna un breve ricostruzione del quadro normativo che regola la sperimentazione clinica dei farmaci e, in particolare, quella — per certi versi specifica — del c.d. «multitattamento Di Bella».

La sperimentazione dei farmaci — presupposto per la autorizzazione alla loro commercializzazione — è attualmente regolata dai decreti ministeriali 28 luglio 1977 e 27 aprile 1992 (pubblicati rispettivamente nelle *Gazzette Ufficiali* n. 216 del 9 agosto 1977, e n. 139 del 15 giugno 1992 - serie generale - supplemento ordinario n. 86).

La materia, più di recente, è stata disciplinata, nell'ambito della normativa fissata dai decreti ministeriali anzidetti, dalla circolare 10 luglio 1997, n. 8, del Ministero della sanità, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 21 luglio 1997, n. 168, che dichiaratamente si uniforma alle nuove linee guida sulla Good Clinical Practice concordate nell'ambito dell'International Conference on Harmonization, approvate dall'EMEA nel luglio 1996 ed attualmente in corso di recepimento in Italia».

La sperimentazione, alla stregua delle fonti richiamate, viene preceduta da una richiesta al Ministero della sanità per stabilire se il medicinale oggetto di sperimentazione sia o meno «di nuova istituzione» e debba, pertanto, essere sottoposto o meno agli accertamenti sulla innocuità e composizione da espletare da parte dell'Istituto superiore di sanità (legge 7 agosto 1973, n. 519, e successivamente d.P.R. n. 754/1994).

Qualora il medicinale non risulti di nuova istituzione è sufficiente un «giudizio (delibazione) di notorietà» sul farmaco da parte del Ministero.

Si procede, poi, secondo quanto previsto dal d.m. 27 aprile 1992 e relativi allegati, all'elaborazione del protocollo sperimentale ed alla sottoposizione di esso al comitato etico, il cui specifico parere favorevole è indispensabile perché alla sperimentazione possa darsi luogo.

La sperimentazione si svolge presso centri universitari od ospedalieri, di cui sarà necessaria la elencazione definitiva al momento dell'avvio della ricerca; se trattasi di centri non universitari o non ospedalieri, per le sperimentazioni che non siano di fase IV, è necessaria una specifica richiesta per ottenere dal Ministero il riconoscimento dell'idoneità ai sensi dell'art. 3 del d.m. 27 aprile 1992.

La sperimentazione clinica si svolge, poi, secondo le fasi indicate nell'allegato 1-*quater* alla circolare 10 luglio 1997, n. 8, delle quali:

a) la fase I — primi studi su un nuovo principio attivo condotti nell'uomo, spesso su volontari sani — ha lo scopo di fornire una valutazione preliminare sulla sicurezza ed un primo profilo della farmacocinetica e della farmacodinamica del principio attivo nell'uomo;

b) la fase II — studi terapeutici pilota condotti su un numero limitato di soggetti — ha lo scopo di dimostrare l'attività e di valutare la sicurezza a breve termine di un principio attivo in pazienti affetti da una malattia o da una condizione clinica per la quale il principio attivo è proposto;

c) la fase III — studi in gruppi di pazienti più numerosi — ha lo scopo di determinare il rapporto sicurezza a breve e lungo termine delle formulazioni del principio attivo, come pure di valutarne il valore terapeutico assoluto e relativo;

d) la fase IV attiene agli studi dopo la commercializzazione del prodotto. L'art. 1, comma 4, del d.-l. 21 ottobre 1996, n. 536, convertito in legge 23 dicembre 1996, n. 648, concernente «misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996», consente l'utilizzazione, a carico del S.S.N., di medicinali «innovativi» non ancora autorizzati ma sottoposti a sperimentazione clinica, in casi di assenza di valida alternativa terapeutica, sempre che essi siano inseriti dalla Commissione unica del farmaco (CUF) in apposito elenco. La CUF, con provvedimento 17 gennaio 1997 (in *Gazzetta Ufficiale* 30 gennaio 1997, n. 24)), nell'istituire tale elenco, ha espressamente richiamato — all' art. 2 — il completamento favorevole di studi clinici di fasi 1 e 2.

Per la sperimentazione clinica del «multitratamento Di Bella», che, com'è noto, si basa sulla somministrazione di un *cocktail* di farmaci, tra cui anche la somatostatina, secondo una composizione soltanto di recente resa nota dallo stesso prof. Di Bella, il d.-l. 17 febbraio 1998, n. 23, poi convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 1998, n. 94, ha emanato particolari disposizioni al fine di far fronte alla straordinaria emergenza determinatasi nel Paese a seguito del ricorso da parte dei medici, per il trattamento di patologie oncologiche, a farmaci autorizzati con diverse indicazioni terapeutiche.

L'art. 1 di tale testo normativo, nel disporre la «disciplina speciale della sperimentazione clinica del MDB», non ha apportato significative modificazioni alle vigenti disposizioni in materia di sperimentazioni cliniche, preoccupandosi in particolare della provvista dei medicinali occorrenti per la sperimentazione e della copertura dei relativi oneri.

L'art. 2 — «conferma della competenze della Commissione unica del farmaco di cui all'art. 1, comma 4, del d.-l. 21 ottobre 1996, n. 536, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648» —, ha disposto in particolare che «in nessun caso, comunque, possano essere inseriti nell'elenco previsto dall'art. 1, comma 4, del citato d.-l. n. 536 del 1996, medicinali per i quali non siano già disponibili risultati di studi clinici di fase seconda», così legificando il citato provvedimento della C.U.F. in data 17 gennaio 1997, riducendone la portata limitativa, col richiedere che «siano disponibili i risultati di studi clinici di fase seconda» e non più «il completamento favorevole di studi clinici di fasi 1 e 2» richiesto dalla C.U.F. — I successivi artt. 3, 4, 5 e 5-*bis* hanno trattato poi, rispettivamente, della «osservanza delle indicazioni terapeutiche autorizzate», della «cessione al pubblico di specialità medicinali facenti parte del MDB» e della «prescrizione di preparazioni magistrali» e del «consenso al trattamento dei dati personali».

Come è noto la Corte costituzionale, con la sentenza 20-26 maggio 1998, n. 185, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, ultima proposizione, e dell'art. 3, n. 4, del testo normativo suddetto, «nella parte in cui non prevede l'erogazione a carico del S.S.N. dei medicinali impiegati nella cura delle patologie tumorali, per le quali è disposta la sperimentazione di cui all'art. 1, a favore di coloro che versino in condizioni di insufficienti disponibilità economiche, secondo i criteri stabiliti dal legislatore, nei limiti oggettivi, soggettivi e temporali di cui in motivazione».

È allora intervenuto il d.-l. 16 giugno 1998, n. 186, poi convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 1998, n. 257, che, per dare attuazione alla sentenza della Corte, ha stabilito — art. 1 — che fino al termine reso pubblico dal Ministro della sanità con comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della sperimentazione di cui al precedente d.-l., hanno accesso agli studi osservazionali, i cui protocolli sono stati approvati dalla commissione oncologica nazionale, tutti pazienti oncologici per i quali ricorrono congiuntamente alcune condizioni (tipo di patologia, inefficacia di altri medicinali e terapie, richiesta di somatostatina o octreotide); l'accesso è effettuato in particolari strutture e con determinate modalità; restano ferme le competenze degli organi tecnico-scientifici della p.a.; nessun paziente può essere sottoposto al MDB con oneri a carico del S.S.N. al di fuori delle ipotesi contemplate nella precedente e nella nuova normativa. In sostanza tutti gli interessati, indipendentemente dalle loro condizioni economiche, sono ammessi al trattamento con onere a carico del S.S.N. ma alle condizioni indicate e nell'ambito di studi osservazionali, fino al termine della sperimentazione.

Purtroppo i primi risultati della sperimentazione, riguardanti quattro dei dodici protocolli sperimentali ammessi, non sono stati positivi.

Come leggesi nel «comunicato relativo alla conclusione di quattro studi sperimentali sul MDB», pubblicato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 1, del d.-l. n. 186/1998 nel testo risultante dopo la conversione nella legge n. 257/1998, nella *Gazzetta Ufficiale* 5 agosto 1998, n. 181, il Ministero della sanità ha reso noto che «In data 28 luglio c.a. l'Istituto superiore di sanità ha presentato i risultati di quattro sperimentazioni cliniche del MDB

I risultati della sperimentazione sono stati sottoposti all'esame della Commissione oncologica nazionale, la quale ha preso atto che, relativamente alle patologie riconducibili ai quattro citati protocolli, il MDB non ha dimostrato attività, e della CUF, che, per quanto di sua competenza, ha riconosciuto che non sono soddisfatte le condizioni per l'inserimento dei farmaci costituenti il MDB nell'elenco previsto dall'art. 1, comma 4, del d.-l. n. 536/1996, ... Anche il comitato etico nazionale ha esaminato i risultati delle quattro sperimentazioni ed ha osservato che i risultati sono stati prodotti conformemente a quanto previsto nei protocolli a suo tempo approvati e che il trattamento non ha dato risposte obiettive in nessuno dei quattro protocolli ed ha evidenziato un significativo grado di tossicità, eticamente non accettabile in considerazione anche dell'assenza di documentata attività. Conseguentemente, il comitato ha affermato che non sussistono le condizioni per proseguire i quattro studi in esame, i quali, pertanto, devono considerarsi conclusi, e che non esiste giustificazione etica per la prosecuzione degli studi osservazionali relativamente alle medesime patologie».

In conseguenza di ciò il comunicato ministeriale ha precisato che «per le patologie in questione non potranno essere più arruolati nuovi pazienti neanche negli studi osservazionali» e che «la conclusione dei quattro studi ... fa venir meno ... la possibilità di trattare con MDB pazienti affetti da una delle patologie previste dai protocolli citati e di consentire ai pazienti stessi l'accesso alla gratuità del trattamento». Però il comunicato ha anche precisato che è consentita — in via di eccezione — la prosecuzione della somministrazione di MDB, a determinate condizioni, per i pazienti già in trattamento presso i centri autorizzati che presentano una malattia stabile senza segni di progressione.

Gli altri studi sperimentali, relativi ai residui protocolli, non risultano ancora completati.

B) In questo quadro si inserisce il provvedimento pretorile riportato nella premessa in fatto. Con esso (adottato — si noti bene — il 28 luglio 1998, senza traccia di contraddittorio, senza indicazione delle parti in causa né delle patologie in discussione) il pretore, dopo aver già disposto in via cautelare quanto richiesto nel ricorso per provvedimento d'urgenza, ha messo in evidenza «la necessità ai fini del decidere e prima di pronunciarsi sulla revoca, modifica, conferma dei provvedimenti cautelari emessi *inaudita altera parte*», di procedere non solo all'audizione del direttore dell'Istituto superiore di sanità e all'acquisizione degli elenchi dei pazienti ammessi alla sperimentazione del MDB, ma specificamente allo «espletamento di una perizia medico-legale d'ufficio sui pazienti in trattamento con l'anzidetta terapia, anche al di fuori della sperimentazione ufficiale», in conseguenza ha ordinato la comparizione del direttore suddetto minacciandone l'accompagnamento coatto in caso di mancata comparizione, ha disposto di richiedere al Ministro della sanità la trasmissione degli elenchi dei pazienti e si è riservato all'esito di stabilire le «modalità» di un accertamento medico-legale di ufficio a mezzo di esperti da nominare, finalizzato ad acquisire dati certi sull'efficacia e sui limiti di validità terapeutica della multi-terapia Di Bella» sui pazienti neoplastici già trattati o in trattamento.

Malgrado la sua formulazione ondivaga, il provvedimento adottato appare pienamente dispositivo di un accertamento medico-legale da effettuarsi in sede giudiziale — con «modalità» che il pretore si è riservato di fissare — in sostituzione della «sperimentazione ufficiale», già compiuta in parte (con una chiusura non ancora ufficializzata all'atto della pronuncia del provvedimento) e in parte ancora in corso, che viene aprioristicamente e acriticamente accantonata, con uno spettro di patologie indefinito e svincolato da quello denunciato nel procedimento giudiziario in ordine al quale il provvedimento è stato adottato.

Come emerge dalla riserva di fissare con successiva ordinanza le modalità della perizia, le finalità del provvedimento sono già precisamente ed inequivocabilmente anticipate e precisate: la funzione concreta attribuita dal pretore alla sua attuale ordinanza è quella di accertare «l'efficacia e ... i limiti di validità terapeutica della "Multi-terapia Di Bella" sui pazienti neoplastici già trattati o in trattamento con predetta terapia».

Una tale funzione, già per il suo carattere generalizzato, vuoi quanto a soggetti, vuoi quanto a territorio (non è prevista alcuna delimitazione né personale né territoriale), del tutto eccedente rispetto all'interesse del singolo ricorrente e, dunque, all'economia della singola controversia, appare concretare non la risoluzione di un conflitto inerente diritti soggettivi — come è proprio di un procedimento civile, quale è quello nel cui contesto è stata resa la ordinanza —, bensì una verifica dell'azione amministrativa propria del Ministero della sanità e delle altre autorità sanitarie, in ordine alla sperimentazione e alla pratica della terapia «Di Bella», nonché il diretto accertamento degli effetti della terapia medesima «anche al di fuori della sperimentazione ufficiale» cioè un atto che, quanto a

contenuti, a funzione e ad effetti, si propone di realizzare non un accertamento del diritto, ma una cura, sia tecnico-discrezionale che di discrezionalità amministrativa di interessi pubblici, in sostituzione dei competenti organi dell'amministrazione. Il che realizza un assoluto straripamento dalla funzione giurisdizionale e una incondizionata invadenza nella funzione amministrativa, e più ancora in quella di governo nazionale della Sanità, propria del Ministro della sanità.

Dall'ordinanza del resto non è ricavabile né quali siano le parti in conflitto, né se il contraddittorio sia stato rispettato, né, soprattutto, quale sia l'oggetto della domanda giudiziale: tutti elementi idonei a definire l'ambito dell'azione, civile, che è stata promossa e, dunque, per riflesso, il *thema decidendum* e l'ambito dei poteri istruttori del giudice, secondo il principio della corrispondenza tra azione e giurisdizione. Tale anomalia, lungi dal costituire un mero vizio procedurale, conferma l'obiettivo che la prospettata istruttoria è volta a raggiungere palesemente esorbitando dai limiti tipici della funzione giurisdizionale.

In effetti l'art. 1 del d.-l. 23/1998 ha introdotto una disciplina speciale prevedendo un apposito procedimento amministrativo per la sperimentazione della specifica terapia in questione: accordo tra Ministero della sanità e regioni per un programma coordinato di sperimentazioni cliniche; coordinamento da parte dell'Istituto superiore di sanità dei centri che effettuano la sperimentazione; sottoposizione dei risultati di questa sperimentazione alla Commissione unica del farmaco.

E la Corte costituzionale, con la già citata sentenza 185/1998, nell'esaminare tale normativa, ha precisato — al punto 8 — testualmente: «È appena il caso di ricordare che questa Corte non è chiamata a pronunciarsi, in alcun modo, circa gli effetti e l'efficacia terapeutica di detto trattamento, per il cui accertamento è in corso la sperimentazione prevista dall'art. 1. Non è chiamata, né potrebbe esserlo, a sostituire il proprio giudizio alle valutazioni che, secondo legge, devono essere assunte nelle competenti sedi, consapevole com'è dell'essenziale rilievo che, in questa materia, hanno gli organi tecnico-scientifici. E neppure è chiamata a pronunciarsi sul divieto, in sé, che vengano inseriti nell'elenco dei "farmaci innovativi", contemplato dall'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 536 del 1996, medicinali privi, allo stato, di risultati di studi clinici di fase seconda; divieto stabilito dall'art. 2, ultima parte, del decreto-legge n. 23 del 1998.» E più avanti — al punto 10 — ha aggiunto che la pronuncia di illegittimità costituzionale di cui si è detto *intra* limiti soggettivi, non potendo «ricadere ... sul servizio sanitario nazionale le conseguenze di libere scelte individuali circa il trattamento terapeutico preferito, anche perché ciò disconoscerebbe il ruolo e le responsabilità che competono allo Stato attraverso gli organi tecnico-scientifici della sanità, con riguardo alla sperimentazione e alla certificazione d'efficacia, e di non nocività, delle sostanze farmaceutiche e del loro impiego terapeutico a tutela della salute pubblica»; e limiti di tempo, «in relazione al periodo della sperimentazione di cui all'art. 1, cioè fino al momento in cui sia possibile disporre di dati scientificamente attendibili, in base ai quali si possa uscire dalla situazione di incertezza attuale circa la non implausibile efficacia del "multitratamento Di Bella", momento in cui dovrà operare la disciplina a regime».

La Corte ha così enunciato un principio di fondamentale importanza, valevole per il giudice delle leggi come per ogni altro, secondo cui non può il giudice sostituire il proprio giudizio alle valutazioni che, secondo legge, devono essere assunte nella competente sede dagli organi tecnico-scientifici dell'amministrazione.

L'accertamento disposto con l'ordinanza in oggetto manifestamente tende invece ad inserirsi in questo procedimento, all'evidente fine non solo e non tanto di controllarne i risultati ma addirittura, eventualmente, di sostituirli. È dunque palese la sovrapposizione ad un'attività affidata espressamente da una norma primaria alla autorità amministrativa visibile anche nell'anomala minaccia di disporre l'accompagnamento coatto del direttore dell'Istituto superiore di sanità, pure convocato nella mera veste di «informatore».

In realtà, dunque, l'intento del pretore appare non essere stato quello di risolvere una lite, bensì quello di sostituirsi all'attività di governo della Sanità per ciò che attiene la terapia Di Bella.

La sussistenza del diritto alla salute (art. 32 della Costituzione), presuppone del resto proprio l'efficacia terapeutica del medicinale e tale efficacia non può che essere accertata dalla competente amministrazione posta a tutela del pubblico interesse.

È quindi evidente che una tale invadenza da parte dell'autorità giudiziaria nella funzione propria dell'esecutivo viola il criterio di ripartizione delle funzioni tra i poteri dello Stato ed in particolare, quanto meno, gli articoli 23, 95, 97 e 102 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Chiede che la Corte eccellentissima:*

*dichiari ammissibile il presente conflitto, adottando ogni conseguente provvedimento ai sensi degli artt. 37 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*dichiari che il pretore di Lecce - sezione distaccata di Maglie non poteva disporre una «perizia medico-legale d'ufficio sui pazienti in trattamento con la multiterapia Di Bella anche al di fuori della sperimentazione ufficiale», né disporre gli atti istruttori ad essa finalizzata;*

*annulli l'ordinanza 28-29 luglio 1998 dallo stesso pretore emessa, di cui in epigrafe.*

*Si producono i seguenti atti:*

1) *estratto del verbale di deliberazione di elevazione del conflitto adottata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 26 giugno 1998;*

2) *ordinanza del pretore di Lecce - sezione distaccata di Maglie 28-29 luglio 1998;*

3) *ricorso introduttivo della signora A.S. ex art. 700 c.p.c.;*

4) *decreto del medesimo pretore 17 giugno 1998 ex art. 669-sexies, comma 2, c.p.c.*

Roma, addì 11 agosto 1998

Avvocato dello Stato: Oscar FIUMARA

98C1393

N. 900

*Ordinanza emessa il 1º ottobre 1998 dal tribunale di Milano  
nel procedimento civile vertente tra S.E.A. s.p.a. e il Ministero delle Finanze ed altri*

**Espropriazione per pubblica utilità - Beni immobili di privati [nella specie S.E.A. (Società esercizi aeroportuali)] destinati ai servizi dell'assistenza al volo - Trasferimento all'A.A.A.V.T.A.G. (Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale) - Indennizzo - Mancata previsione - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione.**

**(D.P.R. 24 marzo 1981, n. 145, art. 18, secondo comma).**

**(Cost., art. 42, terzo comma).**

#### IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa pendente tra la parte attrice S.E.A. - Società Esercizi Aeroportuali S.p.a. (con gli avv. Vincenzo Casella e Maria Alessandra Sandulli) e i convenuti Ministero delle finanze, Ministero dei trasporti, Ministero della difesa e A.A.A.V.T.A.G. - Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (tutti assistiti dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano).

1. — La S.E.A. - Società Esercizi Aeroportuali S.p.a. conveniva dinanzi a questo tribunale il Ministero delle finanze, il Ministero dei trasporti, il Ministero della difesa e l'A.A.A.V.T.A.G. - Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale al fine di ottenere in proprio favore pronuncia di accertamento della proprietà di alcuni beni da essa realizzati sui terreni concessi in superficie dallo Stato compresi negli aeroporti di Linate e Malpensa, immobili invece trasferiti all'A.A.A.V.T.A.G. con decreto del Ministero delle finanze del 18 dicembre 1989.

Deduceva che in base alla legge n. 194/1962 e alla convenzione Stato-S.E.A. n. 191/1962 ad essa attrice era riservata la proprietà di tutte le opere ed infrastrutture da essa eseguite sulle aree demaniali ove risultano localizzati gli aeroporti privati di Linate e Malpensa, gestiti dalla stessa S.E.A.; che in base alla convenzione Stato-S.E.A. e allo scadere della medesima tutte le opere ed infrastrutture realizzate dalla S.E.A. sui complessi aeroportuali di Linate e Malpensa sarebbero state acquisite al demanio statale, che sarebbe rientrato contestualmente in possesso anche dei cespiti demaniali (art. 25 Convenzione); che l'amministrazione dello Stato per esigenze militari

o di interesse pubblico prima dello scadere della convenzione avrebbe potuto rientrare in possesso degli immobili demaniali e rilevare anticipatamente le opere e gli impianti realizzati dalla S.E.A. versando ad essa un indennizzo (art. 16 Convenzione); che con la legge n. 242/1980 (Delega al Governo per la ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo) era stata disposta la costituzione dell'A.A.A.V.T.A.G. Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale, prevedendo per essa una dotazione patrimoniale e finanziaria del servizio idonea ad assicurare un'autonomia operativa e di gestione, nonché il trasferimento di materiali ed impianti dal Ministero della difesa e dal Commissariato per l'assistenza al volo civile (art. 3); che il d.P.R. n. 145/1981 di attuazione della delega aveva previsto che il patrimonio iniziale dell'A.A.A.V.T.A.G. fosse costituito per un verso dai beni del demanio militare e dell'Aviazione civile all'epoca utilizzati per assicurare i servizi dell'assistenza al volo attribuiti alla competenza dell'Azienda e per altro verso «dalle apparecchiature, apparati e suppellettili e beni mobili in genere, attualmente impiegati allo scopo sopra indicato e da chiunque siano stati acquistati o da chiunque vengano attualmente utilizzati» (art. 18); che, sulla base dei criteri indicati con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 17 novembre 1982, una commissione composta da rappresentanti dei Ministeri dei trasporti, della difesa e delle finanze aveva individuato i singoli beni, successivamente trasferiti all'A.A.A.V.T.A.G. con il decreto Ministero delle finanze del 18 dicembre 1989; che tra detti beni comparivano anche beni di proprietà S.E.A. costituiti da impianti, attrezzature e fabbricati (T.W.R.; postazione N.D.B. nel comune di Castano Primo; postazione N.D.B. nel comune di Castano Cerano; I.L.S. Guida Planata; Radar A.T.C.R.3; I.L.S. localizzatore; V.D.F.).

Argomentava, quanto ai fabbricati, che i beni immobili di proprietà S.E.A. erano esclusi dall'applicabilità dell'art. 18 d.lgs. n. 145/1981, sia in quanto i beni immobili di cui si prevedeva il trasferimento erano solo beni statali, sia perché il secondo comma dello stesso articolo doveva ritenersi riferito ai soli beni mobili ancorché di soggetti estranei all'amministrazione statale.

Le amministrazioni convenute — previa eccezione di carenza di legittimazione passiva in capo al Ministero delle finanze, al Ministero dei trasporti e al Ministero della difesa — resistevano alle avverse domande affermando che la Convenzione Stato-S.E.A. doveva ritenersi solo un antecedente storico rispetto al regime dei beni in contestazione, posto che la legge delega n. 242/1980 e il relativo decreto delegato d.P.R. n. 145/1981 avevano innovato sul punto la disciplina vigente rispetto a beni per cui era già prevista l'acquisizione allo Stato.

2. — Il collegio è chiamato a valutare la fondatezza della domanda di accertamento proposta dalla parte attrice in ordine alla titolarità dei beni specificamente indicati, costituiti — come si desume dallo stato di consistenza di ciascuno di essi prodotto in causa — da immobili di diversa ampiezza nonché anche da una antenna fissata al suolo su di una base di calcestruzzo (Radar A.T.C.3)

Costituisce punto imprescindibile di valutazione la portata ed il significato dell'art. 18 d.P.R. n. 145/1981 alla luce dei principi fissati dalla legge delega n. 242/1980, anche in relazione alla normativa e agli accordi convenzionali intercorsi tra lo Stato e la S.E.A.

Ritiene il collegio che la *ratio legis* sottesa al provvedimento legislativo di ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo debba certamente individuarsi nella volontà di attribuire alla costituenda nuova azienda A.A.A.V.T.A.G. una dotazione patrimoniale che consentisse l'esercizio dei compiti di assistenza al volo in piena autonomia operativa e di gestione (v. testualmente l'art. 3, lett. E), legge n. 242/1980).

Coerentemente con tale principio il decreto delegato d.P.R. n. 145/1981 aveva previsto all'art. 18 sia il passaggio alla costituenda azienda di tutti gli immobili di proprietà del demanio militare e dell'aviazione civile utilizzati all'epoca per assicurare i servizi dell'assistenza al volo, disponendo poi che il patrimonio dell'Azienda fosse altresì costituito anche da beni di proprietà di terzi comunque impiegati per le medesime attività.

L'attinenza dei beni immobili in contestazione — la cui proprietà viene reclamata dalla S.E.A. — ad impianti tecnici senza dubbio connessi all'esercizio dell'attività di assistenza al volo consente di ritenere tali beni — per la loro specifica ed esclusiva destinazione all'attività tecnica e alla operatività delle apparecchiature cui ineriscono — ricompresi nella previsione del secondo comma dell'art. 18, d.P.R. n. 145/1981 per l'ampiezza della previsione normativa (che ricomprende anche gli apparati in genere, oltre alle apparecchiature) e che non si esaurisce nella sola categoria dei beni mobili, citata solo a «chiusura» della elencazione fornita dalla norma, assumendo principale rilievo — nella *ratio legis* che si è innanzi individuata — la utilizzazione effettiva all'esercizio delle attività di assistenza al volo.

3. — In tale quadro interpretativo la norma di cui al secondo comma dell'art. 18, d.P.R. n. 145/1981 risulta tuttavia soggetta — a parere del collegio — a censura di costituzionalità in riferimento alla previsione di cui all'art. 42, terzo comma della Costituzione.

Invero il trasferimento della proprietà anche di beni immobili appartenenti a terzi — come nel caso di specie, posto che dall'esame della legge n. 194/1962 e della convenzione Stato-S.E.A. n. 191/1962 deve ritenersi fondato il diritto dell'attrice sui beni in questione, realizzati pacificamente dalla stessa attrice sulla base delle intese all'epoca vigenti con lo Stato — non risulta integrato dalla previsione di alcun indennizzo.

Trattasi invero di intervento ablatorio del diritto di proprietà di soggetto privato a carattere espropriativo, cui tuttavia non corrisponde la previsione di alcun meccanismo di tipo indennitario.

A tale proposito, peraltro, deve rilevarsi che la stessa Convenzione Stato-S.E.A. — che deve ritenersi superata rispetto alla nuova regolamentazione normativa che ha specificamente investito i (soli) beni attinenti all'attività di assistenza al volo — aveva previsto la corresponsione di un indennizzo in favore della S.E.A. qualora i beni di proprietà di quest'ultima fossero stati acquisiti dallo Stato per esigenze militari o di interesse pubblico in epoca antecedente alla scadenza della convenzione stessa (v. art. 16 Convenzione)

4. — Ritiene il collegio che nella specie sussistano i presupposti sia di rilevanza che di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata d'ufficio dal tribunale.

Quanto al primo profilo deve rilevarsi infatti che la censura investe direttamente il secondo comma dell'art. 18, d.P.R. n. 145/1981, la cui interpretazione costituisce la sostanza della controversia in esame in quanto ritenuto comprensivo anche della possibilità di procedere ad interventi ablativi nei confronti di privati.

La non manifesta infondatezza della questione deriva dalla constatazione dell'effetto espropriativo rispetto ai beni immobili in questione di proprietà di soggetto privato cui non appare corrispondere la previsione di indennità, questione già più volte trattata in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva d'ufficio la questione della legittimità costituzionale dell'art. 18 secondo comma, d.P.R. 24 marzo 1981, n. 145 (Ordinamento dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale) in relazione al disposto dell'art. 42, terzo comma Cost., nella parte in cui non prevede la corresponsione di alcun indennizzo in caso di trasferimento della proprietà di beni immobili da privati all'A.A.A.V.T.A.G.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio.*

*Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri.*

*Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 1° ottobre 1998.

*Il presidente: LO TURCO*

*Il giudice relatore: MARANGONI*

## N. 901

*Ordinanza emessa l'11 novembre 1998 dal tribunale per i minorenni di Roma  
nel procedimento civile relativo a C.P.*

**Adozione - Adozione di minori in casi particolari - Adozione da parte dei parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto significativi rapporti con il minore (nella specie: orfano di madre) - Presupposti - Constatata impossibilità di affidamento preadottivo - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il minore orfano di entrambi i genitori.**

**[(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 44, lett. c), in relazione alla legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 44, lett. a)].  
(Cost., art. 3).**

## IL TRIBUNALE PER I MINORENNI

Ha pronunciato la presente ordinanza;

Con ricorso depositato il 6 febbraio 1998 i coniugi M. P. e A. B. P. hanno chiesto a questo tribunale ai sensi dell'art. 44, lett. c), della legge 4 maggio 1983, n. 184, l'adozione di P. C., minorenni, figlia di G. C. e di M. P.

Quest'ultima, deceduta l'11 agosto 1985, era sorella del ricorrente M. P., del quale dunque l'adottanda P. C. è nipote *ex sorore*. La bambina, rimasta orfana di madre in tenerissima età, è stata accolta nella famiglia degli zii P. B. quando aveva appena sette mesi di vita nell'impossibilità del padre di prendersene cura. Con successivo decreto 12 febbraio 1986 questo tribunale su conforme parere del pubblico ministero ha disposto l'affidamento a tempo indeterminato sotto il controllo dei servizi sociali, e l'affidamento è tuttora in corso.

I ricorrenti, sentiti dal giudice, hanno confermato il ricorso e hanno espresso il consenso all'adozione. Anche la minore è stata sentita e ha dichiarato che si sente ormai figlia dei ricorrenti e desidera vivissimamente essere da loro adottata e portarne il cognome.

il padre dell'adottanda, G. C., ha dichiarato di dare il proprio consenso all'adozione nella consapevolezza che essa risponde pienamente all'interesse della figlia, amorosamente allevata dal cognato M. P. e dalla moglie di lui. L'inchiesta psico-sociale effettuata dal Servizio materno-infantile della U.S.L. ha confermato l'ottimo inserimento di P. nella famiglia dei ricorrenti, composta dai due coniugi e dai loro due figli legittimi Roberta e Giuliano. Questi ultimi considerano P. come una sorella, e sono ricambiati di uguale affetto.

Tanto premesso, osserva il collegio che per far luogo alla chiesta adozione è necessario, come prescrive l'art. 57, n. 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184, che ricorrano le circostanze di cui all'art. 44: e dunque che «vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo». Ciò presuppone necessariamente l'esistenza di uno stato di adottabilità già dichiarato, in quanto solo nei confronti dei minori adottabili è possibile disporre l'affidamento preadottivo e constatarne l'eventuale impossibilità. Senonché, la minore di cui viene chiesta l'adozione non è stata dichiarata adottabile né potrebbe esserlo. Il fatto stesso che di lei si sia validamente occupato lo zio materno vale infatti ad escludere l'esistenza uno stato di abbandono giuridicamente rilevante ai fini degli artt. 8, 12 e 15, n. 1 della legge citata, per cui la minore benché orfana di madre e non allevata dal padre non è in abbandono e non può essere dichiarata adottabile. Ne consegue che la domanda dei coniugi P. andrebbe respinta.

La situazione sopra considerata è del tutto analoga a quella dell'orfano. Come l'orfano infatti il bambino abbandonato è privo di rapporti con i genitori, e come l'orfano subisce per la loro scomparsa gravi sofferenze e gravissimo pregiudizio. Ma per l'orfano la legge provvede diversamente. L'orfano infatti, anche se non adottabile con adozione piena perché validamente assistito da un parente, può da quello stesso parente essere adottato a norma dell'art. 44, lett. a), della legge 1983, n. 184. La diversa formulazione di questa norma, che non richiede fra i presupposti dell'adozione «la constatata impossibilità dell'affidamento preadottivo», e quindi non richiede la dichiarazione dello stato di adottabilità, giustifica tale interpretazione.

Non ignora il tribunale l'interpretazione meno rigorosa che ammette l'adozione ai sensi dell'art. 44, lett. c), anche quando manchi la dichiarazione di adottabilità ma sussista una ragionata previsione negativa sulla possibilità di affidamento preadottivo, come nel caso del minore affetto da grave handicap o del minore profondamente legato da vincoli affettivi a persone che non possiedono i requisiti di età o ad una persona sola. Ritiene tuttavia che a tale interpretazione non si possa aderire senza stravolgere il testo della norma, il quale richiede che l'impossibilità di affidamento preadottivo debba essere «constatata» e non solamente prevista o immaginata. Constatata l'impossibilità significa tentare senza esito: ma per tentare un affidamento preadottivo è necessario che il minore sia stato in precedenza dichiarato adottabile. E ciò è possibile solo quando sussiste una situazione di abbandono.

Si è dunque in presenza di situazioni uguali, che ricevono però dalla legge un diverso trattamento: e ciò sembra configurare una violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. E poiché il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla decisione sulla questione di costituzionalità, che non appare manifestamente infondata, esso deve essere sospeso e gli atti vanno immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Il tribunale per i minorenni di Roma, visti gli artt. 3 della Costituzione, 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, 44 e 57, legge 4 maggio 1983, n. 184, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, lett. c), della legge 4 maggio 1983, n. 184, in relazione alla lett. a), dello stesso articolo ed all'art. 3 della Costituzione, nelle parti in cui subordina alla constatata impossibilità di affidamento preadottivo l'adozione da parte dei parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto significativi rapporti col minore.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata ai ricorrenti, al pubblico ministero in sede e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, il giorno 11 novembre 1998.

*Il presidente: FADIGA*

98C1449

N. 902

*Ordinanza emessa il 4 novembre 1998 dal Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali di Roma sul ricorso proposto da Palmisano Rocco contro il consiglio del collegio dei ragionieri e periti commerciali della provincia di Brindisi.*

**Professioni - Ragionieri e periti commerciali - Radiazione di diritto dall'albo professionale, a seguito di condanna penale o della interdizione perpetua dai pubblici uffici o dall'esercizio della professione - Mancata previsione dell'esperimento del procedimento disciplinare per la graduazione della sanzione in relazione alla gravità del reato - Irragionevolezza ed incidenza sul diritto di difesa nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(D.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, artt. 38, secondo comma e 41, 1ª alinea).

(Cost., artt. 2, 3, 24 e 97).

#### IL CONSIGLIO NAZIONALE RAGIONIERI

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso proposto dal rag. Rocco Palmisano residente in Francavilla Fontana, via San Lorenzo n. 24 con studio in Francavilla Fontana, via Barbaro Forleo n. 25, avverso la delibera del consiglio del collegio dei ragionieri di Brindisi del 13 marzo 1998.

F A T T O

Con ricorso a questo Consiglio nazionale depositato presso il collegio dei ragionieri di Brindisi in data 20 aprile 1998, così come pervenuto dal Ministero di grazia e giustizia il successivo 17 agosto, il rag. Rocco Palmisano impugna la delibera del consiglio del collegio di Brindisi del 13 marzo 1998, notificata il 1º aprile 1998, contenente il provvedimento di radiazione, con effetto immediato, nei confronti dello stesso ricorrente, disposto ai sensi dell'art. 38 dell'ordinamento professionale.

Quanto alle vicende sottese al ricorso si rappresenta quanto segue.

Nella seduta del 13 marzo 1998, il consiglio del collegio di Brindisi prendeva conoscenza del fatto che — con sentenza del 7 ottobre 1994 (diventa irrevocabile il 25 novembre 1994) dalla pretura di Brindisi, sez. di Franca-villa Fontana — era stata inflitta al rag. Palmisano la pena complessiva di mesi otto di semidetenzione e L. 600.000 di multa per i reati di contraffazione e truffa continuata, con sospensione condizionale della pena medesima.

Il consiglio del collegio di Brindisi, ritenendo che, in tal modo, il rag. Palmisano aveva gravemente compromesso la propria reputazione e la dignità della professione, deliberava contestualmente, e con decorrenza immediata, la radiazione dello stesso *ex art.* 38 O. P.

Con il ricorso in esame, il rag. Palmisano chiede l'annullamento del provvedimento in oggetto, previa sospensione della sua esecutorietà, sulla base dei seguenti motivi:

1) nullità del procedimento disciplinare per difetto di istruttoria. Violazione del diritto costituzionale di difesa di cui all'art. 24 Cost., così come attuato nella specie dall'art. 41 del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068. Il consiglio del collegio di Brindisi ha pronunciato il provvedimento di radiazione senza aver concesso all'interessato la possibilità di difendersi, avvalendosi così della facoltà all'uopo prevista dall'art. 38, ultimo comma, O.P. Il ricorrente deduce, al riguardo, la prevalenza — su tale ultima disposizione — dell'art. 41 O.P., nella parte in cui esso prevede che «nessuna pena disciplinare può essere inflitta senza che l'incolpato sia stato invitato a comparire avanti il Consiglio con l'assegnazione di un termine non inferiore a dieci giorni per essere sentito nelle sue discolpe. L'incolpato ha facoltà di presentare documenti e memorie difensive». Tale opzione esegetica s'imporrebbe *ex art.* 24 Cost., che tutela il diritto di difesa, definendolo inviolabile. Nella medesima prospettiva, bisognerebbe quantomeno garantire all'incolpato la facoltà di presentare memorie e documenti. In subordine, il ricorrente prospetta la q.l.c. dell'art. 38, ultimo comma O.P., per contrasto — appunto — con l'art. 24 Cost.

2) nel merito ed in via subordinata: violazione e falsa applicazione dell'art. 38 d.P.R. n. 1068/1953 cit. Il consiglio del collegio di Brindisi ha ritenuto di adottare il provvedimento della radiazione, ritenendo che fosse intervenuta una sentenza di condanna ai sensi dell'art. 38, comma 2, O. P. L'assunto del consiglio sarebbe erroneo ed infondato. Contrariamente a quanto ritenuto dal consiglio del collegio di Brindisi, non si tratterebbe di una sentenza di condanna, poiché la sentenza di applicazione di pena su richiesta di cui all'art. 444 del c.p.p. non sarebbe da ritenere tale (il ricorrente, sul punto, cita la giurisprudenza della S.C. di Cassazione).

Il ricorrente, peraltro, argomenta che: *a)* vivendo in un piccolo centro come quello di Franca-villa Fontana; *b)* in presenza di talune circostanze di ambigua valutazione; *c)* al fine di evitare una pubblicità negativa ed il clamore che sarebbe derivato dalla celebrazione di un processo; *a)+b)+c)*, egli aveva preferito concludere la vicenda con il patteggiamento. Tali circostanze dovrebbero quindi escludere, secondo il rag. Palmisano, che il provvedimento impugnato possa legittimamente fondarsi, in via residuale, sull'art. 38, comma 1, d.P.R. cit., non essendosi concretata alcuna vulnerazione della reputazione e della dignità professionale.

Unitamente al ricorso in questione, sono altresì pervenute a questo Consiglio nazionale le controdeduzioni del collegio dei ragionieri di Brindisi, il quale, nel difendere il proprio operato, osserva quanto segue:

1) sulla pretesa nullità del procedimento disciplinare per difetto di istruttoria. L'art. 38, ultimo comma, O.P. attribuisce la facoltà di deliberare la radiazione anche senza sentire l'interessato. Nel caso di specie, l'avvenuta radiazione del rag. Palmisano è stata motivata dalle seguenti circostanze:

*a)* il preventivo procedimento di sospensione dall'Albo, per mesi due (provvedimento adottato dal consiglio del collegio in data 26 novembre 1993, in esecuzione dell'ordinanza del 24 novembre 1993 del g.i.p. della pretura circondariale di Brindisi);

*b)* la particolare gravità dei reati contestati. I reati di cui agli artt. 468 e 469 c.p. rientrano infatti nei delitti contro la fede pubblica, e sono quindi gravi se riferiti ad un soggetto che esercita una professione intellettuale, rappresentando una evidente inosservanza dei principi deontologici che regolano la professione. Il consiglio periferico ha il dovere di esercitare un'attività di controllo al fine di tutelare la onorabilità e la reputazione della professione nei confronti sia degli iscritti sia dell'opinione pubblica e dell'autorità giudiziaria;

2) con riferimento al secondo motivo di ricorso. Come sostenuto dal rag. Palmisano, l'interpretazione giurisprudenziale formatasi in relazione all'art. 444 c.p.p., esclude che si possa parlare di sentenza di condanna in caso di applicazione di pena su richiesta, ma nella specie ci si trova di fronte ad una ipotesi di responsabilità tale da escludere la presunzione di innocenza.

Peraltro, senza con ciò voler entrare nel merito della scelta che ha portato il rag. Palmisano alla richiesta di applicazione della pena ai sensi del cit. art. 444, il Consiglio resistente rileva che la stessa scelta potrebbe essere stata presa in ragione del pericolo di incorrere in sanzioni di maggiore gravità.

## D I R I T T O

Esaminata la documentazione agli atti e considerate le eccezioni ed osservazioni emergenti dal ricorso e dalle memorie il Consiglio nazionale osserva quanto segue:

1) con sentenza *ex art.* 444, c.p.p. della pretura penale di Brindisi, sez. Francavilla Fontana, in data (7) 21 ottobre 1994, divenuta irrevocabile il successivo 25 novembre 1994, il ricorrente rag. Palmisano è stato condannato a 8 mesi di semidetenzione e a L. 600.000 di multa, oltre che per «truffa» (art. 640 c.p.), anche per i reati previsti agli artt. 468 e 469 c.p.

Con riferimento alla fattispecie di reato di cui al citato art. 468 («contraffazione di altri pubblici sigilli o strumenti destinati a pubblica autenticazione o certificazione e uso di tali sigilli e strumenti contraffatti»), si tratta di un delitto «contro la fede pubblica», per la quale «la legge commina la pena della reclusione non inferiore (...) nel massimo a cinque anni». Si verte, cioè, in una ipotesi che comporta *ipso jure*, per il ragioniere professionista, la sanzione della radiazione dall'Albo, *ex art.* 38, comma 2, d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068.

L'art. 38 ult. cit., al comma 4 stabilisce espressamente che «la radiazione nei casi previsti dai commi secondo e terzo del presente articolo è dichiarata dal collegio, sentito, ove lo creda, l'interessato».

Nella specie, il consiglio del collegio di Brindisi non ha fatto uso della facoltà di cui si tratta, irrogando la gravissima sanzione della radiazione senza preventivamente disporre l'audizione del rag. Palmisano;

2) contrariamente a quanto dedotto dal rag. Palmisano nel 1° motivo di ricorso, qui non viene in rilievo alcuna violazione di legge, dal momento che il comportamento del Consiglio periferico appare totalmente conforme al disposto di cui al sopra riportato art. 38, comma 4, d.P.R. cit.

Né è parimenti ammissibile la prospettazione del ricorrente medesimo (v., ancora una volta, il 1° motivo del ricorso), nella parte in cui tende a ritenere prevalente, sulla norma di legge in questione, il contenuto dell'art. 41, d.P.R. cit., secondo cui «nessuna pena disciplinare può essere inflitta senza che l'incolpato sia stato invitato a comparire avanti il consiglio con l'assegnazione di un termine non superiore a giorni dieci per essere sentito nelle sue discolpe. L'incolpato ha facoltà di presentare documenti e memorie difensive».

Non è, infatti, possibile adottare un'interpretazione «adeguatrice» — per ricondurre l'operato del legislatore al rispetto dei parametri costituzionali di volta in volta invocati (e, cioè nella specie, l'art. 24, comma 2 Cost.) — quando ci si trovi di fronte a disposizioni di legge la cui formulazione letterale impedisce radicalmente l'applicazione del principio di conservazione degli atti legislativi. Un'ipotesi, quest'ultima, che si realizza, in maniera lapalissiana, proprio nel caso in esame, dal momento che lo stesso art. 41 cit., dispone in via espressa che restano «ferme le disposizioni di cui agli artt. 38, ultimo comma, e 39, secondo comma».

3) ciò premesso, in considerazione del fatto che questo Consiglio nazionale, nell'esercizio delle funzioni *de qua*, ha natura di organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 (cfr., infatti, Corte cost., ord. n. 387 del 1990), si ritiene necessario sollevare d'ufficio una questione di legittimità costituzionale sull'art. 38, comma 4, d.P.R. n. 1068/1953, nonché sull'art. 41 primo alinea dello stesso decreto legislativo, per contrasto con l'art. 24, comma 2 Cost., anche in riferimento agli artt. 2, 3 e 97 della Costituzione.

Si tratta, infatti, di una q.l.c. la quale: a) è rilevante ai fini del decidere (il che, dopo quanto precedentemente dedotto, è *in re ipsa*); b) si palesa, ad una sommaria deliberazione, come «non manifestamente infondata»;

4) sotto quest'ultimo punto di vista, infatti, vi è un dubbio (più che) ragionevole che le disposizioni di legge di cui si tratta violino il disposto di cui al già cit. art. 24, comma 2 Cost., secondo cui «la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento».

Si tratta di uno dei principi supremi del nostro sistema costituzionale (v., infatti, Corte cost., sentenza n. 18 del 1982), posto a tutela di una situazione giuridica soggettiva qualificata espressamente «inviolabile» e che, come tale, rientra nel novero dei diritti assoluti della personalità *ex art.* 2 Cost.

Il diritto di difesa, pertanto, è dotato di una sicura pervasività, irradiandosi in ogni settore dell'ordinamento in cui vengano in rilievo controversie in tema di diritti soggettivi e di interessi legittimi. Il che, poi, è confermato dalla chiara formulazione letterale del già più volte cit. art. 24, comma 2 Cost., secondo cui tale diritto è assicurato «ogni stato e grado del procedimento». In tale ambito, cioè, la nozione di «procedimento» deve essere interpretata estensivamente (*rectius*: non riduttivamente), ricomprendendo al suo interno anche i procedimenti amministrativi giustiziali, come quello di specie.

Senza contare, poi, che in un contesto para-giurisdizionale come quello in esame, i principi costituzionali sulla giurisdizione (in senso lato) si impongono *ab imis*, in forza del principio di ragionevolezza (*ex art. 3 Cost.*), ove sistematicamente considerato alla luce del principio di buon andamento della p.a. (di cui all'art. 97 Cost.). Cosicché, comunque sia, anche nella prima fase del procedimento disciplinare (ancorché avente natura amministrativa), l'interessato deve essere posto in condizione di difendersi, senza eccezioni o limiti di sorta.

A ciò si aggiunga che la legge 7 agosto 1990, n. 241, assicura — in via generale — ai soggetti interessati la possibilità di partecipare al procedimento amministrativo (cfr., infatti, gli artt. 7 ss. l. ult. cit., con peculiare riferimento all'art. 10, lett. b). Ciò posto, è evidente che, in capo ai soggetti che ricadono nelle maglie delle disposizioni di legge di cui si discute, si determina un'irragionevole disparità di trattamento in senso peggiorativo, come tale illegittimità *ex se* ai sensi dell'art. 3 Cost.

Per di più, se è vero — e così è — che la sopra cit. legge n. 241 ha semplicemente «codificato» criteri generali dell'attività amministrativa, rendendo esplicito quanto già contenuto — *in nuce* — nel disposto di cui all'art. 97, comma 1 Cost., si ha con ciò la conferma che le medesime disposizioni di legge contrastano di per sé con il principio di buon andamento della p.a.

Né può eccepirsi alcunché, in senso contrario, dal fatto che, in casi come questo, il soggetto sottoposto a procedimento disciplinare è già stato condannato in sede penale, cosicché (in denegata ipotesi) l'autorità amministrativa ben potrebbe adottare una sanzione «automatica» sulla base di questo semplice presupposto.

Ed infatti, delle due l'una:

a) o la condanna in sede penale è autosufficiente ai fini dell'irrogazione della sanzione disciplinare;

b) ovvero, anche in tale ambito il principio di autonomia tra procedimento penale e procedimento disciplinare è destinato a mantenere una certa valenza, sia pur residuale.

Vera — per assurdo — la prima ipotesi, si avrebbe allora un'inutile duplicazione di procedimenti, con conseguente irragionevolezza (*ex art. 3 Cost.*) della previsione — in tale evenienza — del procedimento disciplinare, che contrasterebbe altresì con il principio di efficienza della p.a. (deducibile sempre dall'art. 97 Cost.).

Vera, invece, la seconda ipotesi — che, a ben vedere, è l'unica ad essere compatibile con l'attuale sistema — i termini della questione, sostanzialmente, non cambiano, perché pure in tal caso si concreta una palese violazione (anche) del principio di ragionevolezza (*ex art. 3 Cost.*), nonché del principio di buon andamento della p.a. (*ex art. 97 Cost.*), a causa dell'esistenza di un «meccanismo» che pone l'autorità decidente nella condizione di poter irrogare una sanzione grave come quella in esame, senza dover concedere al soggetto interessato di esercitare il fondamentale diritto di difesa di cui al già più volte cit. art. 24, comma 2 Cost.

P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 38, comma 2 e 41, primo alinea d.P.R. n. 1068/1953, per contrasto con l'art. 24, comma 2, Cost., anche in riferimento agli artt. 2, 3 e 97 Cost.;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notificazione della presente ordinanza alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e la comunicazione della stessa al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così provveduto in Roma, il 4 novembre 1998.

*Il presidente:* SANTORELLI

## N. 903

*Ordinanza emessa il 20 ottobre 1998 dalla Corte d'appello di Trento  
nel procedimento civile vertente tra Faceni Clara ved. Baldi e Marchesini Luigia ed altro*

**Previdenza e assistenza sociale - Pensione di reversibilità - Diritto dei soggetti superstiti succedutisi nel rapporto di coniugio con il *de cuius* ad una quota del trattamento pensionistico proporzionata alla durata dei rispettivi rapporti di coniugio - Commisurazione alla situazione economica dei soggetti interessati - Mancata previsione - Irrazionalità e violazione del principio della garanzia previdenziale.**

(Legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 9, terzo comma, modificato dalla legge 6 marzo 1987, n. 74).

(Cost., artt. 3 e 38).

## LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio d'appello promosso da Faceni Clara ved. Baldi avverso la sentenza del tribunale di Trento n. 228/98 del 1° giugno 1998 nei confronti di Marchesini Luigia e Ministero del tesoro;

Premesso che con atto notificato a Marchesini Luigia e Ministero del tesoro il 29 giugno 1998, Faceni Carla proponeva appello avverso la sentenza del tribunale di Trento del 1° giugno 1998 con la quale, in base all'art. 9, legge 1° dicembre 1970, n. 898, aveva provveduto a ripartire la pensione di reversibilità spettante a seguito della morte del coniuge Baldi tra lei e l'ex coniuge del marito, Marchesini Luigia, nella misura di 542/651 a favore di quest'ultima e di 109/651 a suo favore;

che la sentenza indicata veniva impugnata poiché aveva fatto pedissequa applicazione dei principi esposti dalla sentenza della Corte di cassazione S.U. 12 gennaio 1998, n. 159 per la quale la ripartizione della pensione di reversibilità doveva avvenire esclusivamente e rigorosamente in base al criterio della durata del matrimonio;

che veniva osservato che l'ex coniuge Marchesini, all'atto del decesso di Baldi Clemente percepiva un assegno divorzile di L. 200.000 (mai oggetto di rivalutazione o modificazione dal 1987, data della pronuncia dello scioglimento del matrimonio);

che a seguito della statuizione del tribunale (che appunto aveva fatto applicazione dei criteri prescelti dalla indicata pronuncia della Cassazione) la Marchesini avrebbe finito per godere di una pensione di reversibilità pari a circa L. 1.500.000, mentre a lei sarebbe spettata una pensione di reversibilità di sole L. 300.000;

che tale attribuzione finiva per ledere le sue aspettative di reddito e di previdenza;

che chiedeva che la Corte, in riforma della decisione impugnata, determinasse la quota di pensione di reversibilità spettante all'ex coniuge, in misura non superiore a L. 200.000 (pari all'importo già percepito dalla stessa quale assegno divorzile);

che si costituiva in giudizio anche Marchesini che chiedeva la conferma della sentenza osservando che il diritto a percepire una quota della pensione di reversibilità fosse un diritto suo proprio e che l'attribuzione pertanto non determinasse un impoverimento del coniuge;

che si costituiva anche l'amministrazione dello Stato rimettendosi alla decisione della Corte;

## O S S E R V A

Ad avviso di questa Corte, conformemente a dottrina, la sentenza del tribunale, circa la ripartizione delle quote della pensione di reversibilità deve essere impugnata con le forme del rito camerale ai sensi dell'art. 739 c.p.c. e nei termini ivi previsti, decorrenti dalla notifica della sentenza;

che pertanto nella specie il giudizio deve svolgersi nelle forme del rito camerale e non di quello contenzioso sebbene il provvedimento abbia forma e natura di sentenza, e perciò ricorribile in Cassazione;

che tuttavia ad avviso del collegio la norma di cui all'art. 9, legge n. 898/1970, così come interpretata dalla Cassazione a S.U. con sentenza 12 gennaio 1998, n. 159, presenta profili di costituzionalità che ne impongono il rinvio al giudice delle leggi;

Valutato infatti che l'interpretazione che esclude ogni margine discrezionale del giudice nell'attribuzione della quota della pensione di reversibilità, deve valutarsi alla stregua di diritto vivente;

che invero l'interpretazione indicata è stata fornita dalla Corte di cassazione con pronuncia a sezioni unite, assunta specificamente ed espressamente nell'esercizio del potere di nomofilachia attribuitole dalla legge, dopo che sulla norma si erano formati diversi orientamenti giurisprudenziali (come dettagliatamente reso conto dalla indicata sentenza pubblicata in Foro it. 1998 I 392);

che pertanto questo giudice deve necessariamente sentirsi vincolato all'interpretazione fornita dalla Cassazione che peraltro, alla luce del dato testuale della norma oggetto di esame, appare certamente condivisibile e, soprattutto, fondato, come si legge nella più volte indicata sentenza, sulla circostanza che le disposizioni legislative di cui ai commi 2 e 3, dell'art. 9, legge n. 898/1970 devono leggersi congiuntamente poiché «gli elementi portanti del trattamento al coniuge divorziato sono fissati in via generale nel secondo comma, mentre la regolamentazione di cui al terzo comma si limita a disciplinare l'applicazione nel caso del concorso di più aventi diritto» e con l'effetto che «dal dato positivo secondo cui nel secondo comma il trattamento di reversibilità è attribuito al coniuge divorziato indipendentemente dal suo stato di bisogno e con esclusione di qualsiasi parametrizzazione con l'assegno divorzile, discende necessariamente che anche nell'ipotesi considerata nel terzo comma l'attribuzione della quota al coniuge divorziato deve prescindere da qualsiasi riferimento agli elementi da valutarsi ai fini della fissazione del *quantum* dell'assegno»;

che tale interpretazione della legge può portare, come nel caso di specie, come si esaminerà in sede di accertamento della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, alla pretermissione completa delle esigenze del soggetto economicamente più debole che può vedersi privato di ogni concreta tutela a causa dell'attribuzione all'ex coniuge di quota rilevante della pensione di reversibilità senza che l'ex coniuge possa prospettare e vantare esigenze di mantenimento paragonabili con quelle del coniuge;

che la Corte costituzionale, già in altre occasioni, ha avuto modo di ritenere illegittime sotto il profilo costituzionale norme che non permettevano al giudice di valutare concretamente situazioni di disagio economico soprattutto quando tale mancata considerazione finiva per favorire soggetti economicamente più forti;

che invero con sentenza 13 aprile 1994, n. 134, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 4, legge 14 novembre 1992, n. 438, che aveva abrogato (*sic et simpliciter*) l'art. 152 delle disp. att. c.p.c. (che esonerava il lavoratore soccombente nei giudizi promossi per ottenere prestazioni previdenziali se la lite non era manifestamente temeraria) nella parte in cui finiva per non esonerare, dalle spese di lite, il lavoratore non abbiente;

che pertanto il principio costituzionale dell'uguaglianza sostanziale dell'art. 3 impone di non permettere che il vincolo della solidarietà sociale, pure previsto dall'art. 38 della Costituzione (di cui è espressione il sistema pensionistico di reversibilità, soprattutto oggi che in parte è stato soggetto a modifiche con riduzione a favore di quei soggetti che godono di redditi personali superiori a determinati livelli) possa trovare di fatto ostacolo per l'esercizio di un diritto, da parte di un soggetto che non possa vantare esigenze economiche paragonabili a quelle del coniuge che, per effetto della ripartizione della pensione proporzionale alla durata del matrimonio, venga a trovarsi in situazione di completa indigenza;

che un simile effetto è certamente estraneo al sistema complessivo della legge sul divorzio che anzi tende complessivamente a contemperare le esigenze di tutti i soggetti coinvolti nella vicenda matrimoniale (e soprattutto di quelli economicamente più deboli) attribuendo al giudice del caso concreto l'onere di provvedere, valutando nel modo più ampio e rigoroso (anche con superamento del principio dispositivo della prova) le condizioni economiche dei soggetti che vantano diritti patrimoniali;

che la tutela dell'ex coniuge, secondo un principio di condivisibile solidarietà, non può non trovare contemperamento però nelle esigenze di tutela della famiglia di diritto;

che, venendo all'esame della questione di rilevanza, in base ai principi enunciati dalla Cassazione all'ex coniuge dovrebbe essere assegnata una quota della pensione di reversibilità complessivamente valutabile in circa L. 1.800.000 (pari al 60% del trattamento di quiescenza già goduto dal Baldi), mentre al coniuge una quota di sole L. 300.000;

che non devono essere spese molte parole per affermare che non sia ragionevolmente possibile vivere con la sola somma di L. 300.000 mensili, non risultando la Faceni titolare di altre fonti di reddito;

che, mantenendosi l'attuale sistema normativo, questa Corte non potrebbe neppure valutare l'eventuale diverso patrimonio dei due soggetti interessati nella vicenda con il paradossale effetto che, stante l'efficiente sistema di tutela sociale vigente nella provincia trentina, il coniuge avrebbe diritto ad essere assistito dagli organi pubblici, con aggravio dei costi del sistema assistenziale nel suo complesso, senza che in ipotesi sussistano ragioni di tutela concrete a favore dell'ex coniuge (che per lunghi anni non ha mai avanzato richieste di adeguamento del pur modestissimo assegno divorzile a suo tempo concesso, senza neppure clausola di rivalutazione automatica);

che conclusivamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, terzo comma, della legge 1° dicembre 1970, n. 898, come modificato dalla legge 6 marzo 1987, n. 74, sollevata dalla difesa di Faceni Clara appare non manifestamente infondata con riferimento agli artt. 3 e 38 Cost. oltreché, rilevante, nel giudizio;

che pertanto occorre disporre che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale con sospensione del presente giudizio;

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 9, terzo comma, della legge 1° dicembre 1970, n. 898, come modificato dalla legge 6 marzo 1987, n. 74, con riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione per le ragioni di parte motiva;*

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

*Dispone la notifica della presente ordinanza ai Presidenti della Camera e del Senato e del Consiglio dei Ministri.*

Trento, addì 20 ottobre 1998

*Il presidente: CICIRETTI*

*Il consigliere relatore: PLATANIA*

98C1453

**N. 904**

*Ordinanza emessa il 6 marzo 1998 (pervenuta alla Corte costituzionale il 16 dicembre 1998) dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze sui ricorsi riuniti proposti da Leonelli Osvaldo contro l'ufficio I.V.A. di Firenze*

**Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.PE.F.) - Criteri per la determinazione dei coefficienti - Disciplina dell'accertamento - Lesione del principio secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale e personale può essere imposta se non per legge - Violazione del principio della capacità contributiva.**

**(D.-L. 2 marzo 1989, n. 69, artt. 11, 12, convertito in legge 27 aprile 1989, n. 154).**

**(Cost., artt. 23 e 53).**

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza;

Sul ricorso n. 4817/1996 depositato il 31 luglio 1996, avverso pr. ver. + av. acc. n. 608282/96, I.V.A. '91 contro I.V.A. di Firenze da Leonelli Osvaldo, residente a Firenze in Borgognissanti n. 12, difeso da Bongini rag. Stefano, residente a Prato (PO), in viale Montegrappa, 214, Manetti dott. Massimo, residente a Prato (PO), in viale Montegrappa, 214, Oropallo rag. Romina, residente a Prato (PO) in viale Montegrappa, 214, sul ricorso n. 1364/1997, depositato il 25 marzo 1997 avverso car. esattoriale n. 94284 - I.V.A., '91, contro I.V.A. di Firenze da Leonelli Osvaldo, residente a Firenze in Borgognissanti n. 12, difeso da dott. Massimo Manetti, rag. Oropallo Romina, rag. Bongini, residente a Prato (PO), in viale Montegrappa, 214.

Esaminata l'eccezione di illegittimità costituzionale promossa dal ricorrente in relazione agli artt. 11 e 12 d.-l. n. 69/1989, convertiti nella legge 27 aprile 1989, n. 154, per contrasto con gli artt. 23 e 53 Cost., la commissione rileva che per quanto riguarda l'art. 23, che prevede che ogni prestazione personale o patrimoniale può essere imposta soltanto dalla legge, le osservazioni del ricorrente appaiono degne di considerazione. Infatti l'obbligo di eseguire le prestazioni patrimoniali non deriva direttamente dalle norme oggetto dell'eccezione, ma da un richiamo al D.P.C.M. 25 ottobre 1991, n. 4755, che ha esclusiva natura amministrativa.

Ancor più pertinenti si manifestano inoltre gli argomenti addotti dal ricorrente circa la violazione dell'art. 53 Cost., il quale prevede che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

È fuori discussione che la capacità contributiva cui fa riferimento la Carta costituzionale deve essere quella effettiva e non quella presunta. Al contrario il sistema proposto dagli artt. 11 e 12 in questione, adotta una presunzione *iuris et de iure*, come tale non sottoponibile a critiche o contrarie argomentazioni di qualsiasi genere, che dichiaratamente prescinde da ogni valutazione sulla reale entità dei redditi prodotti dal contribuente, al quale viene inoltre preclusa ogni possibilità di fornire una qualsiasi prova, di per sé esclusa concettualmente in quanto si risolverebbe per forza in una prova negativa, per di più preclusa dal questionario di cui *infra*.

Questa situazione non viene modificata dalla possibilità di scelta tra contabilità ordinaria e semplificata, perché, ove la tenuta della contabilità semplificata, prevista come regime naturale fino al limite dei 360 milioni annui, determinasse le aberranti conseguenze previste dagli artt. 11 e 12 più volte citati, l'adozione della contabilità ordinaria (con tutte le conseguenze onerose che essa implica) diventerebbe obbligatoria e inevitabile e non si potrebbe più parlare di libertà di scelta.

Neppure rileva la possibilità del contribuente di rispondere al questionario, dato che nella normalità dei casi le risposte non possono che ripetere pedissequamente gli accertamenti dei parametri già eseguiti dall'ufficio. Siamo di fronte anche in questo caso ad una scelta puramente fittizia, per non dire derisoria, che si risolve, come già osservato nella preclusione di ogni possibilità di fornire prove anche negative.

Va inoltre affermato, sempre in relazione alla capacità contributiva regolata dall'art. 53, che i redditi di una qualsiasi attività autonoma, ed in particolare delle attività professionali, sono soggetti per loro intrinseca natura ad infiniti e continuamente variabili influssi, di modo che la rigida applicazione di parametri astratti e inevitabilmente non idonei a rispecchiare le singole realtà, prima che illegittima si manifesta assurda.

Vanno condivise pertanto tutte le argomentazioni svolte in maniera più analitica dal ricorrente, argomentazioni che questa commissione fa sue nella loro totalità.

L'eccezione si manifesta pertanto meritevole di considerazione, mentre sembra evidente la sua rilevanza ai fini della definizione del presente giudizio.

P. Q. M.

*Dichiara non manifestatamente infondata l'eccezione di incostituzionalità degli artt. 11 e 12 d.-l. 2 marzo 1989, n. 69, convertito in legge 27 aprile 1989, n. 154, e dispone rimettersi gli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla segreteria per quanto di sua competenza.*

Firenze, addì 6 marzo 1998

*Il presidente: GRAMIGNI*

98C1452

N. 905

*Ordinanza emessa l'11 novembre 1998 dal tribunale per i minorenni di Roma nel procedimento civile relativo a C. S.*

**Adozione - Adozione di minori in casi particolari - Adozione da parte dei parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto significativi rapporti con il minore - Presupposti - Constatata impossibilità di affidamento preadottivo - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il minore orfano di entrambi i genitori.**

**[(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 44, lett. c), in relazione alla legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 44, lett. a)].  
(Cost., art. 3).**

IL TRIBUNALE PER I MINORENNI

Ha pronunciato la presente ordinanza;

Con ricorso depositato il 17 luglio 1998 i coniugi S. R. e A. C. hanno chiesto a questo tribunale ai sensi dell'art. 44, lettera c), della legge 4 maggio 1983, n. 184, l'adozione del piccolo S. C. figlio di C. C. e di A. I. G. C. è fratello della ricorrente, della quale dunque il minore è nipote *ex fratre*. Il minore vive dall'età di un mese nella famiglia degli zii R. C.

I suoi genitori, che non si sono mai interessati di lui, che conducono vita errabonda e che da tempo sono irreperibili, sono stati dichiarati decaduti dalla potestà genitoriale con decreto 3 giugno 1998 di questo tribunale. Il servizio sociale riferisce che il bambino è amorosamente accudito dai ricorrenti, pienamente idonei a prendersene cura.

Tanto premesso, osserva il collegio che per far luogo alla chiesta adozione è necessario, come prescrive l'art. 57, n. 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184, che ricorrano le circostanze di cui all'art. 44: e dunque che «vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo». Ciò presuppone necessariamente l'esistenza di uno stato di adottabilità già dichiarato, in quanto solo nei confronti dei minori adottabili è possibile disporre l'affidamento preadottivo e constatare l'eventuale impossibilità. Senonché, il minore di cui viene chiesta l'adozione non è stato dichiarato adottabile né potrebbe esserlo. È certamente vero che i genitori si sono disinteressati e si disinteressano completamente di lui e da molto tempo sono scomparsi dalla sua vita: ma il fatto stesso che del bambino si occupi validamente la zia paterna vale ad escludere l'esistenza uno stato di abbandono giuridicamente rilevante ai fini degli artt. 8, 12 e 15, n. 1 della legge citata. La zia paterna infatti ha la qualità di parente entro il quarto grado e ha col minore validi e significativi rapporti: cosicché il bambino, benché completamente abbandonato dai genitori, riceve assistenza da parte dei parenti tenuti a provvedervi e non può essere dichiarato adottabile.

Ne consegue che la domanda dei coniugi S. R. e A. C. andrebbe respinta, come puntualmente ha concluso in via preliminare il pubblico ministero.

La situazione sopra considerata è del tutto analoga a quella dell'orfano. Come l'orfano infatti il bambino abbandonato è privo di rapporti con i genitori, e come l'orfano subisce per la loro scomparsa gravi sofferenze e gravissimo pregiudizio. Ma per l'orfano la legge provvede diversamente. L'orfano infatti, anche se non adottabile con adozione piena perché validamente assistito da un parente, può da quello stesso parente essere adottato a norma dell'art. 44, lettera a), della legge n. 184/1983. La diversa formulazione di questa norma, che non richiede fra i presupposti dell'adozione «la constatata impossibilità dell'affidamento preadottivo», e quindi non richiede la dichiarazione dello stato di adottabilità, giustifica tale interpretazione.

Non ignora il tribunale l'interpretazione meno rigorosa che ammette l'adozione ai sensi dell'art. 44, lettera c) anche quando manchi la dichiarazione di adottabilità ma sussista una ragionata previsione negativa sulla possibilità di affidamento preadottivo, come nel caso del minore affetto da grave handicap o del minore profondamente legato da vincoli affettivi a persone che non possiedono i requisiti di età o ad una persona sola. Ritiene tuttavia che a tale interpretazione non si possa aderire senza stravolgere il testo della norma, il quale richiede che l'impossibilità di affidamento preadottivo debba essere «constatata» e non solamente prevista o immaginata. Costatare l'impossibilità significa tentare senza esito: ma per tentare un affidamento preadottivo è necessario che il minore sia stato in precedenza dichiarato adottabile. E ciò è possibile solo quando sussiste una situazione di abbandono.

Si è dunque in presenza di situazioni uguali, che ricevono però dalla legge un diverso trattamento: e ciò sembra configurare una violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. E poiché il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla decisione sulla questione di costituzionalità, che non appare manifestamente infondata, esso deve essere sospeso e gli atti vanno immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale

*P. Q. M.*

*Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, lettera c), della legge 4 maggio 1983, n. 184, in relazione alla lettera a) dello stesso articolo ed all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui subordina alla constatata impossibilità di affidamento preadottivo l'adozione da parte dei parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto significativi rapporti col minore.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata ai ricorrenti, al pubblico ministero in sede e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata ai Presidenti della due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, il giorno 11 novembre 1998.

*Il presidente: FADIGA*

N. 906

*Ordinanza emessa il 9 ottobre 1998 dalla Corte d'appello di Trieste  
nel procedimento civile vertente tra il Ministero delle finanze e Farem S.p.a.*

**Processo civile - Ripetizione d'indebito - Richiesta della somma versata all'Erario a titolo di addizionale sull'imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica - Subordinazione della restituzione alla prova documentale del mancato trasferimento ad altri soggetti dell'onere tributario - Incidenza sul diritto di agire in giudizio e sul principio della capacità tributaria.**

**(D.-L. 30 settembre 1982, n. 688, art. 19, convertito in legge 27 novembre 1982, n. 873).**

**(Cost., artt. 24 e 53).**

#### LA CORTE D'APPELLO

A soluzione della riserva, formulata all'udienza di per trattazione della controversia civile in grado d'appello *sub* r.g. n. 391/1997;

Letti gli atti del procedimento in appello avviato dall'amministrazione delle finanze dello Stato contro la soc. Farem fonderie acciaio Remanzacco p.a. con l'atto notificato il 20 maggio 1997;

Atteso che la società appellata evocò in giudizio l'amministrazione finanziaria affermando d'aver diritto al rimborso delle somme versate all'Erario a titolo d'addizionale sull'imposta erariale di consumo sull'energia elettrica, in quanto illegittima la pretesa tributaria:

che pur opponendosi l'amministrazione, all'esito della trattazione di prime cure, era accolta la domanda delle società siderurgiche senza che formasse oggetto del contraddittorio la questione probatoria, *ex* art. 19 d.-l. n. 688/1982 convertito con legge n. 873/1982, poiché la stessa non sollevata dall'amministrazione che in sede di comparsa conclusionale;

che, nell'interposto appello, l'amministrazione porta l'inosservanza di tale disposizione di legge a motivo di censura;

che l'applicazione della surricordata norma, mantenuta in vigore dalla legge n. 428/1990 per i tributi estranei alla normativa comunitaria, quale è l'imposta di consumo sull'energia elettrica, e rilevante nel presente procedimento, dipendendo dalla stessa l'accoglimento od il rigetto dell'appello, gravando sul soggetto, agente in ripetizione, la prova documentale del mancato trasferimento su altri del peso economico del tributo;

che la società appellata ha lumeggiato vizio d'illegittimità costituzionale dell'onere probatorio, posto dall'art. 19 d.-l. n. 688/1982, avuto riguardo alla specifica situazione d'impresa siderurgica che utilizza l'energia elettrica per la produzione d'un bene ontologicamente diverso, il ferro;

che la società appellata sottolinea come non sia, materialmente, possibile fornire la richiesta prova documentale del mancato trasferimento del peso del tributo, posto che il prezzo finale del prodotto è soggetto al variare dei costi di vari componenti base, ed è, comunque, stabilito dal mercato internazionale con corsi quotidiani di borsa;

che, dunque, potendo il prezzo del prodotto finito lievitare o diminuire per l'effetto di molteplici fattori, oltre che il costo dell'energia elettrica, risulta impossibile dar prova documentale del mancato trasferimento su altri — il consumatore del prodotto siderurgico — del peso economico dell'imposta di consumo;

che, per tanto, l'onere probatorio, imposto dall'art. 19, d.-l. n. 688/1982, limita sensibilmente, se non annulla, la facoltà di difesa in giudizio del proprio diritto alla restituzione di quanto pagato a titolo d'imposta, illegittimamente, pretesa;

che, in conseguenza dell'impossibilità pratica di ottenere la restituzione dell'indebito, le società appellate lumeggiano, in buona sostanza, il venir anche meno della garanzia costituzionale, di cui all'art. 53 Cost., imponendo, da un lato l'amministrazione il pagamento di un tributo non dovuto, e dall'altro impedendo al contribuente di difendere in giudizio del proprio diritto al rimborso;

che, la specifica situazione delle imprese siderurgiche, le quali utilizzano l'energia elettrica nel processo produttivo ha trovato, proprio sul piano del tributo in questione, particolare attenzione da parte del legislatore con la legge n. 349/1995;

Ritenuto, da parte di questa Corte, che la questione d'illegittimità costituzionale prospettata non appare manifestamente infondata, posto che la situazione concreta si differenzia da quelle già esaminate dalla Corte

costituzionale nel 1988, in quanto, nella specie, l'imposta di consumo, indebitamente, pagata afferisce all'energia utilizzata direttamente nel processo di produzione di bene ontologicamente diverso, e, non già, alla mera commercializzazione di beni, che mantengono la loro individualità:

che il vizio si delinea con riferimento agli artt. 24 e 53 della Costituzione; posto che l'impedimento della difesa in giudizio del proprio diritto all'impresa siderurgica si traduce anche nell'imposizione di un tributo al di fuori del rispetto dei canoni costituzionali in tale materia;

*P. Q. M.*

*Ai sensi dell'art. 23 legge n. 87/1953;*

*Ritenuta rilevante la questione nel procedimento d'appello indicato in epigrafe;*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma portata nell'art. 19, d.-l. n. 688/1982, convertito con legge n. 873/1982, per contrasto con i principi di cui agli artt. 24 e 53 della Costituzione, in quanto non differenziando l'onere probatorio a seconda della specifica attività d'impresa, nel cui ambito d'esercizio l'imposta di consumo viene pagata, rende, sostanzialmente, impossibile alle società siderurgiche d'ottenere il rimborso dell'addizionale pagata, anche se illegittimamente pretesa dall'Erario;*

*Sospende la trattazione della controversia civile d'epigrafe sino alla pubblicazione della decisione della Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria di rimettere gli atti del procedimento sub r.g. n. 391/1997 al Presidente la Corte costituzionale, unitamente alla presente ordinanza, nonché di provvedere alla notifica della medesima alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.*

Così deliberato in Trieste, nella camera di consiglio del 9 ottobre 1998.

*Il presidente rel.: SAMMARTANO*

98C1454

N. 907

*Ordinanza emessa il 15 ottobre 1998 dal pretore di Trento  
nel procedimento civile vertente tra Graziadei Paola e Ministero della sanità*

**Sanità pubblica - Trattamenti sanitari obbligatori - Epatite cronica da HIV, conseguente a trasfusione di sangue o derivati, anteriore alla data di entrata in vigore della legge impugnata - Decorrenza dell'indennizzo dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda, anziché dalla manifestazione dell'evento dannoso o dalla conoscenza dello stesso da parte dell'interessato - Irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto ai soggetti sottoposti a vaccinazione antipoliomielitica nel periodo di non obbligatorietà della vaccinazione stessa - Incidenza sulla garanzia previdenziale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307 e 455/1990, 118/1996 e 27/1998.**

**(Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 2, comma 2, parte 1ª; d.-l. 23 ottobre 1996, n. 548, artt. 7, comma 1, convertito in legge 20 dicembre 1996, n. 641; legge 25 luglio 1997, n. 238, art. 1, comma 2; legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 3, comma 7).**

**(Cost., artt. 2, 3, secondo comma e 38, primo comma).**

IL PRETORE

A scioglimento della riserva che precede, osserva;

RILEVATO IN FATTO

Con ricorso, depositato in data 30 aprile 1998, Graziadei Paola esponeva che in data 9 maggio 1986 si era dovuta sottoporre ad intervento chirurgico al cuore presso l'ospedale Borgo Trento di Verona, durante il quale le erano state effettuate trasfusioni di sangue.

Successivamente alcuni esami clinici avevano evidenziato una forte alterazione dei parametri relativi alla funzionalità epatica nonché la positività alla presenza di anticorpi antiviral dell'epatite C.

In data 29 novembre 1994 la ricorrente aveva presentato domanda di corresponsione dell'indennizzo ex art. 1, comma 3, legge 25 febbraio 1992, n. 210.

In data 26 settembre 1996 il Ministero della sanità le aveva comunicato il positivo accertamento del nesso di causalità tra le trasfusioni effettuate nel corso del predetto ricovero e l'epatite cronica da HCV riscontrata in seguito.

In data 21 maggio 1997 il Ministero della sanità aveva riconosciuto alla ricorrente il diritto all'indennizzo con decorrenza dal 1° dicembre 1994 ossia dal primo giorno successivo a quello di presentazione della domanda.

In data 21 maggio 1997 la ricorrente aveva chiesto la corresponsione dell'indennizzo anche per il periodo ricompreso tra il momento di manifestazione della malattia (9 maggio 1986) ed il 30 novembre 1994.

In data 11 luglio 1997 il Ministero della sanità aveva rigettato quest'ultima domanda in quanto «il comma secondo dell'art. 2 della legge in oggetto stabilisce in modo esplicito che l'indennizzo ha decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda».

Esceppiva la ricorrente l'illegittimità costituzionale «dell'art. 2, comma 2, legge n. 210/1992, come modificato dall'art. 1, comma 2, legge n. 238/1997, con riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., nella parte in cui prevede, per coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali verificatisi prima dell'entrata in vigore della legge n. 210/1992, che l'indennizzo decorra dal primo giorno successivo a quello di presentazione della domanda anziché, come, invece, per coloro che risultano essere stati contagiati prima dell'emanazione della predetta legge, dal dì del manifestarsi dell'evento dannoso».

In relazione all'art. 2 Cost. risultava violato un diritto fondamentale della persona.

In relazione all'art. 3 Cost. la ricorrente affermava che la disciplina ex legge n. 210/1992, limitando l'indennizzabilità degli eventi, che hanno compromesso l'integrità psicofisica *ante legem* solo al tempo successivo alla domanda, introdurrebbe una grave discriminazione tra coloro che hanno contratto la malattia *post legem* e quelli, doppiamente sfortunati, che hanno subito il contagio prima dell'emanazione della legge, di cui trattasi; inoltre l'art. 7, d.-l. n. 548/1996 opererebbe «una ulteriore incomprensibile discriminazione tra vaccinati e trasfusi», riconoscendo soltanto ai primi il diritto ad un assegno *una tantum* per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento dell'indennizzo».

Infine la mancata previsione dell'indennizzo per il periodo intercorrente tra l'insorgere dell'evento menomativo e la data, da cui è riconosciuto l'indennizzo, costituirebbe un ostacolo di ordine economico e sociale, che perdura nel tempo e che l'art. 3, comma 2 Cost., impone di rimuovere.

In relazione all'art. 32 Cost. rilevava che i danni sofferti dai trasfusi derivano direttamente da un trattamento sanitario diretto alla protezione della salute, trattamento, che nel caso in esame era necessario ed indispensabile poiché la trasfusione era collegata ad un'operazione a cuore aperto essenziale per la salvaguardia della salute della ricorrente.

Richiamava la giurisprudenza costituzionale, secondo cui qualunque evento, che produca un danno alla persona determina il diritto del danneggiato al pieno risarcimento del danno all'integrità fisica, bene costituzionalmente garantito.

Costituendosi in giudizio, il Ministero della sanità instava per il rigetto delle domande.

Negava l'applicabilità in via analogica o estensiva del disposto ex art. 7, comma 2, d.-l. n. 548/1996, che aveva dato attuazione alla pronuncia Corte costituzionale n. 118/1996, la quale aveva ritenuto che la retroattività del beneficio dovesse essere riconosciuta soltanto nel caso il trattamento sanitario fosse collegato a provvedimenti imposti da legge o da ordinanza amministrativa e non a necessità terapeutiche individuali.

#### RITENUTO IN DIRITTO

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, parte prima (come novellato dall'art. 7, comma 1, d.-l. 23 ottobre 1996, n. 548 convertito in legge 20 dicembre 1996, n. 641 e dell'art. 1, comma 2, legge 25 luglio 1997, n. 238) e dell'art. 3, comma 7, legge 25 febbraio 1992, n. 210, per contrasto con l'art. 38, comma 1 Cost., in relazione agli artt. 2 e 3, comma 2 Cost., nella parte in cui non riconosce a favore di coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali contratte nel corso di trattamenti sanitari

necessari a salvaguardare la loro stessa esistenza, il diritto ad un equo indennizzo a carico dello Stato per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento della prestazione prevista dall'art. 1, comma 3, legge n. 210/1992.

Sulla rilevanza nel giudizio *a quo*.

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle predette questioni di legittimità costituzionale.

Infatti applicando la norma impugnata la domanda proposta dalla ricorrente dovrebbe essere rigettata.

È documentalmente provato e comunque è incontestato che la ricorrente:

in data 9 maggio 1996 si dovette sottoporre ad intervento chirurgico al cuore presso l'ospedale Borgo Trento di Verona, durante il quale le vennero effettuate delle trasfusioni di sangue; successivamente alcuni esami clinici evidenziarono una forte alterazione dei parametri relativi alla funzionalità epatica nonché la positività alla presenza di anticorpi antiviral dell'epatite C;

in data 29 novembre 1994 la ricorrente presentò domanda di corresponsione dell'indennizzo *ex art. 1, comma 3, legge n. 210/1992*;

in data 26 settembre 1996 il Ministero della sanità comunicò alla ricorrente il positivo accertamento di un nesso di causalità tra le trasfusioni effettuate nel corso del predetto ricovero e l'epatite cronica da HCV riscontrata in seguito;

in data 9 maggio 1997 il Ministero della sanità riconobbe alla ricorrente il diritto all'indennizzo con decorrenza dal 1° dicembre 1994 ossia dal primo giorno successivo a quello di presentazione della domanda;

in data 21 maggio 1997 la ricorrente chiese la corresponsione dell'indennizzo anche per il periodo ricompreso tra il momento di manifestazione della malattia (9 maggio 1986) ed il 30 novembre 1994;

in data 11 luglio 1997 il Ministero della sanità rigettò quest'ultima domanda in quanto «il comma 2 dell'art. 2 della legge in oggetto stabilisce in modo esplicito che l'indennizzo ha decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda».

È evidente la ragione per cui soltanto nel caso di fondatezza della questione di illegittimità costituzionale sollevata la pretesa della ricorrente potrebbe trovare accoglimento: la disciplina stabilita dalla norma censurata, prevedendo che sia per gli eventi *ante legem* che per quelli *post legem* la decorrenza del diritto all'indennizzo è fissata dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda, esclude possano essere indennizzati per il periodo *ante legem* coloro che abbiano subito la menomazione in epoca precedente l'entrata in vigore della legge n. 210/1992.

Sulla non manifesta infondatezza.

La ricorrente sostiene che l'esclusione degli affetti da epatiti post-trasfusionali dal diritto all'assegno *una tantum ex art. 2, comma 2, legge n. 210/1992*, come modificato dall'art. 1, comma 2, legge n. 238/1997 (*rectius* dall'art. 7, comma 1, d.l. 23 ottobre 1996, n. 548, convertito in legge 20 dicembre 1996, n. 641, e dell'art. 1, comma 2, legge 25 luglio 1997, n. 238) violerebbe i precetti *ex artt. 2, 3 e 32 Cost.*

Vi sarebbe una duplice discriminazione, da un lato «tra coloro che hanno contratto la malattia *post legem* e quelli, doppiamente sfortunati, che hanno subito il contagio prima dell'emanazione della legge», dall'altro «tra vaccinati e trasfusi», riconoscendo soltanto ai primi il diritto ad un assegno *una tantum* per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento dell'indennizzo».

Inoltre la mancata previsione in favore dei trasfusi dell'indennizzo per il periodo intercorrente tra l'insorgere dell'evento menomativo e la data, da cui è riconosciuto l'indennizzo, costituirebbe un ostacolo di ordine economico e sociale, che perdura nel tempo e che l'art. 3, comma 2 *Cost.*, impone di rimuovere.

Infine, rilevando che i danni sofferti dai trasfusi derivano direttamente da un trattamento sanitario diretto alla protezione della salute (trattamento, che nel caso in esame era necessario ed indispensabile poiché la trasfusione era collegata ad un'operazione a cuore aperto essenziale per la salvaguardia della salute della ricorrente), richiama la giurisprudenza costituzionale, secondo cui qualunque evento, che produca un danno alla persona determina il diritto del danneggiato al pieno risarcimento del danno all'integrità fisica, bene costituzionalmente garantito.

Non si può convenire in ordine alla non manifesta infondatezza dei profili di incostituzionalità sollevati dalla ricorrente.

È indispensabile prendere le mosse dagli insegnamenti di Corte costituzionale 18 aprile 1996, n. 118, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 3, comma 7, legge 25 febbraio 1992, n. 210 ... nella parte in cui escludono, per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento prima dell'entrata in vigore

della predetta legge e l'ottenimento della prestazione determinata a norma della stessa legge, il diritto — fuori dell'ipotesi dell'art. 2043 cod. civ. — ad un equo indennizzo a carico dello Stato per le menomazioni riportate a causa di vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica da quanti vi si siano sottoposti e da quanti abbiano prestato ai primi assistenza personale diretta».

La Corte, dopo aver ribadito, richiamandosi alla pronuncia n. 307/1990, che l'imposizione obbligatoria della vaccinazione antipoliomielitica comporta in un ordinamento orientato a riconoscere valore fondamentale alla persona come individuo (art. 2 Cost.) una condizione, da cui ne dipende la legittimità, ulteriore rispetto a quelle prescritte dall'art. 32, comma 2, Cost. e costituita dalla previsione di un equo ristoro del danno subito, chiarisce che «il necessario collegamento, come condizione di legittimità costituzionale, che questa Corte ha affermato doverci essere tra la previsione dell'obbligo di sottoporsi a vaccinazione e l'indennizzabilità del pregiudizio da essa derivante, rende palese la differenza tra questa e tutte le altre evenienze in cui, a nome della solidarietà, la collettività assume su di sé, totalmente o parzialmente, le conseguenze di eventi dannosi fortuiti o comunque indipendenti da decisioni che la società stessa abbia preso nel proprio interesse. Nella prima ipotesi ... la solidarietà non implica soltanto, come invece nella seconda, un dovere al quale il legislatore possa dare seguito secondo quei criteri di discrezionalità e quella necessaria ragionevole ponderazione con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale che valgono per i diritti previsti da norme costituzionali e efficacia condizionata all'intervento del legislatore (sent. n. 455/1990), ma comporta un vero e proprio obbligo, cui corrisponde una pretesa protetta direttamente dalla Costituzione.

Si tratta perciò di un obbligo avente uno speciale carattere. Per la collettività è in questione non soltanto il dovere di aiutare chi si trova in difficoltà per una causa qualunque, ma l'obbligo di ripagare il sacrificio che taluno si trova a subire per un beneficio atteso dall'intera collettività. Sarebbe contrario al principio di giustizia, come risultante dall'art. 32 Cost., alla luce del dovere di solidarietà stabilito dall'art. 2, che il soggetto colpito venisse abbandonato alla sua sorte ed alle sue sole risorse o che il danno in questione venisse considerato come in qualsiasi evento impreveduto al quale si sopperisce con i generali strumenti della pubblica assistenza, ovvero ancora si subordinasse la soddisfazione delle pretese risarcitorie del danneggiato all'esistenza di un comportamento negligente altrui, comportamento che potrebbe mancare.

Riassumendo con ordine, la menomazione della salute derivante da trattamenti sanitari può determinare una di queste conseguenze:

a) il diritto al risarcimento pieno del danno, riconosciuto dall'art. 2043 cod. civ., in caso di comportamenti colpevoli;

b) il diritto ad un equo indennizzo, discendente dall'art. 32 Cost., in collegamento con l'art. 2, ove il danno non derivante da fatto illecito, sia stato subito in conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale;

c) il diritto, a norma degli artt. 38 e 2 Cost., a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore, nell'ambito dell'esercizio costituzionalmente legittimo dei suoi poteri discrezionali, in tutti gli altri casi.

L'art. 1 dell'impugnata legge n. 210 del 1992 prevede — secondo il titolo della legge stessa — un «indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazione di emoderivati».

Le ipotesi ivi previste sono assai varie, dal punto di vista tanto del tipo di danno, quanto dei soggetti indennizzabili.

Circa il danno, si tratta di menomazioni permanenti, di qualsiasi tipo, da vaccinazioni obbligatorie, di infezioni Hiv, da somministrazione di sangue e suoi derivati e di epatite post-trasfusionale.

Quanto ai soggetti, si tratta, a seconda dei casi, di persone giuridicamente obbligate, semplicemente necessitate o non obbligate al trattamento medico, di persone sottoposte al trattamento o di persone entrate in contatto con soggetti infetti per qualsiasi motivo, ovvero per ragioni attinenti all'esercizio di professioni sanitarie.

Questa complessa casistica non si presta ad una valutazione unitaria, alla stregua della anzidetta ricapitolazione tripartita.

Per questa ragione, le conclusioni cui qui si deve pervenire in ordine al diritto all'indennizzo dei soggetti colpiti, senza colpa di altri, da menomazioni conseguenti a vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica non possono ritenersi di per sé estensibili a tutte le altre ipotesi previste dall'art. 1 della legge in questione ...».

È, quindi, evidente che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della limitazione del diritto all'indennizzo per il tempo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 210/1992 non può giovare alla ricorrente, la cui menomazione non è conseguente a vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica.

Il caso della ricorrente è riconducibile all'ipotesi *sub c)* della tripartizione proposta da Corte costituzionale n. 118/1996 in riferimento alle conseguenze della menomazione della salute derivante da trattamenti sanitari:

infatti la ricorrente non adduce a carico di chicchessia alcun comportamento colpevole, di talché appare inconferente il richiamo alla giurisprudenza costituzionale in tema di risarcimento del danno alla salute; d'altro canto la ricorrente non ha subito la menomazione nel corso dell'adempimento di un obbligo legale, di talché appare manifestamente infondata l'ipotizzata discriminazione «tra vaccinati e trasfusi», che sarebbe stata introdotta dall'art. 7, comma 1, d.-l. n. 548/1996 convertito in legge n. 641/1996 e dall'art. 1, comma 2, legge n. 238/1997.

Può aggiungersi che non integra violazione del principio di eguaglianza formale *ex art. 3, comma 1 Cost.* il diverso trattamento riservato a coloro che hanno contratto la malattia *post legem* rispetto a quello previsto per coloro che hanno subito il contagio prima dell'emanazione della legge in quanto la diversa epoca in cui la menomazione si è verificata rappresenta un elemento di differenziazione idoneo a giustificare la diversa disciplina.

Anzi, a ben vedere, non è conferente al caso in esame qualsiasi richiamo all'assegno *una tantum* attribuito dall'art. 7, comma 1, d.-l. 23 ottobre 1996, n. 548, convertito in legge 20 dicembre 1996, n. 641 e dall'art. 1, comma 2, legge 25 luglio 1997, n. 238 a coloro che abbiano riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di un'autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica: infatti la Corte costituzionale (sent. 26 febbraio 1998, n. 27) ha individuato il fondamento di quell'assegno negli artt. 2 e 32 Cost. (che secondo la tripartizione proposta dalla Corte deve essere attribuito soltanto a chi ha subito la menomazione in conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale), negando a quella prestazione una funzione assistenziale *ex art. 38, comma 1, Cost.*

Occorre, invece, chiedersi se l'esclusione di coloro che sono stati colpiti da epatiti post-trasfusionali in epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 210/1992 dal diritto ad un equo indennizzo per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento dell'indennizzo previsto dall'art. 1, comma 3, legge n. 210/1992, sia conforme al precetto *ex art. 38, comma 1, in relazione agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.*, che, alla luce del dovere di solidarietà ed al fine di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della personalità umana, impone al legislatore di prevedere misure di sostegno assistenziale in favore di coloro che hanno subito una menomazione della salute non dipendente da condotte colpose in occasione di trattamenti sanitari non obbligatori.

Non si dimentica che la Corte costituzionale (sent. n. 118/1996 e n. 455/1990) ha già ritenuto che «il dovere di aiutare chi si trova in difficoltà per una causa qualunque» può essere adempiuto dal legislatore secondo «criteri di discrezionalità» e sulla base della «necessaria ragionevole ponderazione con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale».

Tuttavia non sembra manifestamente infondato il dubbio se il legislatore abbia correttamente adempiuto quel dovere allorché ha escluso, per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento della prestazione prevista dall'art. 1, comma 3, legge n. 210/1992, un equo indennizzo in favore di coloro — tra cui va annoverata la ricorrente — che hanno contratto un'epatite post-trasfusionale nel corso di un trattamento sanitario, al quale si siano dovuti necessariamente sottoporre per salvaguardare la propria stessa esistenza.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, parte prima (come novellato dall'art. 7, comma 1, d.-l. 23 ottobre 1996, n. 548, convertito in legge 20 dicembre 1996, n. 641 e dell'art. 1, comma 2, legge 25 luglio 1997, n. 238) e dell'art. 3, comma 7, legge 25 febbraio 1992, n. 210), per contrasto con l'art. 38, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., nella parte in cui non riconosce a favore di coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali contratte nel corso di trattamenti sanitari necessari a salvaguardare la loro stessa esistenza, il diritto ad un equo indennizzo a carico dello Stato per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento della prestazione prevista dall'art. 1, comma 3, legge n. 210/1992;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

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

Trento, addì 15 ottobre 1998

*Il pretore: FLAIM*

N. 908

*Ordinanza emessa il 12 ottobre 1998 dalla Commissione tributaria provinciale di Torino sul ricorso proposto da Caratto Enrico ed altra contro l'ufficio imposte dirette di Torino*

**Imposte e tasse in genere - Imposte sul reddito - Redditi fondiari - Dichiarazione di tali redditi e determinazione dell'imposta, indipendentemente dalla loro percezione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto ai redditi effettivamente percepiti - Lesione del principio della capacità contributiva.**

(D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 23).

(Cost., artt. 3 e 53).

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA

Ha emesso la seguente ordinanza;

Ritenuto che l'articolo più sopra indicato recita che «i redditi fondiari concorrono, indipendentemente dalla percezione a formare il reddito complessivo dei soggetti che possiedono l'immobile a titolo di proprietà, enfiteusi, usufrutto o altri titolo reale ...»; che l'art. 3 della Costituzione recita che «Tutti i cittadini fanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinione politica, di condizioni personali e sociali ...» che l'art. 53 della Costituzione stabilisce che «Tutti i cittadini sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

Rilevato, di conseguenza, che si pone il problema di legittimità costituzionale della norma in questione, nel senso che prospetta un'evidente disparità di trattamento tra il proprietario di un immobile che loca tale immobile ricavandone un canone realmente percepito, e il proprietario che, a fronte di una conclamata morosità del locatario, viene tassato su un reddito mai percepito.

Ancora più evidente appare il contrasto tra la norma citata e l'art. 53 della carta Costituzionale dal momento che nessun contribuente non può essere tassato in misura superiore al reddito conseguito.

A riprova di tale tesi, si richiama la proposta di legge sulle locazioni abitative attualmente all'esame del Parlamento (c.d. legge Zagatti) che prevede l'esonero per il proprietario della tassazione dei canoni di affitto non percepiti dagli inquilini morosi.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 D.P.R. 917/1986 laddove dichiara che «i redditi fondiari concorrono indipendentemente dalla percezione a formare il reddito complessivo dei soggetti che possiedono immobile a titolo di proprietà, enfiteusi, usufrutto o altro diritto reale»;*

*dispone la comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché la notificazione della stessa al Presidente del Consiglio dei Ministri;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone la sospensione del presente procedimento;*

*Dispone la comunicazione alle parti della presente ordinanza.*

Così deciso in camera di consiglio, Torino, 12 ottobre 1998

*Il presidente: STRAZZUSO*

*Il relatore: FAZIO*

N. 909

*Ordinanza emessa il 26 ottobre 1998 dal tribunale di Pistoia  
nel procedimento penale a carico di Ginetti Antonio ed altri*

**Pena - Impedimento od ostacolo alla libera circolazione - Trattamento sanzionatorio - Previsione di una pena minima edittale di un anno di reclusione - Lamentata eccessiva afflittività - Dedotta disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato, asseritamente più grave, di violazione privata (art. 610 c.p.).**

**(D.Lgs. 22 gennaio 1948, n. 66, art. 1, primo comma).**

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

#### IL TRIBUNALE

Visti gli atti del processo a carico di Ginetti Antonio, Bigoni Giuseppe, Capecchi Giovanni, Sogni Massimo, Arrighi Stefano, Oriandoli Paolo cui è contestato il delitto di cui agli artt. 110 c.p. e 1, primo comma, d.l.gs. 22 gennaio 1948, n. 66 perché, in concorso tra di loro, al fine di impedire o di ostacolare la libera circolazione sostavano sulle strisce pedonali poste in Corso Fedi a Pistoia, impedendo il traffico veicolare;

Sentite le parti e vista in particolare la memoria difensiva con cui è sollevata la questione di legittimità costituzionale della disposizione incriminatrice perché ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 27, terzo comma, 25, secondo comma, 21, primo comma Cost.;

Rilevato in primo luogo che la questione è rilevante ai fini del giudizio, giacché il fatto ascritto agli imputati astrattamente configura la disposizione incriminatrice del d.l.gs. n. 66/1948;

Rilevato, quanto ai profili di non manifesta infondatezza della questione, che:

la disposizione prevede una pena edittale tra un minimo di un anno di reclusione ed un massimo di sei anni; la fattispecie prevede come elemento materiale una condotta idonea ad ostruire od ingombrare una strada ferrata od una strada ordinaria e, come elemento soggettivo, il dolo specifico quale quello di impedire od ostacolare la libera circolazione sulle stesse; si tratta di reato di condotta, cosicché non è necessario che si verifichi, in concreto, l'impedimento o l'ostacolo alla libera circolazione essendo sufficiente una condotta a ciò finalizzata;

la questione di costituzionalità della disposizione di cui si tratta, nella parte in cui prevede come minimo edittale la pena di un anno di reclusione per l'ipotesi base, è stata esaminata dalla Corte costituzionale in relazione ai parametri di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., gli stessi che erano stati considerati in precedenza dalla Corte nella pronuncia di incostituzionalità dell'art. 341, primo comma, c.p., (n. 341 del 1994) ed è stata dichiarata non fondata, in buona sostanza, perché non è «nella specie rinvenibile un pertinente ed univoco termine di raffronto» con altra fattispecie incriminatrice tale da ritenere violato il principio della ragionevolezza delle misure delle sanzioni criminali (sentenza 25 giugno 1996 n. 217);

Il linea generale, considerato che si tratta di reato a condotta libera, sono penalmente sanzionabili anche fatti — quali quello per cui si procede — che, secondo una coscienza collettiva ormai radicata, si pongono al limite inferiore della punibilità particolarmente quando sono collegati, attraverso il movente, a manifestazioni di diritti costituzionalmente tutelati quale quello della libera espressione del proprio pensiero e quando il concreto ostacolo alla libera circolazione, pur esistente, risulta essere di scarsa rilevanza;

In tali casi si pone inevitabilmente il problema di valutare la razionalità di una pena edittale così elevata nel minimo;

Tale valutazione, secondo gli insegnamenti della Corte, peraltro, deve essere ancorata alla comparazione con altre disposizioni incriminatrici che tutelano beni analoghi e sanzionano condotte illecite simili: ciò allo scopo di evitare che il giudizio di costituzionalità possa ledere l'ambito di discrezionalità del legislatore;

Ciò posto, occorre comparare la disposizione di cui si tratta con quella di cui all'art. 610 c.p., giacché, secondo una ormai tradizionale applicazione di tale disposizione incriminatrice, la violenza «può consistere nell'uso di qualsiasi energia fisica da cui possa derivare una coazione personale», cosicché in più occasioni è stata considerata violenta la condotta con cui la vittima è posta dinanzi all'alternativa di subire l'altrui volontà coartatrice o sottrarvisi mettendo con ciò in pericolo l'integrità di altri, compresa l'integrità dello stesso soggetto agente;

Non vi è dubbio, quindi, che le condotte previste dall'art. 1 del d.l.gs. n. 66/1948 e dall'art. 610 c.p. possono anche coincidere a livello di minima offensività, ma va anche rilevato come l'ambito di applicabilità della «vio-

lenza privata», sotto il profilo della condotta, è ben più ampio giacché la violenza e la minaccia possono concretizzarsi in fatti più gravi della mera violenza alle cose mediante apposizione di ostacoli tali da coartare la condotta altrui;

Mentre il reato di violenza privata si perfeziona con la costrizione altrui, il reato di blocco stradale, invece, prevede l'impedimento o l'ostacolo alla libera circolazione solo come dolo specifico, cosicché il semplice collocamento di un ostacolo su una strada ferrata, o su una strada ottimale se commesso al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione su di essa costituisce il reato di blocco anche se nessun concreto impedimento od ostacolo si è realizzato per il tempestivo intervento di chi è preposto alla sicurezza;

Dalla comparazione tra le due fattispecie criminose quindi, si può concludere nel senso di una maggiore gravità obbiettiva del reato di violenza privata rispetto all'altro di «blocco stradale», perché la condotta necessaria per il primo coincide con la condotta necessaria per il secondo solo al livello minimo di pericolosità, e perché nel primo l'agente realizza il fine della costrizione altrui, mentre nel secondo la costrizione, o comunque la turbativa, è estranea alla struttura del reato;

Sebbene le due disposizioni tutelano beni parzialmente diversi (la libertà morale degli individui nella violenza privata e la libertà di circolazione della collettività nell'altro reato), è pregnante il rilievo che si tratta pur sempre di beni omologhi, così come omologhe sono le condotte illecite: si tratta pur sempre di reati che tutelano i diritti di libertà dell'individuo e dei gruppi costituzionalmente garantiti, cosicché appare del tutto irrazionale che il secondo reato sia punito con una pena edittale minima che supera di oltre venti volte la sanzione minima edittale per l'altro reato;

Ancora meno giustificata appare la disparità di trattamento ove si consideri il concorso, nel reato di violenza privata, delle circostanze aggravanti previste dall'art. 339 c.p. e dall'art. 112, n. 1 c.p., giacché il concorso di tali circostanze comporta un aumento di pena che, se calcolato nel minimo edittale, rende ancor più sproporzionata la pena prevista per il reato di blocco stradale, ipotesi base, rispetto alla obbiettiva gravità dei fatti illeciti;

In definitiva, anche per le più modeste infrazioni all'art. 1 d.-l. n. 66/1948, è inevitabile una pena di un anno di reclusione, laddove per fatti — a giudizio del tribunale — di maggiore gravità, la sanzione minima potrebbe essere ingiustificatamente più mite;

Ritenuto, pertanto, che è rilevante e non è manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata dalla difesa in relazione, peraltro, solo all'art. 3 Cost., nella prospettiva anzi detta.

*P. Q. M.*

*Sospeso il processo, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, primo comma, d.l.gs. 22 gennaio 1948, n. 66, nella parte in cui prevede come pena edittale minima quella di un anno di reclusione;*

*Dispone la notifica ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato e al Presidente del Consiglio dei Ministri e manda la cancelleria per quanto di competenza.*

Pistoia, addì 26 ottobre 1998

*Il presidente: (firma illeggibile)*

## N. 910

*Ordinanza emessa il 14 ottobre 1998 dal tribunale di Napoli  
nel procedimento penale a carico di Suarino Natale ed altro*

**Processo penale - Interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare in carcere - Obbligo di procedere immediatamente e comunque non oltre cinque giorni dall'inizio di esecuzione della custodia, pena l'estinzione della misura stessa, anche dopo la trasmissione degli atti al giudice del dibattimento - Mancata previsione - Irragionevolezza - Lesione del principio di eguaglianza e di quello di inviolabilità della libertà personale - Violazione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, artt. 294, comma 1, e 302).

(Cost., artt. 3, 13 e 24).

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza in relazione alla questione sollevata dagli avvocati Esposito Fariello e Stabile.

Il tribunale vista l'istanza del difensore di Suarino Natale cui si è associato il difensore di Terracciano Vincenzo e con la quale si è instaurato un procedimento incidentale *de libertate* rileva; allo stato attuale della legislazione e precisamente sulla base della formulazione del combinato disposto degli articoli 294 e 302 del codice di procedura penale come risultante a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 77 del 1997, la stessa non può essere accolta, ed infatti gli imputati sono stati tratti in arresto durante la fase dibattimentale, di talché tale normativa non può essere invocata a loro favore nell'attuale stato della legislazione che impone, nei confronti di colui che versa in stato di custodia cautelare in carcere sulla scorta di una misura la cui esecuzione sia iniziata prima della trasmissione degli atti del giudice del dibattimento, l'effettuazione dell'interrogatorio di garanzia da parte del giudice entro il termine cinque giorni, pena la caducazione della misura cautelare.

Non di meno la questione che è rilevante ai fini della decisione *de libertate* e che già ha indotto il tribunale di Milano con ordinanza 27 ottobre 1997, Calabrò a sollevare la questione, deve essere valutata sotto il profilo della conformità dell'attuale regime legislativo ai parametri costituzionali, e precisamente in relazione all'art. 3 della Costituzione ossia al principio dell'uguaglianza di trattamento in relazione a situazioni che presentano gli stessi aspetti ed al principio di ragionevolezza che impone a fronte di situazioni non significativamente diversificate l'identità di trattamento.

All'art. 13 della Costituzione che impone l'inviolabilità della libertà personale e all'art. 24 della Costituzione che prevede il diritto di difesa che si pone come strumentale rispetto ad ogni altro diritto compresi quelli costituzionalmente garantiti quale la libertà personale, l'onore, la dignità e in campo civilistico il diritto di proprietà latamente inteso quando vengano in rilievo giuridicamente.

Si osserva a tal proposito che la Consulta si è astenuta nella sentenza n. 77/1997 dal far ricorso all'art. 27 legge 11 marzo 1953 n. 87 per dichiarare l'incostituzionalità del combinato disposto degli artt. 294 e 302 codice di procedura penale con riferimento non soltanto alla fase che va fino alla trasmissione degli atti al giudice del dibattimento ma, ad ogni stato e grado del processo (il problema è infatti fervido di implicazioni anche per i gradi di appello e cassazione), limitandosi ad un *orbiter dictum*, ma lanciando un preciso messaggio non recepito dal legislatore.

Nel caso di specie deve osservarsi che la situazione è diversa secondo che l'imputato indagato sia tratto in arresto prima della trasmissione degli atti al giudice del dibattimento, cosa che comporta l'obbligo di interrogatorio entro i cinque giorni da parte del g.i.p., o dopo che tale evento processuale si sia verificato, evenienza che all'attuale stato della legislazione non impone un siffatto obbligo.

In tale ultima ipotesi il giudice che procede è il giudice del dibattimento al quale dunque in ipotesi di incostituzionalità della norma competerebbe necessariamente l'effettuazione dell'interrogatorio di garanzia essendo parimenti garantita la competenza funzionale dell'art. 25, primo comma della Costituzione, con la fissazione del prin-

principio del giudice naturale: ciò potrebbe far ritenere che una simile evenienza sarebbe in contrasto con la filosofia del nuovo codice di procedura penale, la quale richiede un giudice del dibattimento che sia *tabula rasa* ed ignori gli atti del procedimento dalla cui anticipata cognizione potrebbe essere influenzato — laddove il compimento di una tale attività, che va effettuata con le modalità dell'art. 65, codice di procedura penale, renderebbe necessaria una cognizione delle fonti di prova da contestare all'imputato — e far pensare che a fronte di situazioni diverse si giustifichi una diversità di regime, e dunque ciò spiegherebbe la mancata previsione nella fase dibattimentale dell'interrogatorio di garanzia.

Senonché a ben vedere ciò non comporta una violazione del principio che pur è costituzionalmente garantito — come conseguenza del diritto di difesa (che sarebbe improduttivo se esercitato davanti ad un *iudex suspectus*) — della terzietà del giudice, essendosi ripetutamente affermato dal giudice delle leggi che detto principio non è vulnerato dall'antica conoscenza degli atti o dalla conoscenza di atti che altrimenti mai verrebbero portati alla sua cognizione facenti parte del fascicolo del pubblico ministero, bensì dall'anticipazione di giudizi. Valga per tutte Corte costituzionale n. 23/1992 che postula l'esame del fascicolo del pubblico ministero prima della decisione per valutare in caso di diniego del giudizio abbreviato che il processo era decidibile allo stato degli atti.

In effetti il giudice del dibattimento sarebbe chiamato ad una valutazione che non inciderebbe sul merito della causa, essendo limitata al procedimento incidentale *de libertate*. Dunque, un'omessa previsione di tal fatta che apporta un *fumus* al diritto di difesa strumentale al diritto costituzionalmente definito inviolabile della libertà personale, non può giustificarsi in nome di un principio costituzionale che possa definirsi almeno equivalente in un bilanciamento di valori di talché non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale.

Tutto ciò a prescindere dalle norme di origine internazionale (art. 5, n. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art. 9, n. 3 della Convenzione di New York), che hanno nella gerarchia delle fonti lo stesso grado dello strumento giuridico con cui sono state recepite e dunque quello di leggi ordinarie e, comunque non sono *self executing* ed è controversa la loro sussunzione nel modulo dell'art. 11 della Costituzione.

Appare inoltre pacifica la non invocabilità per dar loro un rango costituzionale dell'art. 10, primo comma della Costituzione che si ritiene riferito alle consuetudini internazionali e non ai trattati ed alle convenzioni. Vero che è il sistema potrebbe prevedere equipollenti all'interrogatorio di garanzia dovendo i principi costituzionali avere un presidio sostanziale a prescindere dalle forme in cui detto presidio si atteggi, ma nella fase dibattimentale nessun equipollente idoneo ad assicurare lo stesso effetto dell'interrogatorio di garanzia è previsto: certamente non l'esame dell'imputato che è meramente eventuale e che abbia il suo momento processuale e solo per accidente potrebbe venir a cadere nei termini ragionevoli entro cui è necessario che il diritto di difesa venga esercitato in relazione al provvedimento restrittivo.

Certamente non altra forma di interrogatorio non prevista né dichiarazioni spontanee che l'imputato potrebbe rendere nel dibattimento, nessun mezzo essendo predisposto per garantire che ciò avvenga in tempi ragionevolmente celeri, né l'esercizio del potere impugnativo latamente inteso.

Né si può invocare in relazione alla necessità che la presa di contatto avvenga in tempi rapidi l'immanenza della parte privata nel processo come fa la Cassazione, sezioni unite 28 gennaio, 8 aprile 1998 n. 3. Se ne deve concludere come già affermato dalla consulta relativamente ad altra fase processuale che l'imputato a fronte di mere differenze strutturali della fase dibattimentale che non possono dirsi dar luogo a situazione diversa resterebbe privato «del più efficace strumento di difesa, avente ad esclusivo oggetto la cautelare risposta; di quel colloquio, cioè, con il giudice relativo alle condizioni che hanno legittimato l'adozione della misura cautelare ed alla loro permanenza». Ne consegue la necessità di sollevare di ufficio la questione di legittimità costituzionale che non appare manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

*Solleva siccome rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 294, comma 1 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede l'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare in carcere dopo la trasmissione degli atti al giudice del dibattimento e dell'art. 302 codice di procedura penale laddove non prevede la cessazione di efficacia della misura cautelare suddetta qualora detto interrogatorio non abbia luogo nei termini previsti dall'art. 294, comma 1, codice di procedura penale;*

*Sospende il procedimento incidentale de libertate ed ordine che a cura della cancelleria siano trasmessi gli atti di detto procedimento incidentale alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere e del Parlamento.*

Napoli, addì 14 ottobre 1998

*Il presidente: (firma illeggibile)*

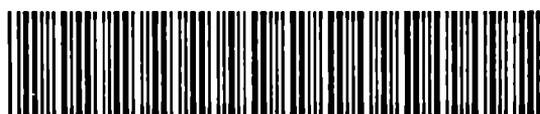
98C1458

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 0 2 0 9 9 \*

L. 10.500