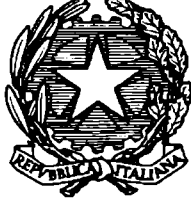


GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 novembre 1999

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

---

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA 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. 416. Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999.**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Questione di legittimità costituzionale - Disciplina sopravvenuta alla normativa denunciata - Influenza sulla rilevanza della questione sollevata - Esclusione - Plausibile motivazione sul punto del giudice rimettente.**

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Divieto di cumulo, limitatamente alla quota di pensione liquidata con il sistema retributivo, della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da attività autonoma libero-professionale - Dedotta violazione dei principi di ragionevolezza, di adeguatezza della pensione alle esigenze di vita del pensionato e di proporzionalità della pensione medesima alla quantità e qualità del lavoro prestato - Esclusione.**

- Costituzione, artt. 3, 36 e 38.

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Divieto di cumulo, limitatamente alla quota di pensione liquidata con il sistema retributivo, della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da attività autonoma libero-professionale - Asserita lesione del diritto al lavoro e del principio di tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni - Esclusione.**

- Costituzione, artt. 4, primo comma, e 35, primo comma.

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Divieto di cumulo, con effetto retroattivo dal 30 settembre 1996, limitatamente alla quota di pensione liquidata con il sistema retributivo, della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da lavoro di qualsiasi natura - Irragionevole diversificazione, rispetto alla decorrenza del divieto di cumulo, tra titolari di pensioni da lavoro dipendente e titolari di pensioni da lavoro autonomo - Esclusione.**

- Costituzione, art. 3.

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Divieto di cumulo, con effetto retroattivo (dal 30 settembre 1996), limitatamente alla quota di pensione liquidata con il sistema retributivo, della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da lavoro di qualsiasi natura - Recupero, tramite disposizione di legge ordinaria, dei contenuti di un decreto-legge decaduto - Asserita violazione dei principi relativi alla decretazione d'urgenza e al procedimento di formazione delle leggi (alla stregua della sentenza n. 360 del 1996) - Esclusione.**

- Costituzione, artt. 77 e 70.

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Quota di pensione liquidata con il sistema retributivo - Divieto di cumulo dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da lavoro autonomo, con effetto sui trattamenti liquidati dal 30 novembre 1996 al 31 dicembre 1996 - Retroattività della disposizione - Sua irragionevolezza, per violazione del principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 189.

- Costituzione, art. 3.

**Retroattività della legge - Divieto - Significato e valore - Ammissibilità di norme retroattive fuori della materia penale - Condizione.**

- Costituzione, art. 25. .... Pag. 11

**N. 417. Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999.**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Giudizio per conflitto tra poteri dello Stato - Intervento in giudizio - Legittimazione - Soggetto interveniente, diverso dalle parti in conflitto, la cui situazione giuridica potrebbe essere pregiudicata dalla decisione sul conflitto - Tardività dell'intervento - Irricevibilità.**

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 25 e 37.

**Parlamento - Immunità dei membri del Parlamento - Insindacabilità per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni - Significato e presupposti per la operatività della garanzia.**

- Costituzione, artt. 3, 67 e 68, primo comma.

**Responsabilità penale - Opinioni espresse da una parlamentare nei confronti di un magistrato (sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano) - Instaurazione di procedimento penale, da parte del Tribunale di Roma, per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza della parlamentare - Ricorso per conflitto di attribuzione del Tribunale di Roma - Assunta violazione della sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale - Collegamento delle opinioni rese dalla parlamentare con l'esercizio delle funzioni - Sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati - Rigetto del ricorso.**

- Deliberazione della Camera dei deputati 22 ottobre 1997.

- Costituzione, art. 68, primo comma ..... » 21

**N. 418. Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999.**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Provincia autonoma e Regione.

**Sanità pubblica - Servizi veterinari provinciali e regionali - Affidamento dei cani randagi - Norme regolamentari in materia emanate con decreto ministeriale - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia di Trento e della Regione Lombardia - Prospettata indebita interferenza dell'atto impugnato con l'esercizio di competenze attribuite alla Provincia e alla Regione ricorrenti, nonché lamentata mancanza di uno specifico fondamento legislativo - Sopravvenuto annullamento dell'atto e sua persistente inidoneità a produrre effetti - Cessazione della materia del contendere.**

- Decreto del Ministro della sanità 14 ottobre 1996.

- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, primo comma, numero 10, e 16; Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 27, 30 e 31; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 6, primo comma; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, commi 1 e 3 ..... » 25

N. 419. Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Matrimonio - Rapporti patrimoniali - Pensioni di reversibilità - Ripartizione delle quote del trattamento pensionistico, tra il coniuge superstite del titolare della pensione e l'ex coniuge al quale sia stato riconosciuto il diritto all'assegno di divorzio, in proporzione della durata del rapporto matrimoniale - Denunciata violazione dei principi di razionalità e di solidarietà sociale - Possibilità di un significato estraibile dalla norma non contrastante con la Costituzione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 9, comma 3, nel testo sostituito dall'art. 13 della legge 6 marzo 1987, n. 74.
- Costituzione, artt. 3 e 38 .....

Pag. 28

N. 420. Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Provincia autonoma.

**Sanità pubblica - Raccolta del sangue ed emoderivati - Emanazione di regolamento ministeriale attuativo di norme di legge (legge n. 107 del 1990) - Prescrizioni riguardanti vincoli, indirizzi o obblighi nei confronti di regioni e province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Surrrettizio esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività provinciale, con lesione, da parte dell'atto regolamentare, delle competenze attribuite in materia sanitaria alla Provincia ricorrente - Accoglimento del ricorso - Conseguente annullamento, *in parte qua*, dell'atto impugnato.**

- Decreto del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308, artt. 1, 2, comma 1, lettere b), c), d), e), f) e 4, comma 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, numero 10, e 16; legge 4 maggio 1990, n. 107, artt. 8, comma 4 e 11 .....

» 32

N. 421. Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Elezione dei consigli di circoscrizione - Cause di ineleggibilità - Mancata previsione espressa, secondo l'interpretazione privilegiata, della ineleggibilità dei dipendenti comunali (anche) alla carica di consigliere circoscrizionale (a differenza della prevista ineleggibilità a consigliere comunale) - Lamentata violazione del principio di imparzialità dell'amministrazione, con irrazionale diversità di trattamento sia tra consigli comunali e consigli circoscrizionali sia tra gli stessi dipendenti comunali in quanto ritenuti ineleggibili al consiglio comunale e non anche ai consigli circoscrizionali del medesimo Comune - Possibilità di una diversa, non riduttiva, interpretazione della disposizione censurata, alla luce del quadro normativo di riferimento - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 aprile 1981, n. 154, art. 2, primo comma, numero 7.
- Costituzione, artt. 3 e 97, primo comma .....

» 36

## N. 422. Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Esecuzione della sentenza di condanna - Applicazione *de plano*, senza richiesta dell'interessato, della detenzione domiciliare al condannato agli arresti domiciliari all'atto della condanna - Prospettata violazione del diritto di difesa, del principio della finalità rieducativa delle pene, e del principio di eguaglianza, per disparità di trattamento rispetto al condannato in stato di libertà che può richiedere la sospensione della esecuzione della pena con contestuale istanza della misura alternativa alla detenzione - Insussistenza - Carattere e finalità del provvedimento, che non preclude il ricorso all'ordinario procedimento di sorveglianza, su richiesta del condannato, per l'applicazione di misure alternative - Non fondatezza della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 656, comma 10, come sostituito con l'art. 1 della legge 27 maggio 1998, n. 165.
- Costituzione, artt. 24, 3 e 27.....

Pag. 40

## N. 423. Ordinanza 27 ottobre-4 novembre 1999.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Matrimonio - Scioglimento - Reati in materia di rapporti familiari - Violazione dell'obbligo di corrispondere l'assegno dovuto, dal coniuge divorziato all'altro coniuge, dopo la cessazione degli effetti civili del matrimonio - Procedibilità d'ufficio, anziché a querela della persona offesa (come previsto dall'art. 570 cod. pen., per l'analogo reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare) - Prospettata lesione del principio di eguaglianza e del principio di tutela della famiglia - Questione non valutabile con riferimento ad uno solo degli elementi di diversità tra le situazioni poste a raffronto - Manifesta inammissibilità.**

- Legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 12-*sexies*, aggiunto dall'art. 21 della legge 6 marzo 1987, n. 74.
- Costituzione, artt. 3 e 29 .....

» 44

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 31. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 1° settembre 1999 (della regione Trentino-Alto Adige).

**Banca - Note dei direttori delle filiali di Trento e Bolzano della Banca d'Italia in data 24 giugno 1999, rispettivamente individuate con i n. 005141 e n. 003469, indirizzate alle banche con articolazione territoriale regionale - Richiesta a dette banche della disapplicazione della legislazione regionale e della diretta applicazione della normativa regolamentare statale in materia di requisiti di professionalità per i componenti del collegio sindacale - Asserita violazione della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti di credito a carattere regionale nonché di sviluppo della cooperazione e di vigilanza sulle cooperative.**

- Nota del 24 giugno 1999 n. 003469 del direttore Banca d'Italia - filiale Bolzano di Bolzano, nota del 24 giugno 1999 n. 005141 del direttore Banca d'Italia - filiale Trento di Trento.
- Statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 5, n. 3, 4, n. 9, e 16; d.P.R. del 26 marzo 1977, n. 234; d.P.R. del 28 marzo 1975, n. 472; d.lgs. del 1° settembre 1993, n. 385; d.P.R. del 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.....

» 47

- N. 32. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 29 settembre 1999 (della provincia autonoma di Trento).

**Ambiente - Serbatoi interrati destinati allo stoccaggio di sostanze o preparati liquidi per usi commerciali e ai fini della produzione industriale - Regolamento adottato dal Ministro dell'ambiente - Attribuzione al Ministro dell'ambiente di funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività connesse nonché di elaborazione e di proposta delle linee guida per l'applicazione delle relative tecnologie - Previsione di: procedure per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni; installazione ed uso di nuovi serbatoi interrati; condizioni per la conduzione dei serbatoi interrati; registrazione, controlli ed interventi sui serbatoi interrati già esistenti - Conflitto di attribuzione promosso dalla provincia autonoma di Trento - Interferenza con la potestà legislativa provinciale primaria, in materia di commercio, utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità - Difetto di adeguato fondamento legislativo - Mancato rispetto dei vincoli di contenuto e procedura stabiliti per gli atti di indirizzo e coordinamento - Incidenza sul principio di leale cooperazione.**

- Decreto del Ministro dell'ambiente del 24 maggio 1999, all. A e B, artt. 12, 11, 10, 9, 8, 6, 5, commi 4, 3, 2, 4, comma 1, 3, comma 1, 2, 1, numero 246.
- Statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5 e 6, 9 nn. 3, 9, 10, 16, legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 3; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 8, comma 1 .....

Pag. 51

- N. 33. Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 20 ottobre 1999 (del tribunale di Reggio Calabria).

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale in corso presso il tribunale di Reggio Calabria, a carico dell'on. Amedeo Matacena, imputato del reato di diffamazione a mezzo stampa nei confronti del dott. Vincenzo Macrì, per aver fornito notizia, poi riportata nel contesto di un articolo, pubblicato su un quotidiano locale, in ordine ad una interrogazione parlamentare da lui presentata, concernente il diritto dello stesso dott. Macrì alla percezione dell'indennità di missione - Deliberazione della Camera dei deputati in data 9 dicembre 1998, con la quale si era stabilita, a favore dell'on. Matacena, l'applicabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., dell'immunità parlamentare, in relazione ai fatti oggetto del detto procedimento - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal tribunale di Reggio Calabria perchè venga dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati deliberare l'insindacabilità del reato ascritto all'on. Matacena.**

- Delibera del 9 dicembre 1998 della Camera dei deputati di Roma .....

» 57

- N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 luglio 1999 (dalla regione Lombardia).

**Agricoltura - Soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Devoluzione al nuovo organismo delle funzioni e dei beni di quello soppresso - Mancato trasferimento alle regioni di compiti di gestione diretta del settore agricolo e, in particolare, degli aiuti all'agricoltura - Eccesso di delega - Violazione dei limiti alle competenze statali in materia - Contrasto con i principi di ragionevolezza, decentramento, buon andamento e leale cooperazione.**

**Agricoltura - Funzioni dell'AGEA - Titolarità dei compiti di «organismo di coordinamento» nella gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune - Contestuale assunzione (sia pur in via transitoria) della funzione di unico organismo pagatore - Contrasto con la normativa comunitaria - Lesione delle competenze regionali - Violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione.**

**Agricoltura - Gestione degli aiuti comunitari - Istituzione degli organismi pagatori - Potere del Ministro per le politiche agricole di stabilire il loro limite numerico e le procedure di riconoscimento - Possibilità per l'AGEA di avvalersi degli uffici regionali nelle more dell'istituzione e del riconoscimento degli organismi stessi - Lesione delle competenze regionali - Violazione della normativa comunitaria - Irragionevolezza - Compromissione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale.**

**Agricoltura - Gestione degli aiuti comunitari - «Correzioni finanziarie negative» eventualmente imputabili agli organismi pagatori istituiti dalle regioni - Prevista detrazione delle corrispondenti somme dai finanziamenti destinati a queste ultime - Irragionevolezza - Lesione dell'autonomia regionale.**

**Agricoltura - Personale della soppressa AIMA - Trasferimento all'AGEA e, residualmente, alle regioni - Fissazione dei relativi criteri e procedure da parte del Ministro per le politiche agricole, di concerto con quello della funzione pubblica - Lesione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e leale cooperazione - Violazione della competenza delle regioni a disciplinare il proprio personale.**

**Agricoltura - Beni e dotazioni finanziarie dell'AGEA - Successione nella totalità dei beni materiali e immateriali dell'AIMA - Inclusione nel fondo di dotazione di ulteriori assegnazioni statali - Irragionevolezza - Mancata attribuzione alle regioni di risorse finanziarie adeguate ai compiti ad esse affidati.**

**Agricoltura - Gestione degli aiuti comunitari - Comitato per la certificazione dei conti annuali degli organismi pagatori - Previsto avvalimento di personale regionale designato dalla conferenza Stato-regioni - Mancata previsione della partecipazione, come componenti, di rappresentanti scelti dalle singole regioni - Irragionevolezza - Inidoneità a salvaguardare la posizione delle regioni.**

- D.Lgs. 27 maggio 1999, n. 165, artt. 1, 2, 3, commi 1, 2, 3 e 4, 4, 5 commi 3 e 5, 6 11 e 13, comma 1.

- Cost., artt. 3, 5, 11, 76, 97, 115, 117, 118 e 119; legge 15 marzo 1997, n. 59; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, art. 1; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, artt. 1 e 2; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 66 e 71 .....

Pag. 60

N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 luglio 1999 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Industria e commercio - Riforma della disciplina del commercio - Principi introdotti dal d.lgs. n. 114/1998 - Mancato adeguamento ad essi della legislazione della provincia autonoma di Bolzano - Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 2 d.lgs. n. 266/1992 - Denunciato contrasto delle norme provinciali con le previsioni statali riguardanti le tabelle merceologiche e l'iscrizione al REC, le procedure di apertura, trasferimento e ampliamento di esercizi commerciali, la programmazione degli insediamenti per la vendita al dettaglio sulle aree private in sede fissa, gli orari di vendita e le regolamentazione delle vendite straordinarie.**

- Legge provincia autonoma di Bolzano 24 ottobre 1978, n. 68, artt. 1, 2, 3, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 28, 29 e 33; legge provincia autonoma di Bolzano 7 dicembre 1988, n. 55, art. 1; legge provincia autonoma di Bolzano 17 maggio 1991, n. 15, art. 1; legge provincia autonoma di Bolzano 16 dicembre 1994, n. 11, artt. 1, 2, comma 2, 3, 5 e 11, comma 2; legge provincia autonoma di Bolzano 13 novembre 1995, n. 23, artt. 1, 2, comma 1 e 2, 3, comma 1 e 2, 4; legge provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1998, n. 1, art. 14.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, artt. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 e 15; statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 9 e 97 .....

» 71



- N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 luglio 1999 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Industria e commercio - Riforma della disciplina del commercio - Principi introdotti dal d.lgs. n. 114/1998 - Mancato adeguamento ad essi della legislazione della provincia autonoma di Trento - Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 2 d.lgs. n. 266/1992 - Denunciato contrasto delle norme provinciali con le previsioni statali riguardanti le procedure di apertura, trasferimento e ampliamento di esercizi commerciali, e gli orari di vendita.**

- Legge provincia autonoma di Trento 22 dicembre 1983, n. 46, artt. 20, 21, 23, commi 2 e 3, 54, 55 e 56; legge provincia autonoma di Trento 3 settembre 1993, n. 23, art. 21; legge provincia autonoma di Trento 9 settembre 1996, n. 8, art. 21; legge provincia autonoma di Trento del 7 luglio 1997, n. 10, art. 37; legge provincia autonoma di Trento 11 settembre 1998, n. 10, artt. 29, 30 e 31.
- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, artt. 1, 2, 7, 8, 9, 11, 12 e 13; statuto regione Trentino-Alto Adige artt. 4, 5, 9 e 97 .....

Pag. 75

- N. 617. Ordinanza della Corte di appello di Palermo del 7 luglio 1999.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che, in precedente giudizio in sede civile, si sia pronunciato, per lo stesso fatto, sulla responsabilità di uno degli imputati - Incompatibilità alla funzione di giudizio in sede penale - Mancata previsione - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di imparzialità del giudice.**

- Cod. proc. pen., 1988, art. 34.
- Cost., artt. 3, 24, comma 2, e 101 .....

» 77

- N. 618. Ordinanza del tribunale di Brescia del 5 luglio 1999.

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi previdenziali - Domanda di condono con o senza espressa riserva di ripetizione delle somme versate - Accertamento giudiziale dell'inesistenza dell'obbligo contributivo e ripetizione dell'indebitto - Interessi sulle somme da rimborsare da parte degli enti impositori - Esclusione - Ingiustificata deroga al principio di debenza degli interessi in caso di ripetizione d'indebitto - Irragionevolezza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 417/1998.**

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 81, comma 9, ultima frase.
- Cost., art. 3 .....

» 79

- N. 619. Ordinanza del tribunale di Parma del 7 luglio 1999.

**Lavoro (controversie in materia di) - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Previsione quale condizione di procedibilità della domanda - Irragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione - Eccesso di delega.**

- C.P.C., artt. 410, 410-bis, 412-bis, modificato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, artt. 36, 37 e 39; d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387, art. 19.
- Cost., artt. 3, 24 e 76; in relazione alla legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 11, comma 4 .....

» 82



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 416

Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Questione di legittimità costituzionale - Disciplina sopravvenuta alla normativa denunciata - Influenza sulla rilevanza della questione sollevata - Esclusione - Plausibile motivazione sul punto del giudice rimettente.**

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Divieto di cumulo, limitatamente alla quota di pensione liquidata con il sistema retributivo, della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da attività autonoma libero-professionale - Dedotta violazione dei principî di ragionevolezza, di adeguatezza della pensione alle esigenze di vita del pensionato e di proporzionalità della pensione medesima alla quantità e qualità del lavoro prestato - Esclusione.**

- Costituzione, artt. 3, 36 e 38.

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Divieto di cumulo, limitatamente alla quota di pensione liquidata con il sistema retributivo, della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da attività autonoma libero-professionale - Asserita lesione del diritto al lavoro e del principio di tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni - Esclusione.**

- Costituzione, artt. 4, primo comma, e 35, primo comma.

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Divieto di cumulo, con effetto retroattivo dal 30 settembre 1996, limitatamente alla quota di pensione liquidata con il sistema retributivo, della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da lavoro di qualsiasi natura - Irragionevole diversificazione, rispetto alla decorrenza del divieto di cumulo, tra titolari di pensioni da lavoro dipendente e titolari di pensioni da lavoro autonomo - Esclusione.**

- Costituzione, art. 3.

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Divieto di cumulo, con effetto retroattivo (dal 30 settembre 1996), limitatamente alla quota di pensione liquidata con il sistema retributivo, della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da lavoro di qualsiasi natura - Recupero, tramite disposizione di legge ordinaria, dei contenuti di un decreto-legge decaduto - Asserita violazione dei principî relativi alla decretazione d'urgenza e al procedimento di formazione delle leggi (alla stregua della sentenza n. 360 del 1996) - Esclusione.**

- Costituzione, artt. 77 e 70.

**Previdenza e assistenza - Pensioni dei lavoratori dipendenti - Quota di pensione liquidata con il sistema retributivo - Divieto di cumulo dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità con redditi da lavoro autonomo, con effetto sui trattamenti liquidati dal 30 novembre 1996 al 31 dicembre 1996 - Retroattività della disposizione - Sua irragionevolezza, per violazione del principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 189.

- Costituzione, art. 3.

**Retroattività della legge - Divieto - Significato e valore - Ammissibilità di norme retroattive fuori della materia penale - Condizione.**

- Costituzione, art. 25.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, 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. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza emessa il 5 dicembre 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, sul ricorso proposto da Biagini Celestino contro la Direzione provinciale del Tesoro di Roma, iscritta al n. 604 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37 - prima serie speciale - dell'anno 1998;

Visto l'atto di costituzione di Biagini Celestino nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1999 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi l'avvocato Federico Rafti per Biagini Celestino e l'Avvocato dello Stato Michele Di Pace per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza 5 dicembre 1997, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

1.1. — In punto di rilevanza il giudice rimettente osserva che il ricorrente nel giudizio principale — già Consigliere di Stato cessato dal servizio, per dimissioni, a decorrere dal 30 novembre 1996, con un servizio utile di anni 29 ha invocato un «accertamento del regime pensionistico applicabile nella fattispecie sin dal momento del collocamento a riposo». Si tratta, perciò, di una domanda che muove da un «interesse diretto ed attuale» del medesimo ricorrente «alla pronuncia giurisdizionale», considerata l'incidenza, «sia sull'*an* che sul *quantum* del trattamento da corrispondere», della norma impugnata, la quale, «entrata in vigore dal 1° gennaio 1997», ha stabilito che, «con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di cui al comma 185», e cioè dal 30 settembre 1996, «le pensioni di anzianità a carico della assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive, nonché i trattamenti anticipati di anzianità delle forme esclusive della medesima, non sono cumulabili, limitatamente alla quota liquidata con il sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura e il loro conseguimento è subordinato alla risoluzione del rapporto di lavoro».

1.2. — Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che l'«operatività retroattiva» dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996, confligga — soprattutto «dopo il severo e rigoroso richiamo alla normalità costituzionale di cui alla sentenza n. 360 del 1996» di questa Corte con il precetto «che fa decadere fin dall'inizio i decreti legge non convertiti»: la norma censurata, nel recuperare «i contenuti di un decreto-legge decaduto» (d.-l. 30 settembre 1996, n. 508), non avrebbe, infatti, tenuto conto di tutte le conseguenze di tale precetto, che non potrebbero «essere violate o indirettamente aggirate».

E ciò anche perché, ad opinare il contrario, si otterrebbe, sul piano della certezza del diritto, un risultato peggiore per il cittadino: difatti, mentre in presenza di un decreto reiterato vi sarebbe pur sempre la possibilità

di conoscere la normativa di riferimento al momento di operare le proprie scelte, l'utilizzo di norme ad efficacia retroattiva, tali da elidere diritti a prestazioni pensionistiche sostanzialmente acquisite, lascerebbe il cittadino «privo della possibilità di orientare le proprie scelte in relazione al quadro normativo esistente».

Donde la violazione dell'art. 77 della Costituzione e «delle altre norme costituzionali (artt. 70 segg.) che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi», come pure dell'art. 3 della Costituzione, sia «per il contrasto con l'esigenza primaria di tutelare l'affidamento del cittadino, elemento fondamentale nello Stato di diritto», sia «per la diversificazione, quanto alla prevista operatività retroattiva» della norma censurata, «tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi», atteso che, per questi ultimi, il divieto di cumulo ha effetto soltanto «dalla data di entrata in vigore della presente legge» (comma 190 dell'art. 1 della legge impugnata).

1.3. — Non manifestamente infondata è, secondo la Corte rimettente, anche l'ulteriore, e distinta, denuncia del comma 189, dell'art. 1, della legge n. 662 del 1996, censurato «per la parte in cui stabilisce il totale divieto di cumulo del trattamento pensionistico di attività (*recte*: anzianità) con ogni tipo di reddito da attività autonoma libero-professionale».

L'ordinanza osserva, preliminarmente, che l'art. 1, comma 13, della legge 8 agosto 1995, n. 335, applicabile nella fattispecie oggetto di controversia nel giudizio principale, assicura, a chi può vantare 18 anni di contribuzione alla data del 31 dicembre 1995, «la liquidazione della pensione interamente secondo il sistema retributivo».

Senonché l'aspettativa derivante da detta norma è del tutto vanificata — «anche se limitatamente ai trattamenti anticipati di anzianità» — dalla censurata disposizione, avendo essa introdotto il criterio della non cumulabilità della quota di pensione liquidata col sistema retributivo, si da confondere «il criterio di liquidazione del trattamento con la qualificazione» dello stesso, tanto da svuotare di contenuto «posizioni giuridiche ritenute acquisite ad una certa data», attraverso «limitazioni idonee a divenire discriminatorie».

Il rimettente precisa, peraltro, che la sollevata censura attiene «non alla *ratio* della disposizione ed al principio del criterio limitativo in sé», bensì «alla omessa previsione di ogni meccanismo correttivo (con riguardo ad una quota sicuramente contributiva e sicuramente corrisposta dal dipendente e in parte anche a carico del datore di lavoro) con effetto di totale esclusione della prestazione pensionistica e senza alcun limite minimo di mantenimento della prestazione stessa».

Ad avviso del giudice *a quo* v'è da dubitare della razionalità di un sistema che, comportando «il sostanziale annullamento di un diritto», ignora «ogni criterio di proporzionalità tra contributi, retribuzioni e pensioni», si da non potersi più giustificare «neppure in base a principi solidaristici», ed incide sui principi di adeguatezza della pensione alle esigenze di vita del pensionato e di proporzionalità della pensione stessa alla quantità e qualità del lavoro prestato: donde, il *vulnus* agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

1.4. — Secondo il rimettente, sussisterebbe, altresì, lesione del principio della tutela del diritto al lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, desumibile dagli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione. Posto che pure il pensionato «conserva il diritto inviolabile e irrinunciabile al libero esplicarsi della sua personalità anche sul piano economico», viene, nella fattispecie, a porsi un problema di «effettività» della tutela previdenziale, «addirittura annullata quando si impongono limitazioni di carattere generale e assoluto come quella in esame», le quali scoraggiano «il lavoratore (dipendente o autonomo) ... nell'adozione di scelte che coinvolgono la sua libertà lavorativa».

1.5. Osserva ancora l'ordinanza di rimessione che la norma denunciata ha introdotto — nell'ambito delle soluzioni fornite dal legislatore in materia di cumulo (art. 10, comma 6, del decreto legislativo n. 503 del 1992; art. 11, comma 9, della legge n. 537 del 1993) — un criterio che «può valere come norma a regime per le nuove posizioni previdenziali, non già applicarsi senza alcun limite a situazioni pregresse diversamente disciplinate e che scontano un assetto sempre più rigido via via che aumenta l'anzianità di lavoro e contributiva».

Secondo il giudice *a quo* non sembra, d'altro canto, possibile operare raffronti, in tema di cumulo, tra lavoro autonomo e subordinato, «né porre sullo stesso piano le limitazioni attinenti alla materia in esame», come conferma la stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 433 nel 1994), la quale ha evidenziato la diversità dei rispettivi rapporti lavorativi e sistemi contributivi. Ciò non senza rilevare che la finalità di porre un disincentivo all'attività di lavoro subordinato prestata successivamente al collocamento al riposo «potrebbe costituire l'espressione di un indirizzo di politica legislativa, inteso a rimuovere ostacoli all'accesso dei giovani ad occasioni lavorative: ostacoli che quasi sempre non sono costituiti dall'espletamento di un'attività libero professionale».

1.6. — Ad avviso del rimettente, i sollevati dubbi di costituzionalità «sembrano trovare indiretta conferma nelle ulteriori modificazioni in materia introdotte» dall'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449,

il quale prevede il divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro autonomo «solo limitatamente alla quota del 50% eccedente l'ammontare corrispondente al trattamento minimo del fondo pensioni lavoratori dipendenti», attraverso un correttivo che «esclude qualsiasi possibilità di perdita completa della pensione di anzianità».

Ritiene, peraltro, il giudice *a quo* che tale disposizione non incida (o incida solo parzialmente) sulla rilevanza delle questioni prospettate, considerato che, a parte ogni altro problema, il divieto totale di cumulo «permane (a danno del ricorrente) per tutto il periodo dal collocamento a riposo fino al 1° gennaio 1998 (entrata in vigore della più favorevole previsione)».

2. — Si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, per sentir dichiarare l'incostituzionalità della normativa denunciata dal giudice *a quo*.

La parte privata, soffermandosi, in primo luogo, sul profilo attinente alla dedotta violazione dell'art. 77 della Costituzione, ritiene che la disposizione censurata abbia determinato, sostanzialmente, un aggiramento della «dichiarazione di incostituzionalità della riproposizione dei decreti-legge, in mancanza di conversione, portata» dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996.

Al tempo stesso, la diversità di decorrenza (30 settembre 1996) della disciplina anticumulo prevista dalla norma denunciata, per i titolari di trattamenti pensionistici da lavoro dipendente, rispetto a quella stabilita dal successivo comma 190 per i titolari di trattamento pensionistico da lavoro autonomo (dalla data di entrata in vigore della legge n. 662 del 1996) non solo sarebbe «priva di qualsiasi ragionevole giustificazione», ma anche in contrasto «con i precedenti normativi esistenti in materia», sì da vulnerare il principio di eguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

Sotto altro profilo, la retroattività della norma impugnata, colpendo anche coloro che, come la parte privata, sono andati in pensione quando nessuna norma prevedeva — «ricorrendo nella fattispecie la condizione del raggiungimento, alla data del 31 dicembre 1994, dei requisiti contributivi minimi, ex art. 10, comma 8, del decreto legislativo n. 503 del 1992» — l'incumulabilità tra il trattamento di quiescenza ed il nuovo reddito da lavoro autonomo, confligge con il principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), violando «l'esigenza primaria di tutelare l'affidamento del cittadino».

Ad avviso della parte privata, vi sarebbe anche violazione degli artt. 36 e 38 della Costituzione, «per mancato riconoscimento della pensione maturata con conseguente difetto dei mezzi di sostentamento proporzionati a quelli ottenuti nel corso dell'attività di servizio».

Si rileva, in particolare, che, nei casi in cui la pensione risulta calcolata per intero in base al sistema retributivo, il menzionato art. 1, comma 189, «determina in sostanza la privazione completa (per tutto il periodo di svolgimento di una attività che produce reddito) del diritto ormai acquisito e perfetto alla pensione di anzianità». E ciò nonostante che la prestazione pensionistica costituisca una retribuzione differita e un diritto costituzionalmente garantito, caratterizzato «da una connotazione assicurativa, che impone, comunque, la corresponsione di un importo a titolo di rendimento dei contributi versati, quale che sia la condizione reddituale del destinatario della prestazione e, quindi, in ipotesi anche in totale assenza di uno stato di bisogno».

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della norma impugnata viene ravvisato, inoltre, nel «contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione per disparità di trattamento e per violazione del principio della adeguatezza della pensione al regime di vita sostenuto nel corso dell'attività lavorativa, in relazione alla mancata prefissione di un limite minimo di reddito al di sotto del quale la pensione deve essere comunque riconosciuta».

La norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 4 della Costituzione «per violazione del diritto al libero esplicarsi della attività lavorativa». L'incertezza del libero professionista sull'ammontare del reddito futuro lo porrebbe, infatti, nella «frustrante condizione di rinunciare al reddito professionale ... per accontentarsi, invece, della sola pensione», con «innegabile, grave affievolimento del diritto alla libera scelta del lavoro».

Secondo la parte costituita ulteriori elementi di conferma del contrasto dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996 con i principi costituzionali sarebbero desumibili dalle nuove disposizioni anticumulo di cui all'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997.

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

4. — Nell'imminenza dell'udienza, sia la parte costituita, che quella intervenuta, hanno depositato memorie illustrative.

4.1. — La difesa erariale, nel rilevare che la legge n. 662 del 1996 contempla, al comma 216 dell'art. 1, la validità degli atti e la salvezza degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base del d.-l. 30 settembre 1996, n. 508, non convertito, osserva come tale disposizione sia «pienamente in linea con il dettato» dell'art. 77 della Costituzione e traduca la volontà del Parlamento di «legiferare in continuità con il decaduto decreto-legge», recependone — nella connessione fra la norma censurata e il predetto comma 216 — i contenuti e precisandone taluni aspetti, si da completare «razionalmente e formalmente» la disciplina posta, «in funzione anticipatoria», dal provvedimento governativo, tramite una soluzione di tecnica legislativa già praticata, del resto, in occasione della nota vicenda dei «blocchi» delle pensioni di anzianità (decreti-legge n. 384 del 1992 e n. 553 del 1994), «allo scopo di contenere gli altissimi costi, per il sistema previdenziale pubblico», delle pensioni medesime.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, «a tutto ciò non sembra ostare l'insegnamento fornito» dalla sentenza n. 360 del 1996, trattandosi, nella specie, non di reiterazione di un decreto-legge, bensì di «una legge approvata dal Parlamento, ... a nulla valendo che» quest'ultimo «abbia liberamente ritenuto di ispirarsi ... ad una disposizione già contenuta in un decreto-legge decaduto».

Riguardo, poi, al secondo profilo di incostituzionalità sollevato dal giudice *a quo* (investente il totale divieto di cumulo della pensione di anzianità con ogni tipo di reddito da lavoro autonomo), si osserva che, nella specie, non vi è la perdita del trattamento pensionistico, ma la sua sospensione per il periodo in cui «il pensionato decida, liberamente, di dedicarsi ad un lavoro retribuito». Pertanto, in costanza di misure che incidano «sull'importo della pensione in corso di pagamento» non è dato apprezzare alcun *vulnus* all'art. 38 della Costituzione.

Nel rilevare, poi, che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente riconosciuto la legittimità «di norme legislative dotate di efficacia retroattiva», la memoria osserva come il vero limite di tali norme sia da ricercarsi nel rispetto «del principio di ragionevolezza», che, peraltro, non è contraddetto dalla disposizione denunciata che ha operato «in direzione di un contenimento della spesa previdenziale», senza pregiudizio per «il livello di vita complessivo del pensionato».

Quanto alla prospettata violazione degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione, si rileva che il richiamo al diritto del pensionato alla libertà lavorativa deve essere valutato anche in relazione alle distorsioni che provocherebbe, nel mercato del lavoro, la presenza «di soggetti, i pensionati, comunque garantiti da un reddito (proveniente, oltretutto, dal sistema previdenziale pubblico)».

Non sussisterebbe, inoltre, disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti ed autonomi per il diverso momento di entrata in vigore della rispettiva normativa anticumulo, tenuto conto, da un lato, della sostanziale differenza tra le relative discipline previdenziali e, dall'altro, della circostanza per cui le disposizioni dettate, in materia di cumulo, per i lavoratori autonomi sono state introdotte direttamente dalla legge n. 662 del 1996.

Per altro verso, quanto ai pensionati soggetti al «sistema retributivo», la memoria osserva che, per il regime del cumulo, non rilevano le «variabili» dell'anzianità contributiva o del sistema di calcolo della pensione, bensì quelle concernenti «tipo di pensione (vecchiaia, anzianità, ecc.) e tipo di attività lavorativa (lavoro dipendente o autonomo)».

Circa, poi, l'omessa previsione di «ogni meccanismo correttivo» con effetto di esclusione della prestazione pensionistica, l'interveniente evidenzia che il rigore della disposizione censurata è stato mitigato dalla disciplina introdotta, a decorrere dal 1° gennaio 1998, dall'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, frutto di una «evoluzione normativa», che, seppure «può sembrare invero convulsa e talvolta altalenante», si spiega, in ogni caso, con l'«evidente tentativo di mettere a punto gli interventi più efficaci per contemperare, da un lato, le esigenze di un bilancio previdenziale pubblico pesantemente deficitario e, dall'altro, la necessità di garantire, nella misura del possibile, la libertà lavorativa del soggetto».

4.2. Con la memoria illustrativa, la parte privata, nel ribadire la violazione dell'art. 77 della Costituzione, come pure degli artt. 3 e 38 della Costituzione, osserva che gli effetti retroattivi della disposizione denunciata risultano viepiù irrazionali se si tiene conto del fatto che, al 30 novembre 1996 (data di collocamento in quiescenza a domanda del ricorrente stesso), non solo non sussisteva, per la parte medesima, alcun divieto di cumulo tra pensione e reddito da lavoro autonomo, ma era anche esclusa la possibilità di revocare la domanda di pensionamento di anzianità (come invece consentito dall'art. 1, comma 188, della stessa legge n. 662 del 1996, per le domande presentate antecedentemente al 30 settembre 1996). In tal senso, «nessuna libertà di scelta e di ponderazione della propria convenienza è stata data» al pensionato.

Rileva, ancora, la parte privata, in riferimento alle avverse argomentazioni sul «rispetto dell'art. 3 della Costituzione», che la norma censurata, «nel momento in cui comporta la ... perdita totale della pensione» intera-

mente liquidata con il sistema retributivo, «determina una irragionevole disparità di trattamento tra le posizioni di pensionati andati in pensione nel medesimo periodo con una anzianità, rispettivamente, maggiore e minore di 18 anni alla data del 31 dicembre 1995».

Ne consegue, peraltro, «uno stravolgimento della entità della prestazione previdenziale dei pensionati medesimi rispetto alle stesse previsioni della citata legge n. 335 del 1995»; difatti, con la normativa anticumulo posta dalla disposizione denunciata, il pensionato con anzianità maggiore — favorito, «in termini assoluti», dal calcolo della pensione con il sistema retributivo — verrebbe a godere di «un trattamento economico peggiore del pensionato con anzianità minore» (la cui pensione risulti calcolata in parte con il sistema retributivo ed in parte con quello contributivo).

Il principio di eguaglianza e ragionevolezza sarebbe vulnerato anche in considerazione del fatto che la norma denunciata contraddice alla sua intrinseca finalità e cioè di «escludere la possibilità di cumulare il nuovo reddito solo con una parte della prestazione previdenziale».

Secondo la parte privata non possono condividersi, infine, gli assunti dell'Avvocatura dello Stato sugli effetti del sopravvenuto art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997, in quanto tale norma «lascia invariata» l'applicazione della disposizione censurata per il periodo da ottobre 1996 a dicembre 1997 (mantenendo, così, vivo «l'interesse alla pronuncia di incostituzionalità»); periodo in cui «il diritto del ricorrente (in pensione dal 30 novembre 1996) ad ottenere il trattamento di quiescenza maturato viene misconosciuto in violazione dei ricordati, numerosi precetti costituzionali».

### *Considerato in diritto*

1. — Con l'ordinanza in epigrafe, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

La disposizione impugnata stabilisce che, «con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di cui al comma 185», e cioè dal 30 settembre 1996, «le pensioni di anzianità a carico della assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive, nonché i trattamenti anticipati di anzianità delle forme esclusive della medesima, non sono cumulabili, limitatamente alla quota liquidata con il sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura e il loro conseguimento è subordinato alla risoluzione del rapporto di lavoro».

1.1. — Il giudice rimettente pone in dubbio, anzitutto, la legittimità dell'«operatività retroattiva» della disposizione censurata (entrata in vigore il 1° gennaio 1997), ritenendo che essa violi:

l'art. 77 e le «altre norme costituzionali (artt. 70 segg.) che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi», essendo stati recuperati i contenuti di un d.-l. non convertito (il d.-l. 30 settembre 1996, n. 508), così contraddicendo il precetto costituzionale che fa decadere fin dall'inizio tali decreti, con conseguenze che — «dopo la sentenza della Corte costituzionale» n. 360 del 1996 — non possono «essere violate o indirettamente aggirate»;

l'art. 3 della Costituzione, a causa, da un lato, della disparità posta in essere tra titolari di pensione da lavoro dipendente e titolari di pensioni da lavoro autonomo, con la differente decorrenza del divieto di cumulo, fissata per questi ultimi — alla stregua del successivo comma 190 — dall'entrata in vigore della legge n. 662 del 1996 e, dall'altro, del «contrasto con l'esigenza primaria di tutelare l'affidamento del cittadino, elemento fondamentale nello Stato di diritto».

1.2. — Nel denunciare, poi, la disposizione «per la parte in cui stabilisce il totale divieto di cumulo del trattamento pensionistico di attività (*recte*: anzianità) con ogni tipo di reddito da attività autonoma libero-professionale», il giudice *a quo* lamenta l'irrazionalità di una disciplina che, in violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, comporta «il sostanziale annullamento di un diritto», quale quello alla pensione di anzianità liquidata interamente con il sistema retributivo; e cioè per coloro che, giusta l'art. 1, comma 13, della legge n. 335 del 1995, possono, alla data del 31 dicembre 1995, far valere un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni. Quanto sopra a causa, tra l'altro, della omessa previsione di qualsiasi meccanismo correttivo da parte della norma, la quale, trascurando «ogni criterio di proporzionalità tra contributi, retribuzioni e pensioni», vulnera, conseguentemente, anche il principio «di adeguatezza della pensione alle esigenze di vita del pensionato e di proporzionalità della pensione medesima alla quantità e qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo».



1.3. — L'ordinanza prospetta, altresì, un possibile *vulnus* degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione. Il rimettente, muovendo dal presupposto che pure il pensionato «conserva il diritto inviolabile e irrinunciabile al libero esplicarsi della sua personalità anche sul piano economico», ritiene che una disposizione quale quella denunciata, ponendo in discussione l'«effettività» della tutela previdenziale, da reputare «addirittura annullata», abbia un effetto dissuasivo sul lavoratore (dipendente o autonomo) quanto all'«adozione di scelte che coinvolgono la sua libertà lavorativa».

1.4. — Nel rilevare, infine, che la norma censurata viene ad applicarsi senza alcun limite a situazioni pregresse «che scontano un assetto sempre più rigido via via che aumenta l'anzianità di lavoro e contributiva», il giudice *a quo* esclude che, in tema di cumulo, si possano «porre sullo stesso piano le limitazioni attinenti alla materia in esame», confrontando tra loro posizioni concernenti, rispettivamente, il lavoro autonomo e quello subordinato.

2. — Le censure sono da reputare solo in parte fondate, secondo quanto appresso si dirà.

2.1. — Prima di affrontarne il merito, conviene richiamare, sia pure per sommi capi e per quanto ha rilievo ai fini del presente giudizio, l'evoluzione legislativa verificatasi in materia di ordinamento previdenziale; evoluzione che ha secondato una tendenza intesa ad ampliare progressivamente l'ambito del divieto di cumulo tra pensione e redditi da attività lavorativa.

Per quel che concerne, in particolare, la pensione di anzianità dei lavoratori dipendenti, va rammentato che l'art. 22 della legge 30 aprile 1969, n. 153, ne prevedeva — con disposizione estesa, in un secondo momento, anche al pensionamento anticipato dei pubblici dipendenti (art. 10 del d.-l. n. 17 del 1983, convertito, con modificazioni, nella legge n. 79 del 1983) — il divieto di cumulo con i soli redditi da lavoro subordinato.

Esigenze di maggiore organicità e rigore in materia vennero, in seguito, ad ispirare la legge 23 ottobre 1992, n. 421, la quale, nel conferire al Governo la delega, tra l'altro, per il riordino del sistema previdenziale, indicò, fra i vari principi e criteri direttivi, quelli dell'«armonizzazione ed estensione della disciplina in materia di limitazioni al cumulo delle pensioni con i redditi da lavoro subordinato ed autonomo per tutti i lavoratori pubblici e privati» (art. 3, comma 1, lettera *m*), stabilendo espressamente che la concessione della pensione di anzianità avvenisse «dopo l'effettiva cessazione dell'attività lavorativa, dipendente o autonoma, con identici criteri di non cumulabilità tra pensione e retribuzione o reddito da lavoro autonomo» (art. 3, comma 1, lettera *n*), punto 4).

Segui l'art. 10 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, che, nel testo modificato dall'art. 11 della legge n. 537 del 1993, dispose, per tutte le forme previdenziali dei lavoratori dipendenti, il divieto totale di cumulo fra pensione di anzianità (o trattamenti anticipati di anzianità) e redditi da lavoro subordinato, stabilendo, nel contempo, una parziale incumulabilità con i redditi da lavoro autonomo, limitata alle quote di pensione eccedenti l'ammontare del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti; quote rese non cumulabili nella misura del 50 per cento, sino a concorrenza dei redditi stessi.

Il predetto articolo, nel fare salve (comma 8) le disposizioni della precedente normativa, ove più favorevoli, per coloro che al 31 dicembre 1994 fossero titolari di pensione ovvero avessero raggiunto i requisiti contributivi minimi per la pensione di vecchiaia o di anzianità, subordinò, inoltre, per i lavoratori dipendenti, il conseguimento del trattamento alla risoluzione del rapporto di lavoro (comma 6).

A parte la legge 8 agosto 1995, n. 335, con la quale, in sede di riforma generale pensionistica, furono dettati i principi generali anticumulo applicabili a regime alla nuova prestazione denominata «pensione di vecchiaia» (sostitutiva, sulla base del sistema contributivo, delle precedenti pensioni di vecchiaia ed anzianità), un successivo intervento normativo si rinviene nel d.-l. 30 settembre 1996, n. 508, con il quale furono introdotte misure di maggiore rigore per le quote di pensione liquidate ancora con il sistema retributivo. Detto decreto, infatti, stabilì (art. 1, comma 4), con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, che le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione obbligatoria dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi e, in genere, i trattamenti anticipati di anzianità — con esclusione di quelli liquidati con almeno 40 anni di contribuzione, nonché di quelli rientranti nelle eccezioni previste dall'art. 10 del d.-l. 28 febbraio 1986, n. 49 (convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 1986, n. 120) — non fossero cumulabili, quanto alla quota calcolata in base al sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura.

Dopo la mancata conversione in legge del predetto decreto, la disposizione denunciata, e cioè il comma 189 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha riproposto la stessa disciplina anticumulo per i trattamenti pensionistici di anzianità dei lavoratori dipendenti liquidati dal 30 settembre 1996 e cioè dalla data di entrata in vigore del sopra ricordato decreto-legge. Invece, per i titolari di «pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione

generale dei lavoratori autonomi», il successivo comma 190 del medesimo art. 1 ha previsto che i trattamenti liquidati dalla data di entrata in vigore della legge non siano cumulabili «nella misura del 50 per cento con i redditi di lavoro autonomo, fino a concorrenza del reddito stesso».

Ulteriore sviluppo del descritto quadro normativo è rappresentato, infine, dall'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (menzionato anche dal rimettente), il quale (tornando alla regola dell'art. 10 del decreto legislativo n. 503 del 1992) ha stabilito, a partire dal 1° gennaio 1998, l'incumulabilità delle quote dei trattamenti pensionistici di anzianità dei lavoratori dipendenti, eccedenti il «trattamento minimo», con i redditi da lavoro autonomo nella misura del 50% e sino a concorrenza dei redditi stessi, riconfermando, nel contempo, per i trattamenti liquidati antecedentemente, la previgente disciplina «se più favorevole».

3. — Tanto premesso, va pregiudizialmente ritenuto, in punto di ammissibilità della proposta questione, che del tutto plausibilmente il giudice *a quo* esclude che la rilevanza della stessa sia elisa dalla disciplina legislativa da ultimo ricordata, tenuto conto che il comma 14 dell'art. 59 della legge n. 449 del 1997 spiega i suoi effetti soltanto a decorrere dal 1° gennaio 1998.

4. — Quanto al merito delle sollevate censure, la Corte ritiene di muovere, per ragioni di priorità logica, da quelle di portata più generale, volte a porre in dubbio la legittimità in sé del divieto di cumulo, per contrasto, da un canto, con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione e, dall'altro, con gli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione.

4.1. — Dette censure non sono fondate.

Quanto alla prima, va rammentato che la giurisprudenza di questa Corte ha, in passato, ritenuto che la garanzia dell'art. 38 della Costituzione, proprio perché legata allo stato di bisogno, fosse da reputare di per sé riservata alle pensioni che trovavano la loro causa nella cessazione dell'attività lavorativa per ragioni di età e non anche a quelle il cui presupposto consisteva nel mero avvenuto svolgimento dell'attività stessa per un tempo predeterminato (sentenza n. 194 del 1991), così come nel caso dei trattamenti pensionistici di anzianità.

Nella vigenza dell'ordinamento pensionistico anteriore alla riforma del 1995, è stato, pertanto, espresso l'avviso che il godimento dei menzionati trattamenti di pensione, rappresentando un beneficio discrezionalmente concesso dal legislatore a prescindere dall'età pensionabile, potesse «essere limitato al solo caso di cessazione effettiva del lavoro» (sentenza n. 155 del 1969). Al tempo stesso, sono stati considerati privi di fondamento (sentenze nn. 576 del 1989 e 155 del 1969; v. anche sentenza n. 433 del 1994 e ordinanza n. 47 del 1994) i dubbi di legittimità costituzionale che erano stati sollevati (evocandosi i parametri degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione), avverso normative che prevedevano il totale divieto di cumulo dei suddetti trattamenti pensionistici di anzianità con il reddito da lavoro dipendente.

Alla stregua dei ricordati orientamenti, non può, pertanto, reputarsi impedito al legislatore di stabilire che le quote di pensione di anzianità liquidate secondo il sistema retributivo (quale criterio di calcolo per giunta più favorevole, nella specie, di quello contributivo, come evidenziato dallo stesso giudice *a quo*) non sono cumulabili con «redditi da lavoro di qualsiasi natura».

Una misura siffatta, espressione di un non irragionevole esercizio della discrezionalità spettante al legislatore, trova la sua spiegazione oltre che nella tendenza legislativa a disincentivare il conseguimento di una prestazione anticipata rispetto all'età pensionabile (prestazione destinata oltretutto ad una graduale eliminazione, secondo la linea riformatrice seguita dal legislatore del 1995), anche nella considerazione delle esigenze di bilancio (tra le altre, v. sentenza n. 417 del 1996), nell'ambito della globale riforma del sistema previdenziale in corso di attuazione. E ciò anche se la riforma appare ancora suscettibile di adattamenti, in attesa della sua operatività a «regime», si da comportare a volte il susseguirsi di misure anticumulo differenti tra loro, come dimostra per l'appunto la vicenda legislativa qui esaminata, nella quale, alla disciplina originariamente posta dall'art. 10 del decreto legislativo n. 503 del 1992 (modificato dalla legge n. 537 del 1993), ha fatto seguito, per i casi quali quello in questione, la più rigorosa regola dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996, salvo il successivo ritorno al precedente criterio, per effetto dell'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997, e salvo altresì — per venire alle più recenti innovazioni normative — quanto disposto dall'art. 77 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che ha ricondotto le pensioni liquidate con anzianità contributiva di almeno quarant'anni nella disciplina anticumulo propria delle pensioni di vecchiaia. Ma tali interventi, per quanto possano apparire non del tutto omogenei, lungi dal corroborare, così come ritiene il giudice *a quo*, la tesi dell'incostituzionalità della denunciata disposizione, si spiegano proprio per la mutabile incidenza che su di essi hanno le contingenti emergenze finanziarie.

4.2. — La scelta così operata non può reputarsi arbitraria nemmeno sotto l'ulteriore profilo prospettato dal rimettente in punto di non equiparabilità, in tema di attività incompatibili con il trattamento di pensione, fra quelle di lavoro dipendente e quelle di lavoro autonomo, non sembrando a questa Corte che, dal punto di vista delle esigenze alle quali si è voluto ovviare con la disposizione denunciata, sia possibile ravvisare, tra le due figure, differenze tali da richiedere un diverso trattamento in materia di cumulo, sì da rendere irragionevole una disciplina volta, oltretutto, ad assicurare, in condizioni di parità fra i suddetti pensionati di anzianità e i non pensionati, l'accesso al mercato del lavoro globalmente considerato e, dunque, comprensivo non solo dell'occupazione tradizionale e stabile del lavoro dipendente.

4.3. — Altrettanto infondato è il dubbio che il rimettente prospetta sotto il profilo del contrasto della denunciata disposizione con gli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione.

Invero, il riconoscimento del diritto al lavoro e la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni non sono pregiudicati dal fatto che il titolare di pensione di anzianità non possa godere di due diversi trattamenti, quello di lavoro e quello pensionistico (per altre applicazioni dello stesso principio v. la sentenza n. 155 del 1969; analogamente le sentenze nn. 30 del 1976 e 105 del 1963).

5. — Fondata è da ritenere, invece, la censura relativa all'«operatività retroattiva» dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996, benché non sotto il profilo della asserita «violazione dell'art. 77 della Costituzione e delle altre norme costituzionali (artt. 70 segg.) che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi», ma sotto quello del contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Infatti, il dubbio sollevato dall'ordinanza, in ordine alla sussistenza di un vizio «formale», censurabile alla stregua dei principi desumibili dalla sentenza di questa Corte n. 360 del 1996 sulla non consentita iterazione o reiterazione dei decreti-legge, appare del tutto privo di ragione.

Va considerato che il d.-l. 30 settembre 1996, n. 508, non è stato oggetto, dopo la sua decadenza, di alcuna iterazione, ma è stato, invece, seguito da una legge che, adottata con l'ordinario procedimento, ha mutuato, parzialmente, con la norma oggetto di censura (comma 189 dell'art. 1), il contenuto già proprio dell'art. 1, comma 4, dello stesso decreto; e, al tempo stesso, ha disposto (al comma 216) che restano validi gli atti e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo.

Giova, peraltro, osservare che, innanzi al giudice *a quo*, si controverte di un pensionamento decorrente dal 30 novembre 1996, allorché era già scaduto il termine per la conversione del d.-l. n. 508 del 1996 (del quale era così venuto meno ogni effetto), sicché è evidente che la disposizione denunciata rileva, sotto il profilo qui considerato, solo in quanto norma destinata ad incidere, retroattivamente, su una situazione che è rimasta estranea alla disciplina a suo tempo prevista dal decreto-legge stesso.

6.1. — Ciò premesso, mentre non appare pertinente l'evocazione del parametro dell'art. 77, nessun dubbio sussiste circa il potere spettante al legislatore di regolare autonomamente, sulla base dell'art. 70, le situazioni testé accennate, assumendo eventualmente come proprio il contenuto di un decreto-legge a suo tempo decaduto.

Quanto ai limiti di tale potere, questa Corte ha più volte affermato che il divieto di retroattività della legge — pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi — non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, se si eccettua la previsione dell'art. 25 della Costituzione, relativa alla legge penale. Al legislatore ordinario, pertanto, fuori della materia penale, non è inibito emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (da ultimo, v. sentenza n. 229 del 1999).

Tra questi la giurisprudenza costituzionale annovera, come è noto, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere lesa da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti (v. sentenze nn. 211 del 1997 e 390 del 1995).

Nel caso di specie, va considerato che, allorché, per inutile decorso dei termini di conversione, è decaduto il decreto-legge n. 508 del 1996, i pensionati di anzianità potevano, in generale, confidare in un trattamento di quiescenza soltanto parzialmente inciso — per effetto di quanto previsto dall'art. 10, comma 6, del decreto legislativo n. 503 del 1992, come modificato dall'art. 11, comma 9, della legge n. 537 del 1993 (e cioè, nella misura del 50 per cento della quota eccedente il trattamento minimo della pensione) — dalla concorrenza con un'eventuale percezione di redditi da lavoro autonomo; se non, addirittura, godere, al riguardo, di un regime di piena cumulabi-

lità, ove, alla data del 31 dicembre 1994, fossero già titolari di pensione oppure in possesso dei requisiti minimi contributivi per la relativa liquidazione (art. 10, comma 8, del decreto legislativo n. 503 del 1992, come modificato dal comma 10 del menzionato art. 11).

Va, pertanto, in parte condivisa la censura avanzata dal rimettente in riferimento all'art. 3 della Costituzione, anche se non sotto il profilo dell'asserita disparità di trattamento (quanto alla decorrenza del divieto di cumulo fra titolari di pensioni da lavoro dipendente e titolari di pensioni da lavoro autonomo), bensì sotto quello del contrasto con la esigenza di tutelare l'affidamento del cittadino.

Sotto il primo profilo va, infatti, osservato che si tratta di situazioni non comparabili, in quanto riconducibili a regimi previdenziali tuttora differenziati per taluni essenziali aspetti, sebbene si assista, attualmente, ad un processo di progressiva omologazione.

Sotto il secondo aspetto non può, invece, non reputarsi affetta da irragionevolezza una disciplina, quale quella della censurata disposizione, la quale è venuta a determinare, in modo retroattivo, per i trattamenti liquidati dal 30 novembre in poi, l'elisione dei ratei di pensione maturati a decorrere da detta data, nei casi in cui i relativi titolari abbiano, oramai decaduto il ricordato decreto-legge n. 508 del 1996, intrapreso un'attività libero professionale o, comunque, avente natura di prestazione autonoma.

6.2. — La detta esigenza di garanzia non può, peraltro, non arrestarsi nel momento a partire dal quale le disposizioni della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 303, supplemento ordinario n. 233, del 28 dicembre 1996) sono entrate in vigore (1° gennaio 1997, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 217) e cioè, in definitiva, nel momento in cui la regola contemplata dall'art. 1, comma 189, della citata legge, risulta incidere ormai sull'attualità di rapporti di durata, rispetto ai quali il legislatore è abilitato, sia pure nei limiti della ragionevolezza (che, per le ragioni precedentemente illustrate, non risultano superati nel caso in esame), a dettare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina in atto (v. sentenze nn. 211 del 1997 e 409 del 1995). La data sopra indicata vale, pertanto, a definire anche il termine entro il quale va limitata la pronuncia di incostituzionalità della denunciata disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui, con effetto sui trattamenti liquidati dal 30 novembre 1996 al 31 dicembre 1996, prevede, quanto alla quota liquidata con il sistema retributivo, il totale divieto di cumulo dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità, maturati in detto periodo, con redditi da lavoro autonomo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 417

*Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Giudizio per conflitto tra poteri dello Stato - Intervento in giudizio - Legittimazione - Soggetto interveniente, diverso dalle parti in conflitto, la cui situazione giuridica potrebbe essere pregiudicata dalla decisione sul conflitto - Tardività dell'intervento - Irricevibilità.**

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 25 e 37.

**Parlamento - Immunità dei membri del Parlamento - Insindacabilità per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni - Significato e presupposti per la operatività della garanzia.**

– Costituzione, artt. 3, 67 e 68, primo comma.

**Responsabilità penale - Opinioni espresse da una parlamentare nei confronti di un magistrato (sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano) - Instaurazione di procedimento penale, da parte del Tribunale di Roma, per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza della parlamentare - Ricorso per conflitto di attribuzione del Tribunale di Roma - Assunta violazione della sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale - Collegamento delle opinioni rese dalla parlamentare con l'esercizio delle funzioni - Sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati - Rigetto del ricorso.**

– Deliberazione della Camera dei deputati 22 ottobre 1997.

– Costituzione, art. 68, 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 promosso con ricorso del tribunale di Roma sez. 10<sup>a</sup> penale, notificato il 13 luglio 1998, depositato in cancelleria il 17 successivo, per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 22 ottobre 1997, con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Tiziana Parenti nei confronti del dott. Paolo Ielo, ed iscritto al n. 20 del registro conflitti 1998;

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati nonché l'atto di intervento del dott. Paolo Ielo;

Udito nell'udienza pubblica del 9 dicembre 1998 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

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

### *Ritenuto in fatto*

Il tribunale di Roma ha proposto — con ordinanza emanata il 23 gennaio 1998 nel corso di un giudizio penale promosso nei confronti dell'on. Tiziana Parenti per il reato di diffamazione a mezzo stampa in danno del dott. Paolo Ielo — ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati chiedendo l'annullamento della deliberazione, adottata dall'Assemblea nella seduta del 22 ottobre 1997, con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità di dichiarazioni rese alla stampa dalla stessa parlamentare e per le quali si procedeva penalmente.

Il tribunale di Roma ritiene che la Camera dei deputati abbia illegittimamente esercitato il proprio potere, valutando arbitrariamente il presupposto del collegamento delle opinioni espresse dall'on. Parenti con la funzione parlamentare; chiede quindi che si dichiari che non spettava alla Camera la valutazione della condotta attribuita alla parlamentare, in quanto estranea alla previsione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Le critiche che l'on. Parenti avrebbe rivolto alle motivazioni con le quali il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, dott. Ielo, aveva chiesto l'archiviazione di un procedimento penale, conterrebbero apprezzamenti sulla correttezza, professionalità ed onestà nella conduzione di un specifica inchiesta penale istruita in passato dalla stessa parlamentare. Queste dichiarazioni non sarebbero state rese nell'ambito di un'attività parlamentare tipica, né in una occasione connessa all'attività parlamentare tipica, mentre costituirebbero, invece, critiche mosse nell'ambito di una polemica tra un parlamentare ex magistrato ed un magistrato.

Ad avviso del tribunale ricorrente, anche se si seguisse una interpretazione ampia dell'art. 68 della Costituzione, nel caso in esame non si tratterebbe di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, bensì di affermazioni prive di retroterra, finalità e addentellati parlamentari o politici. La Camera dei deputati, deliberando l'insindacabilità di queste dichiarazioni, avrebbe esercitato illegittimamente il proprio potere ed avrebbe valutato arbitrariamente il presupposto del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare. In tal modo sarebbe stato leso il potere di esercitare le funzioni giurisdizionali, costituzionalmente garantite, impedendo al tribunale di Roma di decidere nel merito delle imputazioni mosse all'on. Parenti. Per porre rimedio a tale lesione, il tribunale ha sollevato conflitto di attribuzione.

2. — Nel giudizio preliminare di deliberazione in camera di consiglio (art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87) il conflitto è stato dichiarato ammissibile (ordinanza n. 254 del 30 giugno 1998).

Dopo l'avvenuta notifica alla Camera dei deputati, il 13 luglio 1998, ed il deposito in cancelleria, il 17 luglio 1998, il ricorso è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38 - prima serie speciale - del 23 settembre 1998.

3. — Si è tempestivamente costituita in giudizio la Camera dei deputati, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

La Camera avrebbe esercitato correttamente le sue attribuzioni, agendo nei limiti delle proprie funzioni e senza estendere in alcun modo l'area di insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Dovendosi considerare insindacabili le opinioni espresse non solo all'interno della Camera, ma nell'esercizio delle funzioni parlamentari, solo l'Assemblea di appartenenza potrebbe stabilire, nei singoli casi, se si siano ecceduti i limiti delle funzioni cui il singolo parlamentare è legittimato in forza del mandato ricevuto dagli elettori.

Spetterebbe soltanto alla Camera di appartenenza individuare, in concreto, i limiti nei quali il parlamentare si deve attenere nell'esercizio del suo mandato, e questa valutazione potrebbe essere superata solo in caso di manifesta arbitrarietà.

In relazione al fatto addebitato all'on. Parenti, la deliberazione adottata dalla Camera non sarebbe implausibile o arbitraria, né vi sarebbe stato eccesso dalle funzioni parlamentari. La relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere avrebbe, difatti, esaminato in modo approfondito i termini nei quali si era espressa l'on. Parenti, rilevando che le sue dichiarazioni rientravano in un contesto politico e nell'esercizio delle funzioni parlamentari: si sarebbe trattato di una critica nei confronti del potere giudiziario, che in quel lasso di tempo aveva dato adito a censure svolte anche in sede parlamentare circa il corretto uso dei poteri di indagine, rivolti spesso verso determinate fazioni o partiti politici e senza intaccare altre aree politiche.

La diffusione degli apprezzamenti espressi attraverso i mezzi di informazione non comporterebbe un eccesso rispetto al corretto esercizio del mandato parlamentare, che, in quanto mandato politico, va svolto anzitutto parlando, anche attraverso gli strumenti di comunicazione sociale, a coloro che l'hanno conferito, cioè agli elettori ed al popolo cui appartiene la sovranità.

La funzione parlamentare di controllo e di indirizzo politico si svolgerebbe anche attraverso le critiche ritenute necessarie per migliorare il funzionamento delle istituzioni. Questa funzione di controllo deve poter essere svolta in piena indipendenza, altrimenti risulterebbe impedita, perché se venisse meno l'immunità il parlamentare sarebbe portato ad astenersi.

L'on. Parenti, con le sue critiche, avrebbe inteso difendere una fondamentale istanza di giustizia ed il suo comportamento rientrerebbe nell'esercizio del mandato politico insindacabile, diretto a riaffermare l'istanza di una giustizia uguale per tutti.

4. — Il dott. Paolo Ielo ha depositato, il 18 novembre 1998, un atto di intervento, chiedendo preliminarmente che esso sia ritenuto ammissibile, nonostante si tratti di un giudizio per conflitto tra poteri dello Stato, in quanto l'intervento è proposto dal soggetto che è parte nel processo pregiudicato dal conflitto.

La parte privata intenderebbe, attraverso l'intervento, difendere un suo bene giuridico fondamentale, la dignità e l'onore lesi da espressioni ritenute diffamatorie, la cui tutela sarebbe irrimediabilmente compressa dalla dichiarazione di insindacabilità. L'intervento adesivo del terzo, che non è parte «costituzionale» ma è parte del processo penale ed ha interesse nella contestazione, dovrebbe essere ammesso in base al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (art. 37 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642), al quale rinviano le norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

Nel merito la parte privata sostiene che le dichiarazioni dell'on. Parenti sono estranee alla funzione parlamentare, essendo inserite in una polemica tra un *ex* magistrato ed un magistrato. Inoltre la deliberazione della Camera dei deputati difetterebbe di motivazione e sarebbe viziata da sviamento del potere di dichiarare l'insindacabilità.

5. — In prossimità dell'udienza, la difesa della Camera dei deputati ha depositato una memoria per sostenere, anzitutto, l'inammissibilità dell'intervento del dott. Ielo, perché il giudizio per conflitto di attribuzione riguarda solamente sfere di potestà costituzionali e non gli interessi di un privato, sia esso pure il querelante o la parte civile nel giudizio pendente dinanzi al tribunale che ha sollevato il conflitto. Né potrebbe trovare applicazione l'art. 37 del regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato, che ammette l'intervento di chi ha un interesse nella contestazione, perché nel processo amministrativo le parti e gli intervenienti sono portatori di interessi propri, mentre nei conflitti di attribuzione si discute di sfere di potestà e di funzioni determinate da norme costituzionali. La qualità degli interessi di cui sono portatori i soggetti legittimati ad agire e resistere in giudizio escluderebbe che possano essere presi in considerazione atti di intervento di singoli individui. In ogni caso l'intervento del dott. Ielo sarebbe tardivo, perché depositato dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 37, quinto comma, della legge n. 87 del 1953, che rinvia agli artt. 23, 25 e 26 della stessa legge.

Nel merito la difesa della Camera dei deputati sostiene che la funzione ispettiva del parlamentare può consistere in una pubblica denuncia, senza che questa debba assumere particolari forme per rientrare nell'area dell'insindacabilità: è sufficiente che rimanga nei limiti del controllo che il rappresentante del popolo può esercitare, specialmente attraverso la pubblica denuncia dei fatti, sull'attività degli altri poteri dello Stato. Se si negasse la legittimità di queste denunce, verrebbe meno uno degli aspetti più significativi del mandato politico, che esprime rappresentanti interposti tra la comunità e gli apparati, con una funzione di cerniera, tale da assicurare la continuità del collegamento, indispensabile per dare reali contenuti alle istituzioni democratiche.

Se il parlamentare non potesse denunciare all'opinione pubblica che l'iniziativa per l'azione penale di un determinato ufficio del pubblico ministero gli risulta orientata in una certa direzione, verrebbe meno una garanzia reale di buon funzionamento della giustizia, sotto il profilo dell'imparzialità e dell'effettivo esercizio dell'azione penale.

L'on. Parenti avrebbe esercitato il diritto di ogni parlamentare di criticare le disfunzioni di qualsiasi tipo di istituzione, denunciando, nell'ambito dell'attività politica condotta sui temi della giustizia nel corso della sua attività di deputato, la unidirezionalità delle iniziative di una determinata procura.

Inoltre l'unica condizione per l'insindacabilità sarebbe costituita dall'accertamento, da parte della Camera di appartenenza, della riferibilità del comportamento del proprio componente all'esercizio delle attribuzioni del potere legislativo e della funzione parlamentare; questa non si risolve solo negli atti tipici, giacché l'attività del parlamentare sarebbe libera nel fine, non essendo configurabili *a priori* scopi e forme degli interventi che di volta in volta l'esercizio del mandato politico possa richiedere.

La Giunta per le autorizzazioni a procedere avrebbe posto in evidenza, nella sua motivata relazione approvata dall'Assemblea, che l'azione svolta dall'on. Parenti va inquadrata nell'esercizio della funzione parlamentare di controllo, trattandosi di una critica politica nei confronti del potere giudiziario circa il corretto uso del potere di indagine.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato riguarda la deliberazione con la quale la Camera dei deputati, nella seduta del 22 ottobre 1997, ha dichiarato che i fatti per i quali era in corso il procedimento penale dinanzi al tribunale di Roma concernono opinioni espresse dalla parlamentare Tiziana Parenti nell'esercizio delle sue funzioni e quindi coperte dall'insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il tribunale di Roma ritiene che questa deliberazione violi la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale, giacché non spettava alla Camera dei deputati la valutazione della condotta attribuita all'on. Parenti. Difatti le dichiarazioni per le quali si procedeva penalmente, con l'imputazione di diffamazione, non sarebbero state rese nell'ambito di un'attività parlamentare tipica né in occasione di un'attività connessa all'attività parlamentare tipica: la Camera dei deputati avrebbe fatto un uso non corretto del proprio potere di dichiararne l'insindacabilità, avendo arbitrariamente valutato il presupposto del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare. Di conseguenza il tribunale ricorrente chiede che sia annullata la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera.

2. — L'intervento del dott. Paolo Ielo è irricevibile.

Difatti, ancor prima di valutare se possa essere legittimato ad intervenire nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato un soggetto che non rivesta tale qualità, ma che assuma di essere titolare di una situazione giuridica che può essere pregiudicata dalla decisione del conflitto, è da rilevare che l'atto con il quale il dott. Ielo è intervenuto nel giudizio è stato depositato tardivamente, il 18 novembre 1998, oltre i termini previsti dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale (art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, cui espressamente rinvia, per i giudizi sui conflitti tra poteri dello Stato, l'art. 37 della stessa legge).

3. — Il ricorso proposto dal tribunale di Roma non è fondato.

L'art. 68, primo comma, della Costituzione, nello stabilire che i membri del Parlamento «non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse», prevede una immunità ma ne delimita immediatamente la estensione, restringendola alle opinioni manifestate dai parlamentari «nell'esercizio delle loro funzioni». Tale prerogativa non costituisce una condizione della persona, sia essa pure investita delle più elevate funzioni elettive, che conferiscono la rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.); se così fosse vi sarebbe incoerenza con il principio fondamentale che afferma la pari dignità di tutti ed esclude ogni disegualianza tra cittadini basata su condizioni personali e sociali (art. 3 Cost.). L'immunità si caratterizza, invece, come una oggettiva garanzia per l'esercizio delle funzioni parlamentari, espressione di sovranità, da svolgere senza remore o vincoli da parte di chi ne sia investito, in modo da assicurare la libertà politica del Parlamento (sentenza n. 379 del 1996).

Il divieto di chiamare a rispondere i membri del Parlamento per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni non si atteggia dunque come un privilegio personale, ma configura una garanzia per il libero esercizio della funzione parlamentare. Ma perché la immunità non si trasformi, da esenzione da responsabilità legata alla funzione, in condizione personale, essa deve trovare il suo limite nella stessa ragione che la giustifica: l'atto o le opinioni per le quali non si può essere chiamati a rispondere devono integrare manifestazioni dell'esercizio di funzioni parlamentari, le quali non si estrinsecano in ogni attività, sia essa pure politica, del soggetto titolare di quelle funzioni (sentenze n. 375 del 1997 e n. 289 del 1998).

Ciò implica e presuppone come indispensabile, perché immunità possa esservi, il collegamento tra la manifestazione dell'opinione e la funzione parlamentare; collegamento che se non dipende da criteri formali, propri dell'atto nel quale la opinione si manifesta, d'altro lato non sussiste per ogni dichiarazione, giudizio o critica che abbia una connotazione politica (da ultimo, sentenza n. 329 del 1999).

Il discrimine tra i giudizi e le critiche che anche il parlamentare manifesta nel più esteso ambito dell'attività politica, per le quali non vale l'immunità, e le opinioni coperte da tale garanzia, è dunque costituito dalla inerenza delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari.

4. — Nel valutare la inerenza all'esercizio delle funzioni parlamentari delle dichiarazioni per le quali l'on. Parenti è stata chiamata a rispondere penalmente, la Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio ha messo in evidenza, nella relazione scritta il cui contenuto è stato ribadito in Assemblea dal relatore, il complessivo contesto parlamentare nel quale erano state manifestate le espressioni di critica nei confronti del potere giudiziario in relazione all'uso dei poteri di indagine. È stato in tal modo sottolineato che la dichiarazione dell'on. Parenti è stata enunciata nel corso di un dibattito politico, anche in replica all'attacco che le era stato recato, in sede di Commissione parlamentare antimafia, nella sua qualità di presidente di quella Commissione. Circostanze queste che hanno fatto non irragionevolmente considerare le dichiarazioni dell'on. Parenti come rientranti nell'esercizio delle funzioni proprie della parlamentare. Sussistendo, quindi, i presupposti previsti dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, spettava alla Camera dichiararne la insindacabilità.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che spettava alla Camera dei deputati dichiarare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dalla parlamentare Tiziana Parenti, secondo quanto deliberato dall'Assemblea della Camera il 22 ottobre 1997.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

99C1130

N. 418

*Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Provincia autonoma e Regione.

**Sanità pubblica - Servizi veterinari provinciali e regionali - Affidamento dei cani randagi - Norme regolamentari in materia emanate con decreto ministeriale - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia di Trento e della Regione Lombardia - Prospettata indebita interferenza dell'atto impugnato con l'esercizio di competenze attribuite alla Provincia e alla Regione ricorrenti, nonché lamentata mancanza di uno specifico fondamento legislativo - Sopravvenuto annullamento dell'atto e sua persistente inidoneità a produrre effetti - Cessazione della materia del contendere.**

- Decreto del Ministro della sanità 14 ottobre 1996.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, primo comma, numero 10, e 16; Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 27, 30 e 31; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 6, primo comma; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, commi 1 e 3.

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

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministro della sanità emesso il 14 ottobre 1996 recante «Norme in materia di affidamento dei cani randagi», promossi con ricorsi della provincia autonoma di Trento e della regione Lombardia notificati il 19 e il 21 febbraio 1997, depositati in Cancelleria il 25 febbraio e il 3 marzo 1997, ed iscritti ai nn. 7 e 9 del registro conflitti 1997;

Udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 1999 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la provincia autonoma di Trento e Giuseppe F. Ferrari per la regione Lombardia;

### *Ritenuto in fatto*

1. — La provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 19 febbraio 1997 (reg. confl. n. 7/97), ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione al decreto del Ministro della sanità del 14 ottobre 1996, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 300 del 23 dicembre 1996, recante «Norme in materia di affidamento dei cani randagi», il quale, disciplinando l'attività dei servizi veterinari delle aziende delle unità sanitarie locali e dei canili e rifugi comunali — e cioè l'attività di uffici provinciali e di autorità e servizi amministrativi soggetti alla potestà legislativa e amministrativa provinciale — in relazione all'affidamento a privati e ad associazioni dei cani randagi accalappiati, interferirebbe con l'esercizio di competenze costituzionalmente attribuite alla Provincia autonoma, per di più in assenza di un idoneo fondamento legislativo.

La ricorrente richiama la legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), che attiene da un lato alla materia sanitaria, comprensiva degli aspetti relativi all'assistenza e polizia veterinaria, e dall'altro — limitatamente all'art. 5, comma 2, concernente l'affido e la cessione a privati di cani «non reclamati» — alla materia dei rapporti di diritto privato (per la *derelictio* dell'animale), e osserva che il decreto impugnato, che disciplina l'assetto sanitario e organizzativo del servizio di affidamento, reca norme in materia riservata all'attività legislativa e amministrativa della stessa provincia ed è adottato, per una presunta ragione di uniformità di regolamentazione nel territorio nazionale, nel «quadro delle norme di coordinamento statale» quale sarebbe desumibile dalla legge n. 281 del 1991, mentre quest'ultima affida alla normazione locale e all'esercizio delle conseguenti funzioni amministrative la competenza attuativa.

Sotto altro profilo, la provincia autonoma rileva che il decreto ministeriale sarebbe costituzionalmente illegittimo pur se considerato quale atto di indirizzo e coordinamento, perché anche in tale ipotesi risulterebbe privo, oltre che dei requisiti formali e procedurali, degli indispensabili parametri di legalità sostanziale.

Nemmeno se si ritenesse il decreto quale atto regolamentare di esecuzione della legge, prosegue la provincia ricorrente, esso potrebbe dirsi esente da vizi di incostituzionalità, poiché, a norma dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge 23 agosto 1988, n. 400, la competenza ordinaria per i regolamenti di esecuzione è solo del Consiglio dei Ministri, e può aversi atto ministeriale di natura regolamentare soltanto quando la legge conferisca espressamente il relativo potere al singolo Ministro, salva, per la provincia autonoma di Trento, la normativa di attuazione di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, che, rafforzando la garanzia dell'autonomia provinciale, fa riferimento solo alle leggi e agli atti di indirizzo quali fonti legittimate a disciplinare i rapporti tra lo Stato e le province autonome.

I denunciati vizi riguarderebbero il decreto nella sua interezza e in ciascuna delle sue singole disposizioni, variamente interferenti con l'organizzazione dei servizi locali, quando non creatrici di ipotesi di subaffido dell'animale (art. 2) ignote alla disciplina legislativa, o perfino di funzioni ministeriali di carattere internazionale (art. 5 del decreto).

2. — Anche la regione Lombardia, con ricorso notificato il 21 febbraio 1997 (reg. confl. n. 9/97), ha proposto conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione al richiamato decreto del 14 ottobre 1996 del Ministro della sanità.

La regione ricorrente, dopo aver ricordato il riparto di competenze tra Stato e regioni ordinarie in materia veterinaria, lamenta anch'essa la mancanza del necessario fondamento legislativo dell'atto in questione, sia come atto regolamentare che come atto di indirizzo e coordinamento, nonché l'invasione di proprie competenze per la previsione, nel decreto, di numerosi e gravosi compiti, tutti di natura non sanitaria, che verrebbero a essere imposti alle strutture sanitarie locali, finendo per addossare al fondo regionale del servizio sanitario nazionale esborsi impropri, in mancanza di trasferimenti compensativi di risorse finanziarie da parte dello Stato, con violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, in riferimento anche all'art. 17, comma 1, lettere b) e c), e comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Inoltre, l'attribuzione di compiti amministrativi alla regione nella materia in esame comporterebbe l'alterazione del quadro funzionale delineato dalla legge n. 281 del 1991, che, come ha chiarito la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 123 del 1992), si ispira all'idea dell'attribuzione diretta dei compiti ai comuni e ai servizi

comunali, mentre il decreto ministeriale affida agli organi regionali compiti amministrativi con disposizioni talmente analitiche e di dettaglio da non lasciare alcuno spazio alla stessa regione per lo svolgimento delle proprie competenze istituzionali.

3. — In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha però successivamente depositato atto di revoca e rinuncia alla costituzione in giudizio.

4. — In prossimità dell'udienza, il patrocinio della regione Lombardia ha depositato una memoria con la quale, sul rilievo dell'avvenuta pubblicazione (nella *Gazzetta Ufficiale* n. 35 del 12 febbraio 1999) del decreto del Ministro della sanità del 19 novembre 1998, recante l'«annullamento» del decreto ministeriale impugnato, conclude chiedendo una pronuncia di improcedibilità del ricorso, per cessazione della materia del contendere.

5. — La provincia autonoma di Trento, in una memoria prossima all'udienza, insiste invece per l'accoglimento del ricorso.

Richiamando i contenuti del nuovo decreto ministeriale del 19 novembre 1998, di annullamento del precedente atto oggetto del giudizio, la provincia osserva che la questione dedotta non può dirsi interamente risolta, sotto il profilo del pieno e integrale riconoscimento delle competenze della ricorrente, perché il Ministro, pur riconoscendo, nelle premesse del decreto stesso, un vizio nelle modalità di esercizio del «potere normativo di cui alla legge n. 281/1991», ha dichiarato soltanto «parzialmente» riservato all'attività legislativa e amministrativa di regioni e province autonome il settore disciplinato con il decreto impugnato, e ha preannunciato «diverse modalità di disciplina della materia».

In tal modo il decreto di annullamento, non individuando in termini puntuali il vizio dell'atto annullato e lasciando aperta e incerta l'eventuale futura adozione di misure statali, anche di carattere regolamentare, finisce per costituire una sorta di rivendicazione di competenza, parziale ma indeterminata; di qui l'interesse residuale all'accoglimento del ricorso con una pronuncia sul merito.

#### *Considerato in diritto*

1. — La provincia autonoma di Trento e la regione Lombardia propongono, con distinti ricorsi, conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione al decreto del Ministro della sanità del 14 ottobre 1996, recante «Norme in materia di affidamento dei cani randagi».

La provincia autonoma deduce la violazione della propria autonomia legislativa e amministrativa, quale in particolare stabilita dagli artt. 9, primo comma, numero 10, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dalle relative norme di attuazione, nonché la violazione dei principi costituzionali sui rapporti tra le funzioni statali normative e di indirizzo e le corrispondenti funzioni (regionali e) provinciali, lamentando la mancanza di una qualsiasi idonea base legislativa del decreto oggetto di impugnativa, sia che lo si voglia qualificare come regolamento di esecuzione della legge quadro in materia (legge 14 agosto 1991, n. 281), sia che lo si ritenga quale atto di indirizzo e coordinamento, censurando pertanto l'interferenza del decreto in materie riservate alla competenza provinciale.

La regione Lombardia, invocando gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione e, quali norme interposte, gli artt. 27, 30 e 31 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'art. 6, primo comma, lettera *u*) della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e l'art. 17, comma 1, lettere *b*) e *c*), e comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché la già richiamata legge quadro n. 281 del 1991, assume la violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni ordinarie nella materia veterinaria e lamenta anch'essa il difetto di fondamento legislativo della potestà normativa regolamentare esercitata attraverso il decreto ministeriale, che risulterebbe pertanto lesivo delle competenze regionali e inoltre contraddittorio rispetto all'ispirazione della legge quadro n. 281 del 1991.

2. — I due ricorsi, aventi a oggetto il medesimo decreto ministeriale, possono essere riuniti e decisi congiuntamente.

3. — Successivamente alla proposizione dei ricorsi, il Ministro della sanità ha disposto, con decreto del 19 novembre 1998, l'«annullamento» del decreto impugnato, riconoscendo — nelle premesse del primo — che «il potere normativo di cui alla legge n. 281/1991 deve essere esercitato secondo modalità diverse» da quelle contenute nel decreto anteriore; che questo è intervenuto in «un settore parzialmente riservato all'attività legislativa ed amministrativa delle regioni e delle province autonome» e che, «visti i ricorsi» all'esame di questa Corte, è «opportuno far cessare la materia del contendere».

Ciò posto, ne deriva, conformemente alla conclusione della ricorrente regione Lombardia, che — con effetto *ex tunc* alla stregua del contenuto dell'atto — è venuto meno l'oggetto del giudizio promosso con i ricorsi, senza che possa condurre a diversa conclusione l'assunto, ipotetico, della provincia autonoma di Trento circa una possibile futura ulteriore normazione secondaria da parte dello Stato nella materia, circostanza questa eventuale e comunque suscettibile di dar luogo ad autonoma impugnativa. Né risulta che il decreto oggetto del presente giudizio abbia, prima del suo annullamento, prodotto alcun effetto nei confronti delle ricorrenti.

Poiché dunque l'atto assunto come lesivo delle competenze della provincia autonoma di Trento e della regione Lombardia non ha prodotto effetti né è più idoneo a produrne, non vi è più motivo di giudicare.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara cessata la materia del contendere in ordine ai conflitti di attribuzione promossi dalla provincia autonoma di Trento e dalla regione Lombardia nei confronti dello Stato, con i ricorsi indicati in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ZAGREBELSKY

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

99C1131

N. 419

*Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Matrimonio - Rapporti patrimoniali - Pensioni di reversibilità - Ripartizione delle quote del trattamento pensionistico, tra il coniuge superstite del titolare della pensione e l'ex coniuge al quale sia stato riconosciuto il diritto all'assegno di divorzio, in proporzione della durata del rapporto matrimoniale - Denunciata violazione dei principi di razionalità e di solidarietà sociale - Possibilità di un significato estraibile dalla norma non contrastante con la Costituzione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 9, comma 3, nel testo sostituito dall'art. 13 della legge 6 marzo 1987, n. 74.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

*Giudici:* prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, 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. 9, comma 3, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), nel testo sostituito, da ultimo, dall'art. 13 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio), promosso con ordinanza emessa il 20 ottobre 1998 dalla Corte d'appello di Trento nel procedimento civile vertente tra Clara Faceni e Luigia Marchesini ed altro, iscritta al n. 903 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 1999;

Udito nella camera di consiglio del 23 giugno 1999 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

#### *Ritenuto in fatto*

Con ordinanza emessa il 20 ottobre 1998 nel corso di un giudizio promosso per la determinazione della quota della pensione di reversibilità da attribuire al coniuge divorziato, al quale il titolare della pensione deceduto era obbligato a somministrare un assegno, la Corte d'appello di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), nel testo sostituito, da ultimo, dall'art. 13 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio).

La disposizione denunciata prevede che una quota della pensione e degli altri assegni spettanti al coniuge superstite, che abbia i requisiti per la pensione di reversibilità, è attribuita dal tribunale, tenendo conto della durata del rapporto matrimoniale, al coniuge rispetto al quale è stata pronunciata la sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio e che sia titolare dell'assegno previsto dall'art. 5 della stessa legge n. 898 del 1970.

La Corte d'appello ritiene di doversi attenere alla interpretazione, che condivide, data a questa disposizione dalla Corte di cassazione a sezioni unite, la quale, risolvendo un contrasto giurisprudenziale, ha stabilito che la ripartizione del trattamento pensionistico di reversibilità tra il coniuge divorziato, titolare dell'assegno, ed il coniuge superstite, che abbia i requisiti per la pensione di reversibilità, deve essere effettuata esclusivamente in proporzione alla durata legale dei rispettivi matrimoni, senza che possa essere adottato alcun altro elemento di valutazione, neppure in funzione meramente correttiva del risultato matematico conseguito.

Tuttavia, ad avviso del giudice rimettente, questa interpretazione non consentirebbe di tenere conto delle esigenze del soggetto economicamente più debole, il quale potrebbe vedersi privato di ogni concreta tutela a causa dell'attribuzione all'ex coniuge di una quota rilevante della pensione di reversibilità, anche quando quest'ultimo non abbia esigenze di mantenimento paragonabili a quelle del coniuge superstite.

L'art. 9, comma 3, della legge n. 898 del 1970, interpretato nel senso di attribuire esclusivo rilievo al criterio matematico ed automatico della durata dei rispettivi rapporti matrimoniali, violerebbe i principi costituzionali di eguaglianza sostanziale e di solidarietà sociale, che caratterizzano il sistema pensionistico (artt. 3 e 38 Cost.), giacché la ripartizione della pensione in proporzione alla durata del matrimonio ostacolerebbe la finalità solidaristica della pensione di reversibilità, non consentendo di valutare le esigenze economiche dei diversi soggetti, tanto che adottando questo criterio potrebbe accadere che il coniuge superstite rimanga in una situazione di completa indigenza. Questo risultato sarebbe estraneo al sistema complessivo della legge sul divorzio, che tende invece a contemperare le esigenze di tutte le persone coinvolte nella vicenda matrimoniale, attribuendo al giudice il compito di provvedere in ciascun caso con una valutazione che tenga conto delle condizioni economiche di tutti i soggetti che vantano diritti patrimoniali.

Il giudice rimettente considera la soluzione del dubbio di legittimità costituzionale pregiudiziale rispetto alla decisione che è chiamato ad adottare, giacché nel caso sottoposto al suo esame l'applicazione del criterio di ripartizione stabilito dalla disposizione denunciata determinerebbe una forte sperequazione in danno del coniuge superstite, il quale, essendo privo di altre fonti di reddito, non riceverebbe quanto necessita, mentre l'ex coniuge percepirebbe una quota di pensione molto superiore all'importo dell'assegno ottenuto in sede di divorzio.

*Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale investe il criterio di ripartizione della pensione di reversibilità tra il coniuge superstite, che abbia i requisiti per ottenerla, e l'ex coniuge, al quale la sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio abbia riconosciuto il diritto all'assegno, alla cui somministrazione era tenuto il titolare del diritto alla pensione, poi deceduto.

La Corte d'appello di Trento ritiene che l'art. 9, comma 3, della legge 1 dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) — nel testo sostituito, da ultimo, dall'art. 13 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio) —, prevedendo che la ripartizione dell'ammontare della pensione tra il coniuge e l'ex coniuge, se entrambi vi abbiano diritto, avvenga «tenendo conto della durata del rapporto», imponga di effettuare tale ripartizione esclusivamente secondo il criterio matematico della proporzione fra la estensione temporale dei rispettivi rapporti matrimoniali, senza che il giudice chiamato a determinare le quote di ripartizione della pensione possa utilizzare alcun altro criterio o correttivo, neppure quelli previsti per la determinazione della misura dell'assegno di divorzio, e senza che possa comparare le situazioni di bisogno delle persone che concorrono nella ripartizione della pensione.

Così interpretata, la disposizione denunciata violerebbe i principi di razionalità e di solidarietà sociale (artt. 3 e 38 Cost.). Difatti il criterio di ripartizione della pensione, fondato esclusivamente sulla durata del rapporto matrimoniale, porterebbe ad esiti irragionevoli e non suscettibili di correzione, privando delle risorse necessarie il coniuge superstite che versi in stato di bisogno, mentre l'ex coniuge potrebbe godere di un trattamento di molto superiore allo stesso assegno di divorzio.

2. — La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

2.1. — Nel disciplinare i rapporti patrimoniali tra coniugi in caso di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, il legislatore ha assicurato all'ex coniuge, al quale sia stato attribuito l'assegno di divorzio, la continuità del sostegno economico correlato al permanere di un effetto della solidarietà familiare, mediante la reversibilità della pensione che trae origine da un rapporto previdenziale anteriore al divorzio, o di una quota di tale pensione qualora esista un coniuge superstite che abbia anch'esso diritto alla reversibilità.

In questo caso la pensione di reversibilità realizza la sua funzione solidaristica in una duplice direzione.

Anzitutto nei confronti del coniuge superstite, come forma di ultrattività della solidarietà coniugale, consentendo la prosecuzione del sostentamento prima assicurato dal reddito del coniuge deceduto (sentenze n. 70 del 1999 e n. 18 del 1998).

In secondo luogo nei confronti dell'ex coniuge, il quale, avendo diritto a ricevere dal titolare diretto della pensione mezzi necessari per il proprio adeguato sostentamento, vede riconosciuta, per un verso, la continuità di questo sostegno e, per altro verso, la conservazione di un diritto, quello alla reversibilità di un trattamento pensionistico geneticamente collegato al periodo in cui sussisteva il rapporto coniugale. Si tratta, dunque, di un diritto alla pensione di reversibilità, che non è inerente alla semplice qualità di ex coniuge, ma che ha uno dei suoi necessari elementi genetici nella titolarità attuale dell'assegno, la cui attribuzione ha trovato fondamento nell'esigenza di assicurare allo stesso ex coniuge mezzi adeguati (art. 5, comma 6, della legge n. 898 del 1970).

In presenza di più aventi diritto alla pensione di reversibilità (il coniuge superstite e l'ex coniuge), la ripartizione del suo ammontare tra di essi non può avvenire escludendo che si possa tenere conto, quale possibile correttivo, delle finalità e dei particolari requisiti che, in questo caso, sono alla base del diritto alla reversibilità. Ciò che, appunto, il criterio esclusivamente matematico della proporzione con la durata del rapporto matrimoniale non consente di fare. Difatti una volta attribuito rilievo, quale condizione per aver titolo alla pensione di reversibilità, alla titolarità dell'assegno, sarebbe incoerente e non risponderebbe al canone della ragionevolezza, né, per altro verso, alla duplice finalità solidaristica propria di tale trattamento pensionistico, la esclusione della possibilità di attribuire un qualsiasi rilievo alle ragioni di esso perché il tribunale ne possa tenere in qualche modo conto dovendo stabilire la ripartizione della pensione di reversibilità.

La mancata considerazione di qualsiasi correttivo nell'applicazione del criterio matematico di ripartizione renderebbe possibile l'esito paradossale indicato dal giudice rimettente, il quale sottolinea come, con l'applicazione di tale criterio, il coniuge superstite potrebbe conseguire una quota di pensione del tutto inadeguata alle più elementari esigenze di vita, mentre l'ex coniuge potrebbe conseguire una quota di pensione del tutto sproporzionata all'assegno in precedenza goduto, senza che il tribunale possa tener conto di altri criteri per ricondurre ad equità la situazione.

2.2. — La disposizione denunciata si presta tuttavia ad una diversa interpretazione, che rispecchia un altro orientamento, sia della giurisprudenza di legittimità sia di larga parte della dottrina.

La ripartizione della pensione di reversibilità tra il coniuge superstite e l'ex coniuge deve essere disposta «tenendo conto» della durata dei rispettivi rapporti matrimoniali (art. 9, comma 3, della legge n. 898 del 1970). A questa espressione non può essere tuttavia attribuito un significato diverso da quello letterale: il giudice deve «tenere conto» dell'elemento temporale, la cui valutazione non può in nessun caso mancare; anzi a tale elemento può essere riconosciuto valore preponderante e il più delle volte decisivo, ma non sino a divenire esclusivo nell'apprezzamento del giudice, la cui valutazione non si riduce ad un mero calcolo aritmetico. Una conferma del significato relativo della espressione «tenendo conto» si trova nel sistema della stessa legge, che altre volte usa la medesima espressione per riferirsi a circostanze da considerare quali elementi rimessi alla ponderazione del giudice; e ciò proprio per definire i rapporti patrimoniali derivanti dalla pronuncia di divorzio (cfr. art. 5, comma 6, della legge n. 898 del 1970).

La diversa interpretazione, che porta alla ripartizione dell'ammontare della pensione esclusivamente in attuazione di una proporzione matematica, non giustificherebbe, tra l'altro, la scelta del legislatore di investire il tribunale per una statuizione priva di ogni elemento valutativo, potendo la ripartizione secondo quel criterio automatico essere effettuata direttamente dall'ente che eroga la pensione, come avviene in altri casi nei quali la ripartizione tra più soggetti che concorrono al trattamento di reversibilità è stabilita in base ad aliquote fissate direttamente dal legislatore.

Del resto, quando il legislatore ha inteso stabilire in modo rigido e automatico i criteri per la determinazione di prestazioni patrimoniali dovute all'ex coniuge, ha usato una diversa espressione testuale, direttamente significativa della percentuale di ripartizione e del periodo da considerare; ciò che avviene, ad esempio, per l'indennità di fine rapporto, ripartita tra il coniuge e l'ex coniuge in una percentuale determinata ed in proporzione agli anni in cui il rapporto di lavoro che vi dà titolo è coinciso con il matrimonio (art. 12-bis della legge n. 898 del 1970).

Conclusivamente è da ritenere che si possa ricavare dalla disposizione denunciata un contenuto normativo che non è in contrasto con i principi indicati per la verifica di legittimità costituzionale. Questa interpretazione deve essere preferita, conservando all'ordinamento una norma nel significato, che la disposizione può esprimere, compatibile con la Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), nel testo sostituito, da ultimo, dall'art. 13 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 420

Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Provincia autonoma.

**Sanità pubblica - Raccolta del sangue ed emoderivati - Emanazione di regolamento ministeriale attuativo di norme di legge (legge n. 107 del 1990) - Prescrizioni riguardanti vincoli, indirizzi o obblighi nei confronti di regioni e province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Surruttizio esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività provinciale, con lesione, da parte dell'atto regolamentare, delle competenze attribuite in materia sanitaria alla Provincia ricorrente - Accoglimento del ricorso - Conseguente annullamento, *in parte qua*, dell'atto impugnato.**

- Decreto del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308, artt. 1, 2, comma 1, lettere *b), c), d), e), f)* e 4, comma 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, numero 10, e 16; legge 4 maggio 1990, n. 107, artt. 8, comma 4 e 11.

## 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

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito degli artt. 1, 2, comma 1, lett. *b) c) d) ed f)* e 4, comma 2, del decreto del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308 concernente: «Regolamento recante norme per la disciplina dei compiti di coordinamento a livello nazionale delle attività dei centri regionali di coordinamento e compensazione in materia di sangue ed emoderivati», promosso con ricorso della provincia di Trento, notificato il 14 novembre 1997, depositato in Cancelleria il 20 successivo ed iscritto al n. 53 del registro dei conflitti 1997;

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

Udito nell'udienza pubblica del 28 settembre 1999 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi l'avv. Giandomenico Falcon per la provincia di Trento e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Orazio Russo per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 14 novembre 1997 e depositato il successivo 20 novembre, la provincia di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione agli articoli 1, 2, comma 1, lettere *b), c), d), e) ed f)*, e 4, comma 2, del decreto del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308, concernente «Regolamento recante norme per la disciplina dei compiti di coordinamento a livello nazionale delle attività dei centri regionali di coordinamento e compensazione in materia di sangue ed emoderivati». Secondo la provincia, il provvedimento ministeriale — che all'art. 4, comma 2, si indirizza espressamente anche alle province autonome, e che la ricorrente ritiene però di impugnare «in via cautelativa» anche con riferimento alle altre disposizioni, che si riferiscono più genericamente alle «Regioni» — invade le proprie competenze in materia di igiene e sanità,



in violazione dell'art. 9, numero 10) e dell'art. 16 dello statuto speciale di autonomia; dell'art. 2, comma 2, del d.P.R. 28 marzo 1975 n. 474 (Norme di attuazione dello Statuto per la regione Trentino Alto-Adige in materia di igiene e sanità); dell'articolo 8, comma 1, comma 2, lett. *b*) e *c*) e comma 4, e dell'articolo 11, comma 1 e comma 3, lett. *h*) della legge 4 maggio 1990, n. 107 (Disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasmaderivati), ed infine dell'art. 136 della Costituzione e dell'art. 17, comma 1, lett. *b*), e comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri).

La Provincia premette che, nel settore delle attività trasfusionali e della raccolta di sangue umano, il Ministro della sanità è titolare di un potere regolamentare limitato all'ambito «della competenza sua propria e delle autorità a lui sottordinate», anche per effetto della sentenza n. 49 del 1991 della Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittimo l'art. 11, comma 1, della citata legge n. 107 del 1990, nella parte in cui detta disposizione prevedeva un potere del Ministro di emanare norme di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni e delle Province autonome. Il provvedimento impugnato, secondo la ricorrente, esorbita quindi dalle competenze ministeriali, proprio perché stabilisce una serie di compiti, di adempimenti, di finalità che intendono indirizzare l'attività dei servizi sanitari della provincia nel settore delle emotrasfusioni e della raccolta del sangue.

2. — In particolare la Provincia deduce l'invasività dell'art. 1 del decreto, in quanto pone quale compito del decreto stesso quello di individuare «gli obiettivi generali e gli interventi da compiere per assicurare una risposta organica ai problemi che caratterizzano il settore trasfusionale», compito che, sempre ad avviso della Provincia, non può essere assunto da un regolamento ministeriale ma, se mai, da una legge-quadro.

Anche l'art. 2, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*), esorbita, secondo la ricorrente, dalle competenze statali, in quanto prevede il potere del Ministro della sanità di definire particolari procedure fondate «su poteri ministeriali di codeterminazione e verifica» nello specifico settore delle attività relative al raggiungimento della autosufficienza di sangue, in violazione del principio secondo cui le funzioni amministrative dirette ad assicurare l'autosufficienza di sangue ed emoderivati e le eventuali redistribuzioni spettano ai centri regionali di coordinamento. Lo stesso art. 2, comma 1, lettere *e*) ed *f*), sarebbe altresì illegittimo in quanto attribuisce al Ministro della sanità il compito di «emanare le linee guida relative ai modelli organizzativi e di funzionamento delle attività trasfusionali ed alla pratica trasfusionale nonché alla formazione ed all'aggiornamento del personale, che competono alle regioni ed all'istituto superiore di sanità», nonché quello, ulteriore, di definire «il programma di emovigilanza», nozione che non sarebbe prevista dalla legislazione vigente.

Infine, l'art. 4, comma 2, del decreto impugnato è invasivo, ad avviso della Provincia, delle proprie attribuzioni, poiché dispone, al fine di assicurare «il coordinamento delle attività trasfusionali sotto il profilo programmatico e finanziario», che le regioni e le province autonome adottino le iniziative di carattere organizzativo necessarie per espletare una serie di funzioni che la stessa disposizione elenca alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*). La ricorrente lamenta che una tale previsione configurerebbe l'esercizio di una vera e propria funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività regionale e conclude chiedendo l'annullamento del decreto, limitatamente alle disposizioni impuginate.

3. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile ovvero infondato, in quanto, a suo avviso, il decreto impugnato non sarebbe espressione di una funzione di indirizzo e coordinamento, invasiva della sfera di competenza costituzionalmente riservata alle Regioni ed alle Province autonome. In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa erariale osserva che l'art. 1 del decreto integra una mera dichiarazione di intenti, di per sé stessa non lesiva, e comunque rientrante nella competenza dello Stato. Le lettere *b*), *c*) e *d*), dell'art. 2, contengono, ad avviso dell'Avvocatura generale, soltanto una sollecitazione alla collaborazione — costituzionalmente obbligatoria — da parte delle regioni e delle province autonome. Inoltre, per quanto attiene alle lettere *e*) ed *f*) dello stesso articolo, la Provincia non avrebbe interesse ad impugnarle, in quanto sia «le linee guida» sia il programma di emovigilanza cui esse fanno riferimento non sarebbero comunque vincolanti per la provincia stessa.

La difesa dello Stato eccepisce infine l'inammissibilità della censura riferita all'art. 4, comma 2, per difetto di una congrua motivazione, e comunque ne deduce l'infondatezza, perché la disposizione tende ad assicurare la soluzione del problema dell'autosufficienza della disponibilità di sangue, che è obiettivo direttamente fissato dall'art. 8, comma 1, della legge n. 107 del 1990. L'art. 4 del decreto, di conseguenza, stabilisce che le regioni si orga-

nizzino per svolgere una serie di funzioni che «discendono, o sono collegate» agli obiettivi posti dallo stesso art. 8, lasciando alla «assoluta discrezionalità degli enti locali» la scelta di stabilire se e quali iniziative adottare per l'espletamento di dette funzioni.

### *Considerato in diritto*

1. — Il ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato promosso dalla provincia autonoma di Trento ha per oggetto l'art. 1, l'art. 2, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *f)*, e l'art. 4, comma 2, del decreto del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308. Queste disposizioni, stabilendo una serie di compiti, di adempimenti, di finalità relativi all'attività dei servizi sanitari della Provincia nel settore delle emotrasfusioni e della raccolta del sangue, ad avviso della ricorrente, violerebbero, in quanto invasive delle competenze provinciali, l'art. 9, numero 10 e l'art. 16 dello statuto speciale di autonomia, come attuato dall'art. 2, comma 2, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, che appunto prevedono la competenza provinciale in materia di igiene e sanità, nonché l'art. 8, comma 1, comma 2, lett. *b)* e *c)* e comma 4, e l'art. 11, comma 1 e comma 3, lett. *h)* della legge 4 maggio 1990, n. 107. Secondo la Provincia ricorrente, inoltre, sarebbero violati, sotto diversi profili, anche l'art. 136 della Costituzione e l'art. 17, comma 1, lett. *b)*, e comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2. — Il ricorso deve essere accolto.

Il conflitto in esame verte sull'asserita invasione, da parte del decreto ministeriale impugnato, delle attribuzioni in materia di igiene, sanità ed assistenza sanitaria ed ospedaliera, riservate alla Provincia di Trento dalle suindicate disposizioni statutarie e di attuazione, in base alle quali «alle Province autonome competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari».

L'accertamento del carattere lesivo del predetto decreto deve quindi prendere le mosse dall'individuazione del suo fondamento legislativo al fine di precisarne l'ambito di applicazione; a questo riguardo appaiono invocabili essenzialmente l'art. 8, comma 4, della legge 4 maggio 1990, n. 107 e l'art. 11 della stessa legge.

La prima di queste due disposizioni, che va considerata «in particolare» — come risulta testualmente stabilito dal preambolo dell'atto impugnato — prevede come proprio soggetto l'Istituto superiore di sanità, cui compete il compito di coordinare l'attività dei centri regionali e di favorire l'autosufficienza nazionale di sangue e di emoderivati, mentre al Ministro della sanità compete solo di emanare, sentita la Commissione nazionale per il servizio trasfusionale, le «normative tecniche», che appunto l'Istituto superiore di sanità deve attuare.

La seconda disposizione da prendere in considerazione è l'art. 11 della stessa legge n. 107, che nel testo originario stabiliva che il Ministro della sanità «emana le norme di indirizzo e coordinamento alle quali devono conformarsi le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per l'attuazione della presente legge». Senonché questa Corte con la sentenza n. 49 del 1991 ha deciso che, pur potendosi considerare, per certi aspetti, la predetta legge n. 107 come legge-cornice, non era comunque possibile ricondurre, per forma e per contenuti, la potestà normativa prevista dall'art. 11, comma 1, alla funzione di indirizzo e coordinamento, cosicché doveva essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'inciso «di indirizzo e coordinamento, alle quali devono conformarsi le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Il comma in questione pertanto, secondo la predetta sentenza, «rimane circoscritto alla previsione che il Ministro della sanità “emana le norme per l'attuazione della presente legge”», naturalmente nel rispetto dei limiti, trattandosi di potestà regolamentare volta all'attuazione della legge, previsti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, tra cui quello fissato dal primo comma lett. *b)* che preclude appunto alla fonte secondaria di disciplinare «materie riservate alla competenza regionale» (sentenza n. 49 del 1991). In base a queste due disposizioni, che costituiscono lo specifico fondamento legislativo del decreto, si può dunque ritenere che la competenza normativa del Ministro della sanità in questo settore vada essenzialmente circoscritta alla formulazione di norme di attuazione della legge n. 107 del 1990, non incidenti su materie «riservate alla competenza regionale». Questi limiti, però, non appaiono rispettati dal decreto ministeriale in oggetto.

3. — Premesso che, riguardo al testo normativo in esame, non c'è ragione per discostarsi da quanto stabilito nella citata decisione n. 49 del 1991 in ordine alla conclusione che «la locuzione “regioni” abbia il suo significato più ampio comprensivo anche delle province ad autonomia differenziata, oltreché delle regioni a statuto speciale», il primo profilo da valutare concerne proprio l'incidenza del decreto impugnato su materie riservate alla competenza provinciale.

A questo riguardo, è palese il carattere invasivo delle competenze provinciali del suddetto regolamento ministeriale, che, all'art. 1, si propone di individuare addirittura «gli obiettivi generali e gli interventi da compiere per assicurare una risposta organica ai problemi che caratterizzano il settore trasfusionale»; all'art. 2 stabilisce, tra l'altro, che il Ministero della sanità concorda con le regioni, evidentemente in funzione di indirizzo e coordinamento, particolari procedure per il raggiungimento della autosufficienza di sangue o per la distribuzione dei plasmaderivati eccedenti, emana «le linee guida relative ai modelli organizzativi e di funzionamento delle attività trasfusionali ed alla pratica trasfusionale nonché alla formazione ed aggiornamento del personale che competono alle regioni ed all'Istituto superiore di sanità» e definisce altresì «il programma di emovigilanza»; all'art. 4 dispone che, al fine di assicurare «il coordinamento delle attività trasfusionali sotto il profilo programmatico e finanziario», «le regioni e le province autonome adottano le iniziative di carattere organizzativo» necessarie per l'adempimento di una serie di funzioni.

4. — Si tratta di prescrizioni che, per il loro contenuto diretto a vincolare lo svolgimento di funzioni provinciali attraverso la fissazione di particolari compiti e procedure obbligatoriamente concordati con regioni e province, nonché di forme di verifica ministeriali, chiaramente eccedono l'ambito dell'attuazione della legge per integrare viceversa un modo surrettizio di esercizio di una vera e propria funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività provinciale in materia; funzione già dichiarata illegittima da questa Corte. Risulta così lesa la competenza provinciale nel settore dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, non potendo un regolamento ministeriale porre norme volte a limitare la sfera delle competenze delle Regioni e delle Province autonome in materie loro attribuite (sentenze n. 61 del 1997 e n. 250 del 1996). Né, d'altronde, è evidentemente accoglibile la prospettazione della difesa dello Stato che, nel caso in esame, si tratterebbe di una pura «sollecitazione alla collaborazione» tra Stato e Provincia, giacché l'atto impugnato ha comunque l'efficacia tipica di una fonte.

D'altra parte, l'atto impugnato neppure realizza una particolare forma di coordinamento «tecnico», perché, in base all'art. 8, comma 4, della legge n. 107, tale coordinamento doveva essere affidato all'Istituto superiore di sanità, in quanto dotato delle necessarie competenze tecniche (sentenza n. 49 del 1991), mentre al Ministro della sanità spettava solo l'emanazione di «normative tecniche», basate cioè su criteri e giudizi scientifici, quali invece non possono considerarsi le disposizioni in esame, che appaiono precipuamente dirette «a fissare criteri di organizzazione, ad individuare organi e procedure» (sentenza n. 61 del 1997).

Per tutte queste ragioni è quindi palese il carattere invasivo del decreto impugnato rispetto alle attribuzioni della provincia ricorrente. L'accoglimento del ricorso per i motivi prospettati assorbe ogni altra censura.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che non spetta allo Stato stabilire, con decreto del Ministro della sanità, in materia di raccolta del sangue ed emoderivati, vincoli, indirizzi o obblighi nei confronti delle regioni e province autonome, in sede di attuazione degli artt. 8, comma 4, e 11 della legge 4 maggio 1990, n. 107 e conseguentemente annulla il decreto del Ministro della sanità 17 luglio 1997, n. 308, limitatamente agli artt. 1, 2, comma 1, lettere b), c), d), e) ed f), e all'art. 4, comma 2.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* CAPOTOSTI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 421

*Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Elezione dei consigli di circoscrizione - Cause di ineleggibilità - Mancata previsione espressa, secondo l'interpretazione privilegiata, della ineleggibilità dei dipendenti comunali (anche) alla carica di consigliere circoscrizionale (a differenza della prevista ineleggibilità a consigliere comunale) - Lamentata violazione del principio di imparzialità dell'amministrazione, con irrazionale diversità di trattamento sia tra consigli comunali e consigli circoscrizionali sia tra gli stessi dipendenti comunali in quanto ritenuti ineleggibili al consiglio comunale e non anche ai consigli circoscrizionali del medesimo Comune - Possibilità di una diversa, non riduttiva, interpretazione della disposizione censurata, alla luce del quadro normativo di riferimento - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 aprile 1981, n. 154, art. 2, primo comma, numero 7.
- Costituzione, artt. 3 e 97, primo comma.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Renato GRANATA;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, numero 7, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), promossi con due ordinanze emesse il 27 febbraio 1997 (*recte*: 1998) dalla Corte d'appello di Torino, iscritte ai nn. 276 e 277 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Visti gli atti di costituzione del comune di Torino nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 28 settembre 1999 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi l'avvocato Donatella Resta per il comune di Torino e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

### *Ritenuto in fatto*

1. — L'art. 2, primo comma, numero 7, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale) dispone che «non sono eleggibili a consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale ... i dipendenti della regione, della provincia e del comune per i rispettivi consigli». Investita di appelli avverso due sentenze del tribunale di Torino, che avevano risolto in senso difforme il problema della eleggibilità ad un consiglio circoscrizionale di quella città di dipendenti dello stesso comune, la Corte d'appello di Torino, con due ordinanze del medesimo tenore, emesse il 27 febbraio 1997 (*recte*: 1998), e pervenute a questa Corte il 2 aprile 1998 (r.o. n. 276 e n. 277 del 1998), ha sollevato questione di

legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, del citato art. 2, primo comma, numero 7, «nella parte in cui non dispone espressamente la ineleggibilità di un dipendente comunale alla carica di componente di un consiglio circoscrizionale».

La Corte remittente premette che la disposizione impugnata andrebbe interpretata, in quanto eccezionale, secondo stretto diritto, e dovrebbe intendersi nel senso che l'ineleggibilità non si applica ai fini dell'elezione nei consigli circoscrizionali, essendo le circoscrizioni prive di personale dipendente, dal momento che il comune provvede ad assegnare ad esse personale comunale, e non potendo quindi alle medesime riferirsi la menzione dell'elezione «per i rispettivi consigli».

La norma, peraltro, secondo il giudice *a quo* si porrebbe in conflitto, in primo luogo, con il principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto i dipendenti comunali, assegnati o suscettibili di essere assegnati alle circoscrizioni, verrebbero di fatto ad assumere, ove eletti consiglieri circoscrizionali, la qualità, ad un tempo, di soggetti controllanti e controllati.

In secondo luogo, essa confliggerebbe con gli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, in quanto non assicurerebbe, nei confronti dell'amministrazione decentrata esercitata dai consigli circoscrizionali, la separazione fra potere di indirizzo politico e potere di amministrazione che la legge sulle autonomie locali (artt. 51 e seguenti della legge 8 giugno 1990, n. 142) sancisce in generale e in particolare per i consigli comunali, operando così una irrazionale diversificazione di trattamento in relazione ai soli consigli circoscrizionali.

Infine, contrasterebbe con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto praticerebbe un trattamento irragionevolmente differenziato fra i dipendenti comunali, sancendo o meno un limite alla loro eleggibilità a seconda che siano eletti al consiglio comunale o ad un consiglio circoscrizionale, benché i poteri di quest'ultimo costituiscano una frazione dei medesimi poteri di cui dispongono i consigli comunali, poteri che spettano in definitiva al comune quale ente autarchico territoriale.

2. — In entrambi i giudizi si è costituito il comune di Torino, parte nei giudizi *a quibus* chiedendo, in via principale, che la questione sia dichiarata inammissibile per irrilevanza, atteso che la disposizione impugnata prevederebbe in realtà l'ineleggibilità del dipendente comunale anche per i consigli circoscrizionali del medesimo comune; in via subordinata, che la disposizione impugnata sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

La parte sostiene anzitutto che la interpretazione da essa proposta troverebbe conferma dalla considerazione che la circoscrizione non è un ente a sé stante, ma un'articolazione territoriale del comune, e che in conseguenza di tale connotazione essa non ha dipendenti propri, ma utilizza quelli comunali. La disposizione legislativa in esame avrebbe tenuto conto che nei comuni i «rispettivi consigli» potrebbero essere più d'uno, aggiungendosi al consiglio comunale i consigli circoscrizionali, considerati anch'essi organi rappresentativi della comunità di cui il comune è l'ente esponenziale.

In subordine, ove non dovesse accogliersi questa interpretazione, la parte chiede che la norma censurata sia dichiarata incostituzionale, per i motivi dedotti dalla Corte remittente.

Per quanto attiene al contrasto con il principio di imparzialità di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione, il comune osserva che l'ineleggibilità di cui si tratta è motivata dal potenziale conflitto di interessi dell'eletto in relazione all'esercizio delle sue funzioni, un rischio che si verificherebbe anche con l'elezione di un dipendente comunale in un consiglio di circoscrizione dello stesso comune, essendo la circoscrizione organo di decentramento amministrativo del territorio comunale, le cui decisioni debbono comunque inserirsi armonicamente nel contesto più ampio delle scelte adottate dal comune. Il rischio sussisterebbe sia perché il dipendente potrebbe essere assegnato agli uffici della circoscrizione, sia perché l'impiegato comunale è comunque legato da un rapporto di dipendenza con l'ente nel cui ambito l'organo circoscrizionale si inserisce, fattore questo sufficiente a rendere possibile una strumentalizzazione della carica elettiva a vantaggi personali dell'eletto.

Inoltre la norma contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, avendo il legislatore irragionevolmente differenziato due fattispecie (elezione nel consiglio comunale e nel consiglio circoscrizionale) uguali sotto il profilo della presenza del rischio di conflitto di interessi. Sussisterebbe altresì una irrazionale disparità di trattamento del dipendente comunale che intendesse candidarsi al consiglio comunale rispetto a quello che accede al consiglio di circoscrizione: la mancata previsione della ineleggibilità in questa seconda situazione, identica alla prima, darebbe luogo ad una discriminazione ingiustificata, come quella censurata da questa Corte nella sentenza (n. 43 del 1987) che dichiarò illegittima la mancata previsione della ineleggibilità dei componenti dell'ufficio di direzione e dei coordinatori delle unità sanitarie locali pluricomunali nei consigli comunali di tutti i comuni compresi nell'ambito territoriale della medesima USL.

3. — È intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

L'Avvocatura erariale osserva che il divieto dell'applicazione analogica delle leggi che fanno eccezione a regole generali non esclude l'applicazione delle altre regole ermeneutiche, fra cui la possibilità di interpretazione estensiva e l'obbligo di scegliere, fra diverse possibili interpretazioni, alcune delle quali in apparente contrasto con principi costituzionali, quella che eviti tale contrasto.

Ad avviso dell'interveniente, la norma impugnata, secondo l'interpretazione logica e sistematica, già sancirebbe l'ineleggibilità dei dipendenti comunali nei consigli di circoscrizione del medesimo comune. Infatti, poiché le circoscrizioni non hanno personale posto alle loro dirette dipendenze che non sia al contempo dipendente del comune, sia il consiglio comunale che quello circoscrizionale dovrebbero ritenersi richiamati nell'espressione «rispettivi consigli».

### *Considerato in diritto*

1. — La questione, sollevata con due identiche ordinanze della Corte d'appello di Torino, investe l'art. 2, primo comma, numero 7, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), nella parte in cui, secondo l'interpretazione del remittente, non escluderebbe l'eleggibilità dei dipendenti comunali ai consigli di circoscrizione del medesimo comune, mentre ne sancirebbe l'ineleggibilità al solo consiglio comunale.

La norma contrasterebbe con l'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto consentirebbe al dipendente comunale eletto nel consiglio circoscrizionale di assumere la posizione di controllore e al contempo di controllato, non garantendo così l'imparzialità dell'amministrazione; con gli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, in quanto non assicurerebbe, nel caso dei soli consigli circoscrizionali, la separazione fra poteri di indirizzo politico e poteri di amministrazione, adottata invece per i consigli comunali, realizzando così una irrazionale diversificazione di trattamento; con l'art. 3 della Costituzione, in quanto praticerebbe un trattamento irragionevolmente differenziato fra i medesimi dipendenti comunali, prevedendone la ineleggibilità solo in riferimento al consiglio comunale e non anche ai consigli circoscrizionali, i cui poteri sarebbero peraltro una frazione di quelli di cui dispongono i consigli comunali, e che spettano in definitiva al comune.

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

3. — La questione non è fondata.

La Corte remittente muove dalla premessa secondo cui la disposizione impugnata non potrebbe che essere interpretata nel senso che l'ineleggibilità, per i dipendenti comunali, riguarda il solo consiglio comunale, e non anche i consigli circoscrizionali dello stesso comune: e ciò perché, trattandosi di norma che fa eccezione alla regola della eleggibilità, essa dovrebbe essere interpretata «secondo stretto diritto», ai sensi dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile, che vieta l'applicazione delle leggi eccezionali «oltre i casi e i tempi in esse considerati».

La premessa non è condivisibile. La disposizione che — elencando le cause di ineleggibilità «a consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale» — sancisce l'ineleggibilità dei «dipendenti della regione, della provincia e del comune per i rispettivi consigli», dal punto di vista strettamente letterale consente una lettura che includa, fra i «rispettivi consigli» cui essa ha riguardo, i consigli circoscrizionali, come assemblee appartenenti al comune del quale l'interessato sia dipendente. Se anche i consigli di circoscrizione si collocano nell'ambito del comune, sia pure distinti dal consiglio comunale per sfera territoriale di rappresentatività e per competenze, se ne può desumere che l'ineleggibilità «rispettiva» dei dipendenti del comune, sancita dalla disposizione impugnata, riguardi tutti i consigli elettivi esistenti nell'ambito dello stesso comune, e dunque sia il consiglio comunale che quelli circoscrizionali.

Una lettura più restrittiva, come quella proposta dal giudice *a quo* potrebbe giustificarsi solo in chiave logico-sistematica, muovendo da una ricostruzione del sistema normativo che configurasse le circoscrizioni come entità distinte e «altre» rispetto al comune, e non solo i consigli circoscrizionali come assemblee diverse dal consiglio comunale. Ma lo stesso remittente non solo non propone siffatta configurazione, bensì, al contrario, fonda le censure di illegittimità costituzionale proprio sulla appartenenza delle circoscrizioni al comune, la quale comporterebbe che i dipendenti comunali, ancorché in atto non assegnati ad un determinato ufficio circoscrizionale del comune da cui dipendono, ma solo potenzialmente suscettibili di esserlo, si troverebbero, se eletti in uno qualsiasi dei consigli di circoscrizione dello stesso comune, in posizione di possibile conflitto di interessi.

4. — In realtà il legislatore, ancorché non abbia mai definito univocamente, in via generale, la natura e il ruolo delle circoscrizioni, le ha, fin dalla legge istitutiva (legge 8 aprile 1976, n. 278), configurate «nell'ambito dell'unità del comune» (art. 2, secondo comma), come organismi nascenti dalla ripartizione del proprio territorio operata dallo stesso comune (art. 1 stessa legge), istituiti nell'esercizio del potere, attribuito al comune, «di organizzazione secondo principi di ampio decentramento» (art. 1, in fine), e pertanto disciplinati, quanto ad attribuzioni e a funzionamento, da un atto di autonomia comunale, quale il regolamento (art. 4). A questa luce si comprende come lo stesso legislatore del 1976 non abbia sentito il bisogno di disciplinare in modo autonomo le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri circoscrizionali, accontentandosi di stabilire la estensione ad essi, «in quanto applicabili», delle cause previste per i consiglieri comunali (art. 7, terzo comma, della stessa legge n. 278 del 1976).

La legge del 1976 era ancora in vigore quando intervenne la legge n. 154 del 1981, che, disciplinando *ex novo* integralmente la materia delle ineleggibilità e incompatibilità nelle assemblee elettive locali, dettò disposizioni esplicitamente riferite anche ai consigli circoscrizionali, fra le quali quella oggi denunciata. Non risulta dai lavori preparatori (dai quali appare che l'esplicita menzione dei consigli di circoscrizione, relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità, comparve solo nel corso della seconda lettura del progetto alla Camera dei deputati) che il Parlamento abbia voluto sostanzialmente innovare, su questo punto, rispetto alla disciplina di semplice rinvio contenuta nell'art. 7, terzo comma, della legge n. 278 del 1976, in particolare limitando le ineleggibilità e le incompatibilità dei consiglieri circoscrizionali alle sole ipotesi in cui le situazioni o i rapporti considerati a tal fine siano riferiti espressamente alla circoscrizione (cfr. art. 2, primo comma, n. 12; art. 3, primo comma, numero 7; art. 4, secondo comma), ed escludendole invece nei più numerosi casi di situazioni o rapporti riferiti al comune (cfr. art. 2, primo comma, n. 7, 8, 9, 10, 11; art. 3, primo comma, n. 1, 2, 3, 4, 5, 6).

La successiva legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), che ha fra l'altro abrogato (art. 13, comma 6) la legge n. 278 del 1976, a sua volta ha confermato che le circoscrizioni nascono da una articolazione del territorio del comune, obbligatoria o facoltativa a seconda della dimensione di quest'ultimo (art. 13, comma 1), e che il consiglio circoscrizionale rappresenta le esigenze della relativa popolazione «nell'ambito dell'unità del comune»; e ha stabilito che l'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate «dallo statuto comunale e da apposito regolamento» del comune: ha cioè ribadito che si tratta di organismi rimessi per la loro disciplina allo statuto, massimo atto di autonomia, o almeno di autorganizzazione, del comune (art. 13, comma 2; e cfr. art. 4, comma 2).

5. — Tale essendo il quadro normativo, non sussistono ostacoli, come invece ritiene la Corte remittente, alla interpretazione della disposizione impugnata nel senso che è estesa ai consigli circoscrizionali la causa di ineleggibilità sancita per i dipendenti del comune: interpretazione sulla cui base la questione di legittimità costituzionale sollevata non ha motivo di essere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, numero 7, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale),*

*sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Torino con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 422

*Sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Esecuzione della sentenza di condanna - Applicazione *de plano*, senza richiesta dell'interessato, della detenzione domiciliare al condannato agli arresti domiciliari all'atto della condanna - Prospettata violazione del diritto di difesa, del principio della finalità rieducativa delle pene, e del principio di eguaglianza, per disparità di trattamento rispetto al condannato in stato di libertà che può richiedere la sospensione della esecuzione della pena con contestuale istanza della misura alternativa alla detenzione - Insussistenza - Carattere e finalità del provvedimento, che non preclude il ricorso all'ordinario procedimento di sorveglianza, su richiesta del condannato, per l'applicazione di misure alternative - Non fondatezza della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 656, comma 10, come sostituito con l'art. 1 della legge 27 maggio 1998, n. 165.
- Costituzione, artt. 24, 3 e 27.

## 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

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 10, del codice di procedura penale, come modificato dalla legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), promossi con ordinanze emesse il 13 luglio 1998 dal tribunale di sorveglianza di Napoli e il 27 agosto 1998 (n. 3 ordinanze) dal tribunale di sorveglianza di Palermo, rispettivamente iscritte ai nn. 855, 877, 878 e 879 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 48 e 50, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Udito nella camera di consiglio del 29 settembre 1999 il giudice relatore Giuliano Vassalli.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale di sorveglianza di Napoli solleva, in riferimento agli artt. 24, 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 10, cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 1 della legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), nella parte in cui prescrive che il tribunale di sorveglianza provvede senza formalità all'eventuale applicazione della misura alternativa della detenzione domiciliare nei confronti del condannato che si trovi agli arresti domiciliari. La previsione oggetto di impugnativa, osserva il rimettente, risulterebbe «eccezionale» sotto un duplice profilo: per un verso, infatti, la decisione del tribunale di sorveglianza è adottata *de plano*; sotto altro profilo, anche il provvedimento di sospensione dell'esecuzione viene disposto d'ufficio dal



pubblico ministero e, dunque, in assenza di previa istanza dell'interessato. Da ciò scaturirebbe anzitutto, a parere del giudice *a quo*, una violazione dell'art. 24 della Costituzione, in quanto, attesa la varietà delle misure alternative e degli specifici interessi e aspettative che il condannato può nutrire, soltanto la partecipazione di quest'ultimo al procedimento di sorveglianza lo pone in condizione di sostenere adeguatamente le proprie ragioni. Violato sarebbe anche l'art. 27 della Costituzione, in quanto la decisione sulla ammissione alla detenzione domiciliare viene determinata automaticamente dallo stato privativo della libertà personale in cui si trova al momento del passaggio in giudicato della sentenza il condannato e non dalla valutazione complessiva della situazione personale, familiare e sociale dello stesso.

Si ravvisa, infine, una disparità di trattamento tra chi, trovandosi agli arresti domiciliari all'atto del passaggio in giudicato della sentenza, sia stato condannato a pena detentiva non superiore a tre o quattro anni e chi, pur dovendo espiare la stessa pena, sia libero al momento della condanna definitiva, giacché soltanto quest'ultimo potrà chiedere la sospensione della esecuzione con contestuale richiesta della misura alternativa più adeguata alla propria concreta situazione, avvalendosi di tutte le garanzie del procedimento di sorveglianza.

2. — L'identica questione è stata sollevata anche dal tribunale di sorveglianza di Palermo, il quale, con tre ordinanze recanti la medesima motivazione, espressamente richiama e fa rinvio alle argomentazioni svolte dal tribunale di sorveglianza di Napoli. Puntualizza il tribunale palermitano di ritenere centrale la violazione del principio sancito dalla direttiva n. 96 della legge-delega n. 81 del 1987 in tema di giurisdizionalizzazione della fase esecutiva e di garanzia del contraddittorio, come d'altra parte reso evidente dalla giurisprudenza di questa Corte, la quale ha esteso le garanzie della giurisdizione piena «anche a procedimenti di contenuto minore», come nel caso della sentenza n. 53 del 1993.

3. — Nei giudizi non si sono costituite le parti private né ha spiegato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le doglianze dei giudici *a quibus*, identiche nei vari atti di rimessione e dunque tali da comportare la riunione dei relativi giudizi, sono incentrate sulla previsione dettata dal comma 10 dell'art. 656 cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 1 della legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), il quale stabilisce che, ricorrendo le condizioni di applicabilità della disciplina relativa alla sospensione dell'esecuzione prevista dal comma 5 del medesimo articolo, se il condannato si trova agli arresti domiciliari, il pubblico ministero sospende l'esecuzione dell'ordine di carcerazione trasmettendo gli atti al tribunale di sorveglianza, il quale provvede «senza formalità» alla «eventuale» applicazione della detenzione domiciliare. Stabilisce, poi, la disposizione impugnata che, nelle more della decisione, il condannato «permane nello stato detentivo nel quale si trova e il tempo corrispondente è considerato come pena espiata a tutti gli effetti». La richiesta dei Tribunali rimettenti è concorde, e mira, non ad una sentenza manipolativa o additiva, ma alla caducazione dell'intero procedimento *de plano* e della conseguente statuizione — per così dire vincolata e senza richiesta dell'interessato — demandata all'organo di sorveglianza. Tre i parametri a tal proposito invocati: anzitutto si prospetta violazione del diritto di difesa, assumendosi che soltanto la diretta partecipazione del condannato può consentirgli di far valere gli specifici interessi che intende perseguire; viene dedotta, poi, violazione dell'art. 27 della Costituzione, giacché la applicazione della misura della detenzione domiciliare scaturirebbe non da una valutazione complessiva della situazione del condannato, ma dallo *status libertatis* in cui il medesimo versa all'atto del passaggio in giudicato della sentenza; compromesso, infine, sarebbe il principio di uguaglianza, in quanto, a parità di condanna, soltanto il condannato che si trovi in stato di libertà può «richiedere la sospensione della esecuzione della pena con la contestuale istanza della misura alternativa alla detenzione che, a proprio opinabile giudizio, meglio risponda alla concreta situazione personale, familiare, sociale, nonché rispetto alla quale abbia maggiori aspettative circa una decisione favorevole ...», avvalendosi «a tal fine di tutte le garanzie del procedimento di sorveglianza di cui agli artt. 666 e 678 c.p.p.». Il tribunale di sorveglianza di Palermo, a sua volta, nell'evocare gli stessi parametri, richiamando espressamente tutte le considerazioni poste a fondamento delle ordinanze di rimessione pronunciate dal tribunale di sorveglianza di Napoli, ha in particolare

sottolineato il contrasto che sarebbe dato riscontrare tra la norma impugnata e la direttiva n. 96 della legge-delega n. 81 del 1987, relativa alle garanzie di giurisdizionalità nella fase della esecuzione ed alla necessità del contraddittorio, pur non deducendo alcun profilo di eccesso di delega, essendo stata la norma in esame introdotta con legge ordinaria.

2. — La questione non è fondata.

I rilievi critici sviluppati dai giudici *a quibus* non possono certo ritenersi né isolati né pretestuosi, giacché essi trovano quasi testuale rispondenza nelle posizioni assunte dalla maggior parte dei commentatori che si sono sin qui occupati della normativa oggetto di impugnativa. Tuttavia, nonostante le perplessità che la disposizione impugnata può generare sul piano non soltanto della coerenza sistematica ma anche dei problemi pratici che dalla stessa possono scaturire, deve escludersi che i rilievi a tal proposito formulati assumano uno specifico risalto costituzionale, almeno se riferiti ai parametri ed ai profili enunciati nelle ordinanze di rimessione.

Quanto, infatti, al diritto di difesa che si assume essere violato, è agevole osservare che non può ritenersi in contrasto con quel principio una disposizione che si limiti a configurare un intervento *de plano* a sua volta teso a verificare la applicabilità di una misura alternativa in sé non peggiore rispetto alla condizione in cui versa il condannato a quel momento. La legittimità dei provvedimenti *de plano* o delle determinazioni in sé suscettibili di dar luogo a contraddittorio differito o eventuale è stata infatti più volte affermata da questa Corte ed è ormai da tempo pacificamente riconosciuta anche in dottrina. A ben guardare, anzi, il profilo dedotto dai giudici *a quibus* non attiene neppure al difetto di contraddittorio in sé e per sé considerato, ma alla necessità di consentire al condannato di esprimere le sue valutazioni o scelte in ordine alla misura alternativa che risponda meglio delle altre ai suoi specifici interessi. L'interlocuzione alla quale i rimettenti fanno riferimento, dunque, non è costruita in chiave di difesa *stricto sensu*, ma nella più circoscritta prospettiva di rappresentare i propri interessi e le proprie aspettative in una «occasione» che può assumere rilievo costituzionale soltanto ove quella fosse l'unica «occasione» offerta al condannato per far sentire la propria voce e formulare le proprie richieste in ordine alle misure da applicare; conclusione, questa, non soltanto non legittimata dal dato normativo, ma neppure prospettata dagli stessi giudici *a quibus*. Vale la pena di sottolineare, a tal proposito, che la Corte di cassazione ha recentemente avuto modo di puntualizzare che il tribunale di sorveglianza può provvedere *de plano* e senza garanzia di contraddittorio solo nella eventualità in cui ritenga di poter applicare la detenzione domiciliare, giacché, in caso contrario, deve essere seguita la procedura in contraddittorio prevista in via ordinaria dagli artt. 678, comma 1, e 666 cod. proc. pen. (Cass., Sez. I, 15 aprile 1999, n. 3005). È evidente, quindi, che il condannato al quale viene *de plano* applicata la misura della detenzione domiciliare non può ritenersi privato del diritto di richiedere in via ordinaria tutte le misure alternative cui ritenga di aver titolo, sicché la disposizione di cui si discute finisce per atteggiarsi come provvedimento d'urgenza e a connotazioni eminentemente interinali, in vista dell'ordinario procedimento di sorveglianza ove il condannato non ritenga di «accettare» la misura applicatagli. Al tempo stesso, ed a conferma del carattere non preclusivo del regime qui in esame, sta il rilievo che nessun dato testuale o di sistema consente di ravvisare elementi di incompatibilità tra la disciplina oggetto di impugnativa e quella dettata dal parimenti novellato art. 47, comma 4, dell'Ordinamento penitenziario: disposizione, quest'ultima, in base alla quale è stabilito che se l'istanza di affidamento in prova al servizio sociale è proposta dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, in presenza di determinate condizioni è consentito al magistrato di sorveglianza di sospendere l'esecuzione della pena e ordinare la liberazione del condannato.

Se la finalità della norma censurata è stata quindi quella di impedire che il condannato agli arresti domiciliari potesse far ingresso in carcere all'atto dell'esecuzione della condanna prima di poter accedere alla misura alternativa più simile a quella cautelare, se ne deve concludere che tale obiettivo — in sé volto ad impedire un grave danno per il condannato — pur potendo essere realizzato attraverso una articolazione normativa tecnicamente diversa da quella prescelta, non può certo ritenersi lesivo di valori costituzionali, specie se si considera che la stessa legge n. 165 del 1998, all'art. 4, ha profondamente mutato la configurazione della detenzione domiciliare, posto che le relative connotazioni consentono ora effettivamente di tracciare un qualche parallelismo con la misura degli arresti domiciliari, in termini senz'altro meno labili rispetto al passato.

3. — Quanto, poi, alla violazione dell'art. 27 della Costituzione, è agevole osservare che la misura della detenzione domiciliare applicata *de plano* e «d'ufficio» a chi si trovi agli arresti domiciliari all'atto della condanna e nelle condizioni per fruire della indicata misura alternativa, non determina alcun tipo di interferenza sulla fun-

zione rieducativa della pena, giacché si anticipa — evitando i naturali allungamenti dei tempi che sarebbero cagionati da una procedura camerale partecipata — ciò al quale il condannato avrebbe diritto come misura «minima» applicabile. Va osservato a questo riguardo che la misura della detenzione domiciliare, come si è accennato ora mutata nella propria struttura ad opera della stessa legge n. 165 del 1998, non è più caratterizzata da quella eminente finalità umanitaria ed assistenziale che prima la contraddistingueva (v. sentenze n. 173 del 1997 e n. 165 del 1996), ma ha assunto aspetti sicuramente più vicini alla ordinaria finalità rieducativa e di reinserimento sociale. La circostanza, infatti, che la misura in questione non sia più limitata ai «soggetti deboli», prima previsti come destinatari esclusivi della misura stessa dall'art. 47-ter dell'Ordinamento penitenziario, ma sia applicabile in tutti i casi di condanna a pena non superiore a due anni (anche se residuo di maggior pena) purché la misura sia idonea ad evitare il pericolo di recidiva, sta a dimostrare che in queste ultime ipotesi la pena o il residuo di pena detentiva breve legittimano l'applicazione della misura in quanto volta ad assecondare il passaggio graduale allo stato di libertà pieno mediante un istituto che sviluppa la ripresa dei rapporti familiari ed intersoggettivi, senza incidere negativamente sulle eventuali opportunità di lavoro. In questa prospettiva è evidente che la detenzione domiciliare «d'ufficio» al condannato che ne abbia titolo e che si trovi in una condizione limitativa della libertà assai simile a quella misura, appare essere previsione non soltanto non in contrasto, ma addirittura in linea con il parametro costituzionale che si pretende esser stato compromesso.

4. — Per quanto infine concerne la prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione, è agevole rilevare che la questione, nei termini in cui è sviluppata, è palesemente priva di fondamento, in quanto i giudici *a quibus* contraddittoriamente finiscono per porre a raffronto fra loro due situazioni eterogenee, quali sono quella dell'imputato in stato di libertà rispetto a quella in cui versa chi si trova agli arresti domiciliari al momento della condanna: a ciò va aggiunto, sotto altro profilo, che il ragionamento svolto dai giudici rimettenti non tiene in alcuna considerazione la circostanza che il condannato al quale è applicata la misura della detenzione domiciliare è sempre in condizione di chiedere qualsiasi altra misura alternativa, sicché la pretesa disparità finisce per risultare, anche per questo aspetto, soltanto apparente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 10, del codice di procedura penale, come sostituito ad opera dell'art. 1 della legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), sollevata, in riferimento agli artt. 24, 3 e 27 della Costituzione, dal tribunale di sorveglianza di Napoli e dal tribunale di sorveglianza di Palermo con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 423

Ordinanza 27 ottobre-4 novembre 1999

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Matrimonio - Scioglimento - Reati in materia di rapporti familiari - Violazione dell'obbligo di corrispondere l'assegno dovuto, dal coniuge divorziato all'altro coniuge, dopo la cessazione degli effetti civili del matrimonio - Procedibilità d'ufficio, anziché a querela della persona offesa (come previsto dall'art. 570 cod. pen., per l'analogo reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare) - Prospettata lesione del principio di eguaglianza e del principio di tutela della famiglia - Questione non valutabile con riferimento ad uno solo degli elementi di diversità tra le situazioni poste a raffronto - Manifesta inammissibilità.**

- Legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 12-*sexies*, aggiunto dall'art. 21 della legge 6 marzo 1987, n. 74.
- Costituzione, artt. 3 e 29.

### 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. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), aggiunto dall'articolo 21 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio), promosso con ordinanza emessa il 18 settembre 1998 dal pretore di Ancona nel procedimento penale a carico di Piero Sacchetti, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 1999;

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

Udito nella camera di consiglio del 29 settembre 1999 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Ritenuto che con ordinanza emessa il 18 settembre 1998 nel corso di un processo penale promosso con l'imputazione di non aver adempiuto l'obbligo di corrispondere l'assegno stabilito a favore del coniuge divorziato, il pretore di Ancona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), aggiunto dall'art. 21 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio), nella parte in cui, disponendo che al coniuge che si sottrae all'obbligo di corrispondere l'assegno fissato con la sentenza che pronuncia lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio si applicano le pene stabilite dall'art. 570 del codice penale, non prevede che il reato sia punibile a querela della persona offesa;

che, ad avviso del giudice rimettente, il rinvio all'art. 570 cod. pen., contenuto nella disposizione denunciata, riguarderebbe soltanto le pene previste per il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare, ma non comprenderebbe la disciplina della punibilità del reato a querela della persona offesa; su questa base, il pretore ritiene che il reato previsto dall'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970 sia perseguibile d'ufficio anche

quando riguardi l'inadempimento in danno dell'ex coniuge, a differenza del delitto previsto dall'art. 570 cod. pen., che egli considera analogo quando la violazione degli obblighi di assistenza familiare consista nella mancata corresponsione dei mezzi economici necessari al mantenimento del coniuge convivente o legalmente separato;

che il pretore di Ancona denuncia la lesione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e della tutela accordata alla famiglia come società naturale fondata sul matrimonio (art. 29 Cost.), giacché la procedibilità a querela soltanto del delitto di violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 cod. pen.), e non invece dell'analogo reato commesso dal coniuge divorziato, determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento e rafforzerebbe la tutela dell'ex coniuge sotto il profilo delle modalità di impulso processuale del reato, mentre minore sarebbe la protezione del coniuge convivente o separato;

che il giudice rimettente considera la soluzione del dubbio di legittimità costituzionale rilevante per il giudizio del quale è investito, giacché, se la questione fosse accolta, egli dovrebbe emanare una sentenza di non doversi procedere per sopravvenuta remissione della querela;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata manifestamente inammissibile o manifestamente infondata, sottolineando che questioni identiche sono già state esaminate dalla Corte e dichiarate inammissibile o manifestamente inammissibile (sentenza n. 325 del 1995 e ordinanza n. 209 del 1997).

Considerato che la questione di legittimità costituzionale è diretta ad assimilare, quanto alla procedibilità a querela della persona offesa, il reato commesso dall'ex coniuge che si sottrae all'obbligo di corrispondere l'assegno dovuto per il mantenimento del coniuge divorziato dopo lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio (art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970, aggiunto dall'art. 21 della legge n. 74 del 1987) al reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 cod. pen.) per la mancata corresponsione dei mezzi economici necessari al mantenimento del coniuge convivente o legalmente separato senza colpa;

che il giudice rimettente, nel sollevare il dubbio di legittimità costituzionale, interpreta il rinvio all'art. 570 cod. pen., operato dalla norma denunciata, come esclusivamente riferito alle sanzioni previste per quel reato, senza comprendere la procedibilità a querela della persona offesa;

che la questione prospettata coglie, nelle situazioni poste a raffronto, solamente l'aspetto della diversa procedibilità del reato, senza considerare altri elementi di diversità della disciplina, relativi anche alle condotte penalmente sanzionate, rispettivamente, dall'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970 e dall'art. 570 cod. pen.; sicché — come questa Corte ha già affermato, dichiarando inammissibile (sentenza n. 325 del 1995) e manifestamente inammissibile (ordinanza n. 209 del 1997) questioni identiche o analoghe — l'intervento richiesto non renderebbe omogenee le discipline poste a raffronto, ma, riguardando soltanto il regime della procedibilità, toccherebbe esclusivamente uno degli elementi che diversificano le fattispecie considerate (cfr., inoltre, sentenza n. 472 del 1989 e ordinanza n. 299 del 1998);

che l'ordinanza di rimessione invoca impropriamente l'art. 29 della Costituzione per denunciare quella che ritiene essere una minore tutela del coniuge convivente o separato rispetto all'ex coniuge, mentre l'oggetto della questione di costituzionalità non è la condizione del coniuge in costanza di matrimonio o separato; d'altra parte la Corte ha già altre volte ritenuto l'art. 29 della Costituzione parametro non utile per sindacare modalità di impulso processuale di reati attinenti a rapporti familiari (sentenza n. 46 del 1970; ordinanza n. 535 del 1987);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata 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

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-sexies della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), aggiunto dall'art. 21 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione, dal pretore di Ancona con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

*Il Presidente:* GRANATA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

99C1136

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 1° settembre 1999*  
(della regione Trentino-Alto Adige)

**Banca - Note dei direttori delle filiali di Trento e Bolzano della Banca d'Italia in data 24 giugno 1999, rispettivamente individuate con i n. 005141 e n. 003469, indirizzate alle banche con articolazione territoriale regionale - Richiesta a dette banche della disapplicazione della legislazione regionale e della diretta applicazione della normativa regolamentare statale in materia di requisiti di professionalità per i componenti del collegio sindacale - Asserita violazione della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti di credito a carattere regionale nonché di sviluppo della cooperazione e di vigilanza sulle cooperative.**

- Nota del 24 giugno 1999 n. 003469 del direttore Banca d'Italia - filiale Bolzano di Bolzano, nota del 24 giugno 1999 n. 005141 del direttore Banca d'Italia - filiale Trento di Trento.
- Statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 5, n. 3, 4, n. 9, e 16; d.P.R. del 26 marzo 1977, n. 234; d.P.R. del 28 marzo 1975, n. 472; d.lgs. del 1° settembre 1993, n. 385; d.P.R. del 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Trentino-Alto Adige, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro-tempore* dott.ssa Margherita Cogo, autorizzata con deliberazione della Giunta regionale n. 937 del 29 luglio 1999 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 3 agosto 1999 (rep. n. 2909), rogata dall'ufficiale rogante avv. Franco Conci, segretario della Giunta regionale della regione Trentino-Alto Adige (all. 2) — dagli avvocati Giandomenico Falcon di Padova e Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato e per esso alla Banca d'Italia, filiali di Trento e di Bolzano, di indirizzare alle «banche con articolazione territoriale regionale» note con le quali arbitrariamente si richiede alle predette banche la disapplicazione della legislazione regionale e la diretta applicazione della normativa regolamentare statale in materia di requisiti di professionalità per i componenti del collegio sindacale; nonché per il conseguente annullamento, delle note dei direttori delle filiali di Trento e di Bolzano della Banca d'Italia di data 24 giugno 1999, rispettivamente individuate con i numeri 005141 e 003469 (all. 3 e 4), non inviate alla regione, con le quali si pretende dalle banche locali il comportamento sopra indicato; per violazione:

degli artt. 5, n. 3, e 4, n. 9, nonché dell'art. 16 dello Statuto di autonomia;

delle relative norme di attuazione, ed in particolare di quelle emanate con d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, e con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 472, e successive modificazioni;

dell'art. 159 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, in quanto questo ribadisce le competenze e prerogative delle regioni a statuto speciale in materia;

dell'art. 2 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266;

per i profili e nei modi di seguito illustrati.

## FATTO E DIRITTO

La ricorrente regione Trentino-Alto Adige ha competenza legislativa ed amministrativa in materia di «ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali nonché delle aziende di credito a carattere regionale», ai sensi dell'art. 5, n. 3, e dell'art. 16 dello statuto di autonomia.

Le relative potestà sono state in concreto trasferite alla regione con le norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, con il quale è stato disposto che «le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato, eserci-

tate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, nella materia di ordinamento degli enti e delle aziende di credito a carattere regionale sono esercitate dalla regione Trentino-Alto Adige» (art. 1, comma 1).

Inoltre la regione ha anche potestà legislativa primaria e potestà amministrativa in materia di «sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative», ai sensi dell'art. 4, n. 9, e dell'art. 16 dello Statuto. E l'art. 1 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 472, ha disposto il concreto trasferimento delle attribuzioni già statali, in termini corrispondenti a quelli sopra enunciati per la materia del credito.

Nell'esercizio delle proprie competenze la regione ha tra l'altro emanato la legge regionale 22 marzo 1987, n. 1, recante «Attuazione della direttiva, in data 12 dicembre 1977, del Consiglio delle comunità europee n. 77/1980 in materia creditizia, in applicazione della legge 5 marzo 1985, n. 1». Tale legge disciplina, tra l'altro, i requisiti di professionalità e di onorabilità dei quali devono essere in possesso gli esponenti delle aziende di credito, e tra essi i membri del collegio sindacale.

Precisamente, l'art. 3 di tale legge disciplina, per gli enti creditizi locali in generale, i requisiti professionali relativi al presidente del consiglio di amministrazione, all'amministratore delegato ed agli amministratori che abbiano poteri in materia di concessione del credito, nonché al direttore generale o equivalente.

Per quanto riguarda in particolare le casse rurali ed artigiane, le banche popolari aventi non più di tre sportelli, ed i monti di credito, l'art. 4, comma 1, dispone che la carica (oltre che di presidente del consiglio di amministrazione) di presidente del collegio sindacale possa essere ricoperta, oltre che dalle persone che possiedono i più severi requisiti stabiliti dall'art. 3, da altre persone che «abbiano svolto, per un periodo non inferiore a tre anni: a) attività di amministrazione, direzione o controllo in imprese agricole, commerciali o artigiane; b) attività professionali o di insegnamento in materia attinente al settore creditizio, finanziario o assicurativo»; mentre il comma 2 dispone poi che «nelle casse rurali ed artigiane e nelle banche popolari di cui al precedente comma la carica di presidente può altresì essere ricoperta da persone che abbiano esercitato, per un periodo non inferiore ad un anno, attività di amministrazione, direzione o controllo nel settore della cooperazione o in enti a carattere mutualistico».

La descrizione della disciplina regionale degli esponenti aziendali, e tra essi dei sindaci, va completata ricordando che accanto ai requisiti «positivi» vi sono le cause di incompatibilità, disciplinate dagli artt. 5 e 6 della legge regionale. In particolare, l'art. 6 prevede che non possano essere, tra l'altro, sindaci le persone che si trovino in stato di interdizione, che siano sottoposte a misure di prevenzione ai sensi della legislazione antimafia, che siano stati irrevocabilmente condannati a determinate pene, per determinati reati.

Nell'insieme, risulta evidente che la legislazione regionale non richiede per i membri del collegio sindacale l'iscrizione ad alcun albo professionale: e ciò non per sbadataggine o per leggerezza, ma per mantenere e valorizzare la rete di competenze create nella società civile dall'attività delle banche locali, ed al tempo stesso per mantenere il collegamento di tali banche con il proprio retroterra culturale e sociale. Il tipo di persone che la legge regionale individua per l'esercizio della funzione può evincersi proprio dai requisiti minimi richiesti dall'art. 4 per il presidente del collegio sindacale: persone provenienti dallo stesso mondo di cui la banca è espressione, e che in esso hanno maturato nella pratica specifiche competenze.

Si noti che la legge regionale è in vigore da molti anni, e che la sua applicazione non ha mai evidenziato alcun problema gestionale.

Le competenze e la legislazione della ricorrente regione Trentino-Alto Adige sono espressamente riconosciute e fatte salve dalla legislazione statale in materia bancaria.

Va qui ricordato che l'art. 159, comma 3, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, approvato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nel disporre (con disposizione generale, e salva per la regione Trentino-Alto Adige l'applicazione degli specifici meccanismi di cui al d.P.R. n. 266 del 1992) che «sono inderogabili e prevalgono sulle contrarie disposizioni già emanate le norme dettate dai commi 1 e 2 nonché dagli artt. 15, 16, 26 e 47», ha cura tuttavia di specificare contestualmente che «restano peraltro ferme le competenze attribuite agli organi regionali nella materia disciplinata dall'art. 26»: la quale è, come chiaramente risulta dalla stessa intitolazione di tale articolo, quella dei «Requisiti di professionalità e di onorabilità degli esponenti aziendali», ovvero proprio quella disciplinata nell'esercizio delle potestà statuarie dalla legge regionale n. 1 del 1987, sopra sommariamente esposta nei punti qui rilevanti.

Si noti che anche sul piano letterale l'art. 159, comma 3, prevede (per tutte le regioni speciali) che prevalgano sulle contrarie disposizioni «le norme dettate dai commi 1 e 2 nonché dagli artt. 15, 16, 26 e 47», e non affatto le norme dettate da altri organi in via regolamentare sulla base di tali articoli. Al contrario, proprio nella materia propria dell'art. 26 vengono fatti espressamente salvi i poteri regionali.



Risulta evidente che il «regolamento del Ministro del tesoro» che a termini dell'art. 26, comma 1 e dell'art. 159, comma 3, è destinato a disciplinare in relazione alle banche diverse da quelle cui si estende la competenza delle regioni speciali i requisiti di professionalità ed onorabilità degli esponenti bancari non costituisce fonte di diretta disciplina normativa, nelle regioni a statuto speciale: e ciò per lo stesso disposto della normativa bancaria, ed a prescindere dall'operare della generale salvaguardia prevista per la sola regione Trentino-Alto Adige dall'art. 2 del d.P.R. n. 266 del 1992, in base al quale nelle materie assegnate alla regione e alle province autonome la normativa statale non si applica direttamente, ma solo attraverso l'adeguamento della normativa locale, in quanto esso sia dovuto.

D'altronde, benché il punto non sia qui direttamente rilevante, va osservato che dal regolamento del Ministro del tesoro neppure possono derivare per la regione Trentino-Alto Adige vincoli di adeguamento; essendo pacifico che lo stesso regolamento governativo (ed a maggiore ragione quello semplicemente ministeriale) non costituisce — come più volte ribadito da codesta ecc.ma Corte costituzionale (v. tra le altre sent. n. 482 del 1995) — fonte idonea a recare quei «principi fondamentali» di legislazione che nelle materia di potestà concorrente comportano l'adeguamento della legislazione regionale. Ma si ripete che nell'ambito del presente conflitto il punto rimane del tutto irrilevante, trattandosi qui di giudicare non la perdurante validità della legislazione statale, ma l'arbitraria pretesa della Banca d'Italia di applicare alle banche regionali direttamente la normativa regolamentare statale.

La conclusione generale che se ne deve qui trarre è che la legislazione regionale recata dalla legge n. 1 del 1987, sopra illustrata, costituisce tuttora la disciplina positiva della materia per le banche regionali, e che essa non è stata e non poteva essere derogata o abrogata dalla normativa regolamentare dello Stato prevista dall'art. 26 t.u. bancario ed in seguito emanata con decreto 18 marzo 1998, n. 161: sia per il chiaro disposto dell'art. 159 della legge bancaria, sia per le garanzie speciali date alla regione Trentino-Alto Adige con il d.P.R. n. 266 del 1992, sia per i principi generali in materia di rapporti tra fonti regolamentari statali e legge regionale.

In particolare, dunque, non costituisce disciplina attualmente applicabile nel Trentino-Alto Adige l'art. 3 del regolamento ministeriale.

Alla luce di quanto esposto appare evidente, ad avviso della ricorrente regione, la totale erroneità delle note qui impugnate, e la totale arbitrarietà della pretesa di adeguamento da parte delle banche regionali ivi espressa. In effetti, gli organi autori delle circolari (si tratta degli organi locali della Banca d'Italia, che riflettono tuttavia un orientamento derivante dagli organi centrali della stessa, come è reso evidente dal fatto che in esse si accenni «a titolo esemplificativo» alla situazione del Trentino-Alto Adige: il che non avrebbe senso in una prospettiva puramente locale) errano tre volte: errano quando ritengono che il corpo dei principi fondamentali vincolanti per il legislatore regionale in materia di professionalità ed onorabilità degli esponenti bancari debba ormai ricavarli non dalla disciplina statale di rango primario, ma in realtà dal solo regolamento ministeriale di cui al decreto 18 marzo 1998, n. 161; ma errano prima ancora quando del tutto arbitrariamente ritengono che la normativa ministeriale statale sia essa la disciplina direttamente operante per le banche regionali, in sostituzione della disciplina regionale; ed errano infine ancora prima quando ritengono che spetti ad essi, anziché alla ricorrente regione, di dare istruzioni amministrative alle banche regionali nella materia qui in questione, oggetto legittimo e riconosciuto di disciplina regionale.

Si noti che tali errori, benché interconnessi, sono in realtà indipendenti: persino se si trattasse di applicare direttamente la normativa ministeriale statale — il che non è — spetterebbe comunque alla ricorrente regione, e non alla Banca d'Italia, di dare le relative istruzioni alle banche regionali, mentre la Banca d'Italia potrebbe al più segnalare il suo punto di vista ai competenti organi della regione, richiedendo ad essi un comportamento conforme: comportamento che comunque la regione dovrebbe e potrebbe valutare secondo la propria analisi del diritto vigente.

Errate le premesse risulta dunque erronea, arbitraria e lesiva la pretesa della Banca d'Italia di ingiungere alle banche regionali il comportamento richiesto dalla circolare.

Solo per scrupolo e completezza difensiva risulta opportuno soffermarsi ancora sul contenuto delle circolari qui impugnato.

In primo luogo tale contenuto è sostanzialmente identico, in quanto entrambe attingono dalla stessa fonte — apparentemente una nota interpretativa della sede centrale — solo diversamente articolandone l'uso. Precisamente, il direttore della filiale di Trento ingloba l'intero testo in una propria nota rivolta «a tutte le banche con articolazione territoriale regionale», mentre il direttore della filiale di Bolzano utilizza in parte il testo come elemento di una più breve propria nota, conservando il resto come (anonimo) «allegato»: ma la sostanza, come detto, non cambia.

In entrambi i casi si pretende di applicare alle banche destinatarie sia l'art. 3 del decreto ministeriale n. 161 del 1998 sia l'art. 7, che prevede il termine di 12 mesi dall'entrata in vigore (sempre ed ovviamente del regolamento

stesso) per l'adeguamento. Espressamente si chiede alle banche destinatarie di «provvedere alla verifica della sussistenza in capo ai componenti del collegio sindacale del requisito in questione», cioè del requisito della iscrizione nel registro dei revisori dei conti.

La base interpretativa di tale pretesa consiste nella assunzione, la cui erroneità è già stata sopra illustrata, della vincolatività del regolamento ministeriale per la regione e per giunta della sua diretta operatività.

D'altronde, le note qui impugnate palesemente confondono i due profili della questione erroneamente deducendo da un asserito vincolo esercitato dalla normativa regolamentare la sua diretta vigenza nella regione, e sovrapponendo la questione della supposta illegittimità di una legislazione regionale che si discostasse da quanto disposto dal regolamento statale alla questione della effettiva vigenza della disciplina della regione Trentino-Alto Adige.

D'altronde, è paradossale che le note impugnate richiamino a proprio sostegno la normativa della regione siciliana, la quale all'art. 54 della l.r. n. 10 del 1999 ha rinviato alle «disposizioni statali vigenti»: è evidente, infatti, che l'esistenza del rinvio operato dalla legge siciliana prova proprio il contrario della tesi sostenuta nelle note, cioè prova che in assenza di tale rinvio la normativa regolamentare statale non si sarebbe applicata.

Vanamente, ad avviso della ricorrente regione, le note della Banca d'Italia richiamano la sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 224 del 1994. Infatti tale sentenza si è limitata a sancire la correttezza della qualificazione delle norme richiamate dall'art. 159 (artt. 15, 16, 26 e 47) come inderogabili, ma non ha preso posizione alcuna sul significato del doppio richiamo operato all'art. 26, una volta come norma inderogabile per le regioni speciali ed una volta per salvaguardare nella relativa materia le competenze regionali.

Né, infine, supporto alle tesi sostenute nelle note qui impugnate viene davvero — come pure esse pretendono — dalla considerazione dei profili di diritto comunitario.

Secondo la Banca d'Italia andrebbe osservato, a «conforto ulteriore» delle proprie tesi, che «il d.m. n. 161/1998 proprio con riguardo ai requisiti di professionalità dei componenti il collegio sindacale delle banche, ivi comprese quelle cooperative, costituisce anche attuazione della normazione comunitaria in materia di controllo dei conti annuali e consolidati delle banche, la quale richiede che questi ultimi siano verificati da persone abilitate al controllo legale dei conti».

È agevole osservare che se il significato della normativa comunitaria richiamata fosse quello così affermato, la normativa regolamentare non farebbe che ripetere un obbligo comunque derivante da disposizioni di direttive autoapplicative (in quanto già scadute e presuntivamente precise sul punto). Ma la realtà è del tutto diversa.

È vero che la normativa comunitaria, a partire dalla direttiva n. 78/660/CEE, richiede che le società debbano «far controllare i loro conti annuali da una o più persone abilitate ai sensi della legge nazionale alla revisione dei conti» (art. 51, lett. a): ma ciò non comporta affatto che l'unico modo di attuare tale disciplina consista in un corrispondente requisito posto per i membri del collegio sindacale.

Al contrario, è evidente che la regola comunitaria può essere osservata in diverso modo, distinguendo tra l'organo abilitato a seguire in termini di controllo la gestione nel suo sviluppo quotidiano — cioè il collegio sindacale — e l'attività annuale di certificazione dei conti, che può bene essere svolta dall'esterno della società per il tramite di appositi specialisti.

Verrebbe anzi da dire che questa seconda modalità garantisce una verifica assai più efficace della prima, dato che l'organo che segue costantemente l'amministrazione della società (e che di fatto tende a divenirne una parte, immedesimandosi nei suoi problemi e collaborando alla ricerca delle soluzioni) non è quello cui è affidato il riscontro obbiettivo sui conti.

In questo senso è orientata la disciplina della regione Trentino-Alto Adige, la quale ammette che il collegio sindacale sia composto da persone che rimangono più vicine all'ambiente di formazione proprio delle banche rurali e popolari, mentre il riscontro oggettivo annuale sui conti sarà affidato a società e specialisti esterni, ovviamente abilitati secondo la legge.

In ogni modo, ed in estremo subordine, persino se in denegata ipotesi si dovesse ritenere direttamente applicabile nella regione Trentino-Alto Adige la disciplina del d.m. n. 168 del 1998, spetterebbe comunque alla ricorrente regione, e non alla Banca d'Italia, di dare alle banche regionali le opportune istruzioni circa il comportamento da tenere, salva la potestà di diversi organi o istituzioni interessate di contestare nelle competenti sedi la correttezza dell'applicazione che la regione dà al diritto vigente, trattandosi di funzioni amministrative attinenti alla verifica dei requisiti di professionalità e di onorabilità, oggetto della potestà legislativa regionale.

P. Q. M.

*Chiede all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Banca d'Italia, filiali di Trento e di Bolzano, di indirizzare alle «banche con articolazione territoriale regionale» circolari con le quali arbitrariamente si richiede alle predette banche la disapplicazione della legislazione regionale e la diretta applicazione della normativa regolamentare statale in materia di requisiti di professionalità per i componenti del collegio sindacale;*

*Nonché conseguentemente annullare le circolari dei direttori delle filiali di Trento e di Bolzano della Banca d'Italia di data 24 giugno 1999 (all. 3 e 4), non inviate alla regione, con le quali si pretende dalle banche locali il comportamento sopra indicato, per violazione delle disposizioni aventi rango costituzionale, attuativo ed ordinario indicate in premessa.*

Padova-Roma, addì 20 agosto 1999.

Avv. prof. Giandomenico FALCON - avv. Luigi MANZI

99C0932

N. 32

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 29 settembre 1999  
(della provincia autonoma di Trento)*

**Ambiente - Serbatoi interrati destinati allo stoccaggio di sostanze o preparati liquidi per usi commerciali e ai fini della produzione industriale - Regolamento adottato dal Ministro dell'ambiente - Attribuzione al Ministro dell'ambiente di funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività connesse nonché di elaborazione e di proposta delle linee guida per l'applicazione delle relative tecnologie - Previsione di: procedure per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni; installazione ed uso di nuovi serbatoi interrati; condizioni per la conduzione dei serbatoi interrati; registrazione, controlli ed interventi sui serbatoi interrati già esistenti - Conflitto di attribuzione promosso dalla provincia autonoma di Trento - Interferenza con la potestà legislativa provinciale primaria, in materia di commercio, utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità - Difetto di adeguato fondamento legislativo - Mancato rispetto dei vincoli di contenuto e procedura stabiliti per gli atti di indirizzo e coordinamento - Incidenza sul principio di leale cooperazione.**

- Decreto del Ministro dell'ambiente del 24 maggio 1999, all. A e B, artt. 12, 11, 10, 9, 8, 6, 5, commi 4, 3, 2, 4, comma 1, 3, comma 1, 2, 1, numero 246.
- Statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5 e 6, 9 nn. 3, 9, 10, 16, legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 3; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 8, comma 1.

Ricorso per conflitto di attribuzioni della provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro-tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale n. 6710 del 17 settembre 1999 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 21 settembre 1999 (rep. n. 023692) rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, dirigente del Servizio affari generali della provincia autonoma di Trento (all. 2) — dagli avvocati Giandomenico Falcon di Padova e Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri n. 5.

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato di emanare nei confronti della provincia autonoma di Trento il decreto del Ministro dell'ambiente 24 maggio 1999, n. 246, «Regolamento recante norme concernenti i requisiti tecnici per la costruzione, l'installazione e l'esercizio dei serbatoi interrati», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 176, serie generale, del 29 luglio 1999, ed in particolare le disposizioni di cui agli artt. 1, 2 e 3, comma 1; 4, comma 1; 5, commi 2, 3, 4; 6; 8; 9; 10; 11; 12, e gli allegati A e B, nonché per il conseguente annullamento dello stesso decreto, con particolare riferimento alle specifiche disposizioni impugnate, per violazione:

dell'art. 8, nn. 5) e 6) dello Statuto, in quanto assegnato alla provincia autonoma di Trento potestà legislativa primaria in materia di Urbanistica e piani regolatori nonché di Tutela del paesaggio;

dell'art. 9, nn. 3), 9) e 10) dello Statuto, in quanto assegnano alla provincia autonoma di Trento potestà legislativa concorrente in materia di Commercio, Utilizzazione delle acque pubbliche, Igiene e sanità;

dell'art. 16 dello Statuto, concernente le funzioni amministrative provinciali;

del sistema delle norme di attuazione ed in particolare degli artt. 2 e 3 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; dell'art. 17, comma 3, legge n. 400 del 1988; dell'art. 8, comma 1, legge n. 59 del 1997; del principio di leale cooperazione tra Stato e regioni, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

#### FATTO E DIRITTO

Il d.m. 24 maggio 1999, n. 246, qui impugnato, sostituisce (come espressamente risulta dall'art. 13) il d.m. 20 ottobre 1998, già impugnato da questa provincia con ricorso del 28 dicembre 1998.

La sostituzione si sarebbe resa necessaria, secondo quanto risulta, perché con il precedente decreto il Ministro aveva dettato una disciplina sostanzialmente normativa senza seguire l'*iter* prescritto per gli atti regolamentari.

A seguito di ciò, con rilievo compiuto il 16 novembre 1998, la Corte dei conti ha fatto presente che il decreto in questione, pur recando disposizioni normative, non era stato sottoposto al controllo preventivo, e dunque ad avviso della Corte stessa non aveva potuto conseguire efficacia.

In questa situazione, il Ministro ha «ripreso» il procedimento che già aveva condotto al d.m. 20 ottobre 1998 dal punto immediatamente precedente l'emanazione del decreto, ha sottoposto le relative disposizioni (con qualche minore modifica di contenuto rispetto alla precedente versione, e con la parola «Regolamento» inserita nel titolo dell'atto) al parere del Consiglio di Stato, nonché al conseguente controllo della Corte dei conti.

Peraltro, né le poche modifiche di contenuto, né la nuova forma di adozione dell'atto eliminano i profili di incostituzionalità e lesività che già inficiavano il decreto sostituito.

Di qui la necessità e l'opportunità della nuova impugnazione da parte della provincia autonoma di Trento, per riprospettare avverso l'atto ora vigente le censure già proposte avverso il precedente decreto, integrate con le considerazioni e le censure rese necessarie dalla nuova forma dell'atto.

Come il decreto del 20 ottobre 1998, quello qui impugnato concerne i «requisiti tecnici per la costruzione l'installazione e l'esercizio dei serbatoi interrati». Esso interviene in una materia nella quale la provincia autonoma di Trento ha potestà legislativa, ai sensi delle disposizioni statutarie e di attuazione ricordate in premessa.

Nell'esercizio di tale potestà legislativa, la provincia ha tra l'altro approvato le disposizioni contenute nel «Testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti» con decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. In particolare, l'art. 26 del testo unico reca la disciplina relativa ai Serbatoi o contenitori di materiale inquinante, in cui sono disposte le prescrizioni necessarie per evitare effetti di inquinamento.

Più precisamente, la normativa provinciale tra l'altro pone regole sulla alimentazione dei serbatoi e abilita la Giunta provinciale a stabilire le modalità tecniche per la loro installazione (comma 1); prescrive che i serbatoi non possano collocarsi a diretto contatto con il suolo ma debbano essere sistemati entro un apposito involucro impermeabile (comma 2 e comma 3 per le norme transitorie); prevede regole cautelative per l'accumulo o accatastamento di sostanze e materiali solidi e semisolidi (comma 4); prevede i rimedi per il caso di inosservanza (comma 5).

La normativa provinciale in materia è completata dalla deliberazione della Giunta provinciale del 25 maggio 1990, n. 6043, avente ad oggetto (ai sensi del comma 9 dell'art. 26 sopra ricordato) la «Determinazione di soglie limite (all. 3)».

Inoltre la provincia autonoma di Trento dispone anche di una propria disciplina in materia di distributori di carburanti, in particolare disposta dall'art. 51 della legge provinciale 22 dicembre 1983, n. 46 (Disciplina del settore commerciale, con il relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Giunta provinciale 13 dicembre 1984, n. 18-13).

Nelle stesse materie interviene ora sul piano nazionale (dopo il d.m. del 20 ottobre 1998) il decreto ministeriale 24 maggio 1999, qui impugnato. Esso si pone la finalità, come espressamente detto all'art. 1, della «salvaguardia e prevenzione dell'inquinamento del suolo e delle acque superficiali e sotterranee che potrebbe essere causato dal rilascio delle sostanze o preparati contenuti nei citati serbatoio».

A tale fine il decreto contiene una analitica disciplina suddivisa in disposizioni di carattere generale (artt. da 1 a 5), disposizioni per nuovi serbatoi interrati (artt. da 6 a 9) e disposizioni per serbatoi interrati esistenti (artt. 10 e 11), alle quali si aggiungono la disposizione sulle «norme tecniche di riferimento» di cui all'art. 12 e la disposizione finale di cui all'art. 13. Di tali disposizioni converrà in primo luogo esaminare sinteticamente il contenuto.

Il regolamento, dopo avere nei primi tre articoli stabilito presunti «Principi generali» (in realtà si tratta soltanto dell'oggetto della disciplina), posto talune «Definizioni» e fissato il «Campo di applicazione» (serbatoi destinati a contenere sostanze inquinanti con capacità superiore ad un metro cubo e non rientranti nelle esclusioni espressamente stabilite), all'art. 4 (Funzioni di indirizzo) abilita il Ministro dell'ambiente a svolgere «funzioni di indirizzo, di promozione e di coordinamento delle attività connesse con l'applicazione del presente decreto» (comma 1, lett. *a*), e ad elaborare e proporre (non è chiaro a chi e con quale effetto) «le linee guida relative all'applicazione delle tecnologie di contenimento e rilevamento dei rilasci dei serbatoi interrati» (lett. *b*).

Tali «linee guida», in particolare, hanno al di là delle apparenze un netto carattere normativo, come risulta dal rinvio che ad esse fa l'art. 12 in relazione alle «norme tecniche di riferimento da applicare alla progettazione, costruzione, installazione, conduzione e manutenzione, nonché controlli ed interventi». Dunque, ciò che all'art. 4 appare come soffice «linea guida» all'art. 12 è già tradotto in una precisa normativa da osservare.

Inoltre all'art. 5 la normativa ministeriale individua le «Autorità competenti e procedure autorizzative»: anche se, per vero, non risulta affatto chiaro in quale misura le disposizioni dell'art. 5 abbiano contenuto normativo autonomo, limitandosi esse in gran parte a richiamare le disposizioni delle leggi e degli altri atti normativi vigenti.

Così il comma 1 dichiara che «per il rilascio delle concessioni ed autorizzazioni, relative ai depositi di oli minerali, ove siano presenti anche serbatoi interrati», le competenze (e le procedure) siano prefettizie ai sensi della legge 7 maggio 1965, n. 460, ovvero del Ministero dell'industria, ai sensi della legge 8 febbraio 1934, n. 367, e successivi provvedimenti, e le procedure quelle previste dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 420. Sicché il comma 1 non pare abbia autonomo intento normativo.

Il comma 2 appare limitarsi, in relazione al «rilascio delle concessioni e autorizzazioni per impianti di distribuzione di carburanti sulla viabilità ordinaria e sulla rete autostradale, ove siano installati serbatoi interrati», a ricordare un riparto di competenze, stabilito *aliunde*, secondo il quale «le competenze sono, rispettivamente, della regione e delle amministrazioni centrali». In realtà, tale norma «dimentica» gli ultimi sviluppi normativi, che, in relazione alle regioni ordinarie, hanno fatto venir meno il regime di concessione di cui alla legge n. 1034/1970, attribuendo la competenza in materia ai comuni e alle regioni: si veda, a questo proposito, il d.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32, e l'art. 105, comma 2, lett. *f*), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

Si noterà, comunque, che le varie «concessioni e autorizzazioni» di cui si tratta non riguardano di per sé i serbatoi, ma fenomeni più complessi quali i depositi di oli minerali da un lato e gli impianti di distribuzione di carburanti dall'altro: né la relativa disciplina preesistente appare fare particolari distinzioni in relazione alla presenza, sottolineata invece nel decreto qui impugnato dei serbatoi interrati.

Il comma 3 dello stesso art. 5 si riferisce agli «altri serbatoi interrati conformi al presente decreto», per precisare che determinati atti di affermata competenza del sindaco (nulla-osta all'esercizio e licenza di agibilità) dovrebbero emanarsi su «parere delle ARPA o di altro organismo individuato transitoriamente dalla regione competente per territorio, ove l'ARPA non fosse ancora costituita, e dei vigili del fuoco, se di pertinenza».

In connessione con tali fattispecie il comma 4 infine dispone che «la procedura di rilascio di nulla-osta o licenza prevista per i serbatoi interrati di cui al comma 3, è fissata dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dal comma 10 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, con esclusione degli impianti e dei depositi soggetti a controllo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco».

Sia consentito per inciso osservare che sia il comma 3 che il comma 4 sono di oscura formulazione, e che in particolare non si comprende che cosa significhi disporre che le procedure di rilascio di atti permissivi sono «fissate» da una disposizione che in realtà dispone la soppressione degli atti permissivi, e la loro sostituzione con una denuncia di inizio di attività: con una «liberalizzazione» che in ogni modo non potrebbe essere disposta da un decreto ministeriale.

Quanto alle disposizioni per nuovi serbatoi interrati, l'art. 6 del decreto (Installazione ed uso di nuovi serbatoi interrati) dispone che «il soggetto che intende installare un nuovo serbatoio interrato o un impianto comprendente nuovi serbatoi interrati» debba trasmettere all'amministrazione competente «i moduli di registrazione di cui all'allegato B del presente decreto» (comma 1); che «per i serbatoi interrati installati in impianti soggetti ad obblighi di notifica o di dichiarazione di cui agli artt. 4 o 6 del d.P.R. 17 maggio 1988, n. 175» il contenuto della «domanda di installazione di nuovi serbatoi interrati, di cui al comma 1», debba «essere riportato nel relativo rapporto di sicurezza o nella dichiarazione» (comma 2); infine che le autorità competenti, come individuate all'art. 5 provvedano «a fornire direttamente all'ARPA competente per territorio o altro organismo individuato transitoriamente dalla regione, ove l'ARPA non fosse ancora costituita, i moduli di registrazione».

L'art. 7 contiene norme tecniche sulla costruzione dei serbatoi. Esso non forma oggetto della presente impugnazione non tanto perché lo si possa ritenere legittimo — apparendo anche tale disposizione come in generale l'intero decreto priva di fondamento normativo — ma per la ragione che la provincia autonoma di Trento non rivendica un competenza in tale ambito, e che dunque il decreto non risulta lesivo di sue competenze.

L'art. 8 riguarda la «Conduzione dei serbatoi interrati». Oltre alle generiche previsioni del comma 1 (secondo il quale «nella conduzione dei serbatoi interrati debbono essere attuate tutte le procedure di buona gestione che assicurino la prevenzione dei rilasci, dei traboccamenti e degli sversamenti del contenuto»), è prescritto (comma 2) che il conduttore dei serbatoi debba «tenere un libretto aggiornato contenente: l'anno di installazione, il nome del titolare della concessione o, in caso di cambiamento, dei successivi titolari, i controlli periodici di funzionalità, le prove di tenuta, le eventuali modifiche apportate, nonché la registrazione di eventuali anomalie o incidenti occorsi sui serbatoi»; ed inoltre (comma 3) «provvedere annualmente ad una verifica di funzionalità dei dispositivi che assicurano il contenimento ed il rilevamento delle perdite».

L'art. 9 detta le regole per la «Dismissione dei serbatoi interrati». A tale fine si crea un sistema di regole e di verifiche che inizia con la prescrizione dello svuotamento e della bonifica dei serbatoi e dell'eventuale bonifica del sito (comma 1), prosegue con la statuizione di un obbligo di notifica della dismissione e delle modalità di messa in sicurezza dei serbatoi interrati che cessano di essere operativi, notifica che dovrà essere effettuata entro sessanta giorni dalla data di dismissione alla amministrazione competente e all'ARPA o altro organismo individuato transitoriamente dalla regione, ove l'ARPA non fosse ancora costituita.

Seguono le disposizioni relative ai serbatoi interrati esistenti.

L'art. 10 dispone (comma 1) che ogni serbatoio interrato esistente (ad esclusione dei serbatoi fuori uso svuotati e bonificati) debba essere adeguato alle disposizioni del decreto entro i tempi e nei modi indicati nel seguente art. 11, e che ogni serbatoio (compresi quelli fuori uso svuotati e bonificati) sia soggetto ad obbligo di registrazione presso il competente organismo, sulla base di un modulo riportato nell'allegato A del decreto (comma 2).

Secondo la disposizione del comma 3 potrebbero essere stipulati accordi ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, definiti «infraprocedimentali», tra non meglio indicate «società concessionarie» e diversi Ministeri, aventi ad oggetto la tutela ambientale e la programmazione e l'ottimizzazione delle attività di adeguamento dei serbatoi.

Tale disposizione non è chiara e non sembra formulata correttamente: tra l'altro, gli accordi di cui all'art. 15 della legge n. 241 sono quelli orizzontali che intercorrono tra amministrazioni (laddove qui intercorrerebbero, sembra di capire, tra privati e amministrazione), mentre gli accordi «infraprocedimentali» non sono quelli di cui all'art. 15 ma quelli verticali di cui all'art. 11, che appunto intercorrono tra amministrazione e privati. In ogni modo, ciò che è chiaro dal testo è che i predetti accordi dovrebbero intercorrere con i Ministeri, e non con le competenti istituzioni autonome, quali la provincia di Trento.

L'art. 11 contiene una serie di disposizioni relative ai periodi di mantenimento in esercizio dei serbatoi esistenti, differenziate a seconda dell'epoca di installazione del serbatoio, ed inoltre disposizioni relative agli adempimenti cui in ogni modo i proprietari dei serbatoi sono obbligati.

Più precisamente, sotto il primo profilo (mantenimento in esercizio), per i serbatoi installati prima del 1973 è previsto un termine massimo di 5 anni per il compimento di determinate operazioni di risanamento, le quali consentono un ulteriore esercizio del serbatoio stesso per un massimo di ulteriori 10 anni (commi 1 e 2) mentre per i serbatoi installati in epoca successiva è direttamente previsto un periodo di ulteriore possibile esercizio di 30 anni dalla data di installazione, periodo che si espande per ulteriori altri 10 massimi in caso di risanamento (commi 3 e 4).

Sotto il secondo profilo (adempimenti) sono previste prove di tenuta diverse a seconda dell'epoca di installazione (comma 5, con gli ulteriori adempimenti di cui al comma 7). Tra gli adempimenti va poi ricordata (comma 6) l'apposizione di una targhetta contenente notizie varie (data interventi, ditta esecutrice, scadenza garanzia).

Il comma 8 dell'art. 11 dispone ulteriori regole e adempimenti in generale per i serbatoi già risanati (lett. a) ed in particolare per i serbatoi a doppia parete (che devono essere dotati di sistema di monitoraggio dell'intercapedine entro dieci anni, e che a questa condizione possono permanere indefinitamente in esercizio).

Il comma 9 dispone — con norma che appare sostanzialmente ripetitiva di quanto già disposto dall'art. 5, comma 4 — che, nel caso di installazione di un nuovo serbatoio interrato in sostituzione di un serbatoio interrato esistente, si procede secondo quanto previsto dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con esclusione degli impianti e dei depositi soggetti a controllo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il comma 10 sancisce l'applicabilità ai serbatoi esistenti delle norme di gestione e di dismissione dei serbatoi stabilite per i nuovi serbatoi dagli artt. 8 e 9.

Quanto all'art. 12 (Norme tecniche di riferimento da applicare ai serbatoi), il comma 1, come detto, richiama quale normativa tecnica le norme «emanate ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera b), del presente decreto» (mentre in mancanza si osserveranno «quelle praticabili di riconosciuta validità a livello europeo o internazionale»). Il comma 2 dispone che si osservi il comma 1 per i materiali di fabbricazione dei contenitori per gli oli minerali, mentre i commi 3 e 4 riguardano requisiti dei sistemi di monitoraggio e dei sistemi di protezione catodica.

Il decreto qui impugnato contiene dunque una disciplina (ora anche formalmente) regolamentare — solo in parte avente contenuto strettamente tecnico — avente ad oggetto la strumentazione amministrativa della salvaguardia delle acque dagli inquinamenti che derivino dai serbatoi interrati.

Tale disciplina — ove si eccettuino i requisiti tecnici costruttivi di cui all'art. 7 — si sovrappone alle competenze della ricorrente provincia. Essa crea poteri normativi ulteriori (artt. 4 e 12), stabilisce competenze di organi statali, regionali e comunali (art. 5, commi 1-3), dispone l'applicabilità di specifiche procedure in luogo di certe altre (art. 5, comma 4), stabilisce procedure amministrative per l'installazione di nuovi serbatoi (art. 6) e per la dismissione dei serbatoi (art. 9), pone regole sulla conduzione (art. 8), stabilisce i tempi limite di esercizio dei serbatoi esistenti e le modalità di adeguamento alla nuova disciplina (artt. 10 e 11).

Oltre a essere «istituzionalmente» inidonea — come si dirà — ad incidere sulle competenze regionali, la disciplina regolamentare emanata dal Ministro dell'ambiente risulta del tutto sprovvista di base normativa.

Nelle premesse il decreto dichiara «visti», quali punti di riferimento della disciplina della materia, vari e diversi atti normativi, nessuno dei quali tuttavia appare fondare il potere ministeriale di emanazione del regolamento in questione: sicché questo appare privo di fondamento legislativo e piuttosto «giustificato», semmai, dall'avere — sempre in premessa al decreto — «ritenuta necessaria ed urgente l'azione di prevenzione di incidenti originati da serbatoi interrati destinati allo stoccaggio di sostanze e preparati liquidi per usi commerciali o ai fini della produzione industriale, a salvaguardia e prevenzione dell'inquinamento del suolo e delle acque superficiali e sotterranee che potrebbe essere causato dal rilascio delle sostanze e preparati contenuti nei citati serbatoi».

Ma è ovvio osservare che la necessità ed urgenza non costituiscono certo autonoma fonte di legittimazione di atti normativi secondari o di poteri amministrativi, e che tali circostanze nel sistema costituzionale legittimano, invece, il ricorso a poteri costituiti sia nell'ordine degli atti anche formalmente equiparati alla legge sia nell'ordine di atti non formalmente equiparati alla legge.

Nel primo ordine il riferimento va ovviamente al decreto-legge, cui la Costituzione abilita il Governo ogni volta si debbano fronteggiare situazioni di necessità, senza che sia costituito un diverso potere; ma spesso vi sono già previsti nell'ordinamento — venendo al secondo ordine di poteri — strumenti di intervento consistenti in poteri regolativi di ordinanza, collegati a situazioni di necessità.

È ovvio che il presente atto non è un decreto-legge, né un atto corrispondente ad un potere di ordinanza.

Il suo fondamento si trova dunque soltanto in valutazioni di opportunità, che il Ministro ha ritenuto particolarmente cogenti: ma è evidente che tali valutazioni non fondano comunque un potere normativo ministeriale che deve invece fondarsi — secondo quanto stabilito dall'art. 17, comma 3, legge n. 400/1988 — su un'espressa previsione legislativa.

Tra tutti riferimenti normativi citati nelle premesse dell'impugnato decreto il solo d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 132, assegna (art. 4, comma 3), per quanto risulta alla provincia, al Ministro dell'ambiente «di concerto con i Ministri della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e dell'agricoltura e delle foreste» il compito di indicare «le misure necessarie per impedire scarichi indiretti delle sostanze dell'elenco I dell'allegato, o per limitare scarichi indiretti delle sostanze dell'elenco II dell'allegato causati da operazioni sul suolo o nel sottosuolo diverse da quelle disciplinate dal presente decreto» (cioè dallo stesso decreto n. 132).

Ora, anche prescindendo dal fatto che il d.lgs. n. 132 è stato abrogato dal d.lgs. n. 152 del 1999, il regolamento qui in questione non costituisce certo un atto di esercizio del potere così previsto. Lo escludono da un lato il diverso oggetto (non essendo qui in questione «operazioni sul suolo o nel sottosuolo»), dall'altro la diversa procedura e le diverse autorità coinvolte insieme al Ministro dell'ambiente: nell'atto impugnato il Ministro dell'interno e quello dell'industria, nelle misure di cui al d.lgs. n. 132/1992 i Ministri della sanità e dell'agricoltura, oltre a quello dell'industria.

Dunque, si tratta di una disciplina che, in assenza di una base legislativa, interferisce con le competenze della ricorrente provincia.

Si osservi che, se si trattasse di un atto di esercizio del potere di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 132, potrebbe anche dubitarsi dell'applicabilità delle disposizioni impugnate nella provincia di Trento: tale decreto, infatti, all'art. 5, comma 4, mantiene espressamente «ferme le competenze delle province autonome di Trento e

di Bolzano» ai sensi dello Statuto e delle norme di attuazione. Potrebbe allora intendersi che per le province autonome si applicano le sole disposizioni dell'art. 7 concernenti i requisiti tecnici costruttivi dei serbatoi: se così fosse il decreto qui impugnato rimarrebbe ad avviso della ricorrente provincia illegittimo in quanto privo di base normativa, ma cesserebbe di essere per essa lesivo.

Considerato nel suo tipo giuridico, il decreto ministeriale qui impugnato si presenta come un atto comunque insuscettibile di vincolare legittimamente la ricorrente provincia.

Ai sensi delle norme di attuazione di cui al ben noto d.lgs. n. 266 del 1992, infatti, gli atti statali in grado di esercitare un condizionamento verso il sistema normativo delle province autonome di Trento e di Bolzano sono da un lato gli atti con forza di legge, dall'altro gli atti amministrativi di indirizzo e coordinamento: i regolamenti sono, invece, inidonei ad intervenire nelle materie di competenza provinciale (in realtà, in tutte le materie di competenza regionale in genere, come risulta dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale — v., ad es., la sentenza della Corte costituzionale n. 482/1995 e n. 250 del 1996 — e dall'art. 7, comma 1, lett. b), legge n. 400/1988).

Trattandosi di materia affidata alla competenza legislativa della provincia e coperta da legge provinciale, l'adeguamento della provincia sarebbe dovuto soltanto se una fonte idonea (cioè una fonte legislativa) potesse legittimi oneri di adeguamento della legislazione provinciale, secondo quanto statuisce l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Il rispetto dei vincoli di cui al d.lgs. n. 266/1992 si imporrebbe, ad avviso della provincia autonoma di Trento, anche se l'atto qui impugnato dovesse essere ricondotto al *genus* delle normative tecniche. Si è già osservato che a tale *genus* può in realtà essere ricondotto il solo art. 7, per il resto trattandosi di una disciplina di vari aspetti sostanziali e procedurali di carattere amministrativo.

In ogni modo, in quanto si tratti di disposizioni che comunque si intrecciano con le competenze provinciali, necessariamente interferendo con esse, le stesse non potrebbero non rivestire la forma dell'atto di indirizzo, con conseguente necessità di rispettare i vincoli di contenuto (fissazione di obiettivi) e di procedura (consultazione delle province) stabiliti dall'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992, e quello stabilito dall'art. 8, comma 1, della legge n. 59 del 1997 che assoggetta ad intesa con la conferenza Stato-regioni gli «atti di coordinamento tecnico» oltre che gli atti di indirizzo e coordinamento e le direttive relative alle funzioni delegate.

Trattasi di disposizione di legge esplicativa del principio costituzionale di leale cooperazione, che risulta anch'esso contestualmente violato.

Impressiona che nel coacervo di considerazioni ed adempimenti che emergono dalle premesse dell'impugnato non abbia trovato spazio alcuno neppure una consultazione previa né con le province autonome di Trento e di Bolzano in particolare né con le istituzioni di raccordo tra Stato e autonomie regionali in generale.

P. Q. M.

*Chiede all'ecc.ma Corte di dichiarare che non spetta allo Stato di emanare nei confronti della provincia autonoma di Trento, il decreto del Ministro dell'ambiente 24 maggio 1999, «Regolamento recante norme concernenti i requisiti tecnici per la costruzione, l'installazione e l'esercizio dei serbatoi interrati», ed in particolare le disposizioni di cui agli artt. 1; 2; 3, comma 1; 4, comma 1; 5 commi 2, 3, 4; 6; 8; 9; 10; 11; 12, e gli allegati A e B, nonché conseguentemente annullare lo stesso decreto, con particolare riferimento alle specifiche disposizioni impugnate, per violazione delle disposizioni e principi statutari e costituzionali citati in epigrafe, nei termini illustrati nel ricorso.*

Padova-Roma, addì 23 settembre 1999.

Avv. prof. Giandomenico FALCON - avv. Luigi MANZI



N. 33

*Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 20 ottobre 1999*  
(del tribunale di Reggio Calabria)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale in corso presso il tribunale di Reggio Calabria, a carico dell'on. Amedeo Matacena, imputato del reato di diffamazione a mezzo stampa nei confronti del dott. Vincenzo Macrì, per aver fornito notizia, poi riportata nel contesto di un articolo, pubblicato su un quotidiano locale, in ordine ad una interrogazione parlamentare da lui presentata, concernente il diritto dello stesso dott. Macrì alla percezione dell'indennità di missione - Deliberazione della Camera dei deputati in data 9 dicembre 1998, con la quale si era stabilita, a favore dell'on. Matacena, l'applicabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., dell'immunità parlamentare, in relazione ai fatti oggetto del detto procedimento - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal tribunale di Reggio Calabria perchè venga dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati deliberare l'insindacabilità del reato ascritto all'on. Matacena.**

– Delibera del 9 dicembre 1998 della Camera dei deputati di Roma.

Il giudice, dott. Giampaolo Boninsegna, a scioglimento della riserva adottata all'udienza preliminare del 22 gennaio 1999, nella quale il p.m. e la prte civile — opponendovisi le difese degli imputati — hanno sollecitato la promozione del conflitto di attribuzione tra l'ufficio del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Reggio Calabria e la Camera dei Deputati della Repubblica, intorno alla delibera 9 dicembre 1998 della Camera dei Deputati;

OSSERVA IN FATTO

Il 26 marzo 1997 veniva pubblicato, sul giornale quotidiano «Il Quotidiano della Calabria», un articolo non firmato, che dava conto della presentazione di una denuncia presentata da Amedeo Matacena senior, cl. 1919, contro il dott. Vincenzo Macrì «volto ad accertare se il p.m. nazionale Vincenzo Macrì avesse avuto o no titolo a percepire la diaria che normalmente compete ai funzionari dello Stato che vengono distaccati in luoghi dove non hanno alcuna dimora. Matacena senior fa riferimento al fatto che il magistrato alla data del 17 aprile 1993 era residente a Reggio Calabria. E per dimostrare che la residenza in città dura tuttora, tocca il tasto del servizio di vigilanza attorno all'abitazione del magistrato, argomento che per le forti critiche fatte in passato è costato all'anziano armatore una condanna per diffamazione del giudice Macrì».

L'articolo proseguiva rappresentando che la denuncia del Matacena riportava la risposta del Ministro di grazia e giustizia ad un'interrogazione parlamentare del figlio, Amedeo Matacena jr, Deputato della Repubblica, con cui si chiariva che «i magistrati di quell'ufficio dimorano di fatto a Roma e percepiscono l'indennità di missione allorché svolgano attività fuori dall'ordinaria sede di servizio e del luogo di abituale dimora».

Il Macrì, in data 12 aprile 1997, presentava querela nei confronti dei due Matacena, denunciando la calunnia contenuta nell'esposto del Matacena padre e la diffamazione subita ad opera del Matacena figlio, a seguito della pubblicazione sopra riportata.

A seguito della notizia di reato inoltrata, prendevano avvio le indagini, che determinavano il p.m. a chiedere il rinvio a giudizio degli imputati, identificati nei due Matacena, nel responsabile redazionale del giornale su cui era apparsa la pubblicazione e nel direttore responsabile del giornale medesimo, Praticò Filippo e Gallina Francesco, per i delitti di calunnia (Matacena senior), diffamazione a mezzo stampa (Matacena jr e Praticò), per omessa vigilanza onde evitare la commissione del delitto di diffamazione (il direttore).

In data 15 dicembre 1998, il Presidente della Camera dei Deputati inviava al Presidente del tribunale di Reggio Calabria una nota di trasmissione della delibera 9 dicembre 1998 della Camera, che aveva concluso per l'applicabilità dell'immunità prevista dall'art. 68 della Costituzione al Matacena jr in relazione al reato di diffamazione contestatogli.

In particolare, la Camera aveva approvato la relazione della giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, che aveva stimato essere «evidente che l'antecedente logico di tutta la vicenda è costituito da un atto di sindacato ispettivo presentato dall'onorevole Matacena. Tutto il resto, dall'iniziativa del padre all'articolo di giornale, si connette inscindibilmente con tale atto parlamentare. Da ciò deriva, ha ritenuto la giunta, che anche la successiva pubblicazione dell'articolo sul giornale costituisce una divulgazione di un'attività parlamentare e, per ciò stesso, un comportamento scriminato ai sensi dell'art. 68 della Costituzione.

Per tali motivi, la giunta, nella sopra citata seduta, ha deliberato di riferire all'assemblea nel senso che i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni».

La proposta della giunta veniva quindi approvata dall'assemblea.

All'udienza preliminare del 22 gennaio 1999, il p.m. e la parte civile sollecitavano la promozione del conflitto di attribuzione, per riaffermare la sussistenza della giurisdizione in un caso che doveva essere inquadrato come riferibile a fatti esulanti le funzioni parlamentari immuni da sindacato giurisdizionale a norma dell'art. 68/1 della Costituzione.

## D I R I T T O

Va preliminarmente osservato che non sussistono dubbi circa la attribuibilità della fonte delle notizie pubblicate sul quotidiano all'on. Maticena. Infatti, la stessa pubblicazione esordisce enunciando che «Il deputato di Forza Italia on. Amedeo Maticena ha reso noto che il padre (...)»; Praticò Filippo, giornalista che si è assunto la responsabilità della scelta di pubblicare la notizia trasmessagli, ha confermato di averla ricevuta dal Maticena, nel suo interrogatorio dell'8 giugno 1998; il Maticena stesso, durante il suo interrogatorio al p.m., in data 9 maggio 1998, non ha smentito la circostanza.

Sicché, si tratta di verificare se la condotta tenuta dal Maticena — rispetto alla quale, allo stato, non sussistono elementi per dubitare circa la sua attribuibilità all'imputato —, consistita nell'aver promosso la pubblicazione di quelle notizie presso il Praticò, poi effettivamente seguita, sia coperta e garantita dall'immunità costituzionale di cui si discute o non.

Al fine di risolvere il problema occorre valutare se tra la condotta tenuta dal Maticena, oggetto di imputazione, e la sua condizione di parlamentare della Repubblica, sia riconoscibile il nesso funzionale che giustifichi l'estensione della garanzia costituzionale anche a quanto viene in concreto attribuito al parlamentare. Se, cioè, si tratti di attività qualificabile come consequenziale a quegli atti tipici che sono espressione della funzione parlamentare — nella specie, la interrogazione parlamentare presentata dal Maticena al Ministro di grazia e giustizia —, quindi in questi ricompresa.

A ben vedere, la disamina della pubblicazione contestata consente di cogliervi due aspetti. Il primo, espresso dal primo capoverso della nota pubblicata, rappresenta il fatto storico della denuncia presentata dal padre dell'on. Maticena nei confronti del giudice Macri, con la quale si prospettava l'indebita percezione da parte di questi di diarie connesse alla sua attività di magistrato. Emolumenti che spetterebbero a funzionari statali distaccati in luoghi ove siano privi di dimora, mentre il Macri sarebbe residente in Reggio Calabria, ove era stato per l'appunto distaccato.

Il secondo profilo della nota pubblicata sul quotidiano, è sempre relativo alla denuncia presentata dal padre del deputato Maticena, ma riporta il contenuto della risposta del Ministro ad una interrogazione da questi proposta sullo stesso tema.

Atteso il taglio dato alla nota pubblicata, evidentemente su indicazioni del deputato Maticena, non può essere condivisa la valutazione espressa dalla giunta per le autorizzazioni prima e dall'assemblea poi, secondo cui «risulta evidente che l'antecedente logico di tutta la vicenda è costituito da un atto di sindacato ispettivo presentato dall'on. Maticena. Tutto il resto, dall'iniziativa del padre all'articolo del giornale, si connette inscindibilmente con tale atto parlamentare».

Intatti, la nota pubblicata esordisce annunciando un'iniziativa giudiziaria assunta autonomamente da chi parlamentare non è, il padre dell'on. Maticena. Prosegue rammentando la esistenza di precedenti controversie giudiziarie tra il denunciante ed il denunciato, risoltesi peraltro a favore del secondo. Solo successivamente conclude riportando brani della risposta del Ministro all'interrogazione del Maticena deputato.

Complessivamente considerata, dopo attenta dissezione, la nota in contesa non può quindi definirsi opera di «divulgazione di un'attività parlamentare e, per ciò stesso, un comportamento scriminato ai sensi dell'art. 68 della Costituzione», come invece ritenuto dalla giunta e dalla Camera.

La divulgazione dell'attività parlamentare dell'on. Maticena sarebbe più congruamente dovuta consistere nella pubblicazione di una nota con cui si rappresentava all'opinione pubblica il contenuto dell'interrogazione, la risposta ottenuta dal Ministro, eventualmente il commento del parlamentare, inteso a comunicare la propria eventuale insoddisfazione. Non si comprende come la divulgazione di una personale iniziativa del genitore del deputato, consistita in una denuncia penale nei confronti di un magistrato col quale il denunciante coltiva una

risalente conflittualità, possa essere ricompresa, sia pure tra le attività che ne sono espressione consequenziale, nella funzione parlamentare del deputato Maticena, la quale non può che avere natura personalissima e non estensibile a terzi.

Sicché, si ritiene che la nota del deputato Maticena oggetto di quella pubblicazione sia estranea al concetto di funzione parlamentare, risolvendosi più semplicemente nello sfogo pubblico ad un'iniziativa giudiziaria privata del proprio genitore. La divulgazione anche del contenuto della risposta ministeriale ad una precedente interrogazione parlamentare, quindi, appare mero pretesto ed espediente strumentale alla cattura dell'interesse del pubblico su di una vicenda dai contorni marcatamente privati, in cui l'unica giustificazione della sua pubblicizzazione appare essere quella di ottenere la pubblicazione facendo aggio sulla posizione di parlamentare del Maticena, quindi di autorevole esponente della società civile locale.

Inoltre, la divulgazione del contenuto di una notizia di reato viola di per sé il divieto di pubblicazione, anche parziale o per sunto, degli atti del procedimento, che devono rimanere segreti proprio anche in funzione di tutela della riservatezza dei soggetti coinvolti nelle vicende giudiziarie (si allude agli artt. 114 e 329 c.p.p.). Violazione, a sua volta, non giustificabile mediante il rinvio all'esercizio delle funzioni parlamentari immuni, per le ragioni appena esposte.

Si ritiene pertanto che la Camera abbia incongruamente e non plausibilmente ritenuto espressione della funzione parlamentare la condotta dell'on. Maticena, facendo invece a questa difetto ogni nesso funzionale con la attività parlamentare, quindi, ogni presupposto al fine di ritenere applicabile l'art. 68 della Costituzione.

L'uso arbitrario del potere di delibazione esercitato dalla Camera, dovrà comportare l'annullamento della delibera impugnata ed il pieno riespandersi della giurisdizione nel caso di specie, col riconoscimento che la condotta del Maticena va ricompresa sotto il dominio delle regole di diritto comune, siccome comportamento estraneo alla *ratio* giustificativa dell'autonomia costituzionale del Parlamento, giacché più semplicemente diretto a dare risonanza all'iniziativa giudiziaria del padre e totalmente avulsa dalle funzioni parlamentari del deputato.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 68 della Costituzione e l'art. 37 della legge n. 87/1953, solleva conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, nei termini di cui in motivazione;*

*Chiede alla Corte costituzionale di dichiarare ammissibile il conflitto di attribuzione promosso con il presente provvedimento, sussistendo contrasto, su materia idonea a sollevarlo e nei termini sopra esposti, tra l'ufficio del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Reggio Calabria e la Camera dei Deputati della Repubblica;*

*Chiede, consequenzialmente, che la Corte costituzionale annulli la delibera 9 dicembre 1998, con cui la Camera dei Deputati della Repubblica ha ritenuto che il fatto attribuito all'on. Amedeo Maticena nel procedimento penale n. 662/1997 Rgnr e 1925/1997 Rgip, attualmente pendente in fase di udienza preliminare, sia immune da giurisdizione, in applicazione dell'art. 68/1 della Costituzione;*

*Dispone la trasmissione del presente provvedimento, a cura della cancelleria, alla cancelleria della Corte costituzionale, in Roma;*

*Rinvia l'udienza al 23 giugno 1999, ore 11, in attesa della decisione della Corte costituzionale, per la prosecuzione dell'udienza preliminare.*

Reggio Calabria, addì 19 febbraio 1999:

*Il giudice:* BONINSEGNA

n. 24

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 luglio 1999  
(dalla regione Lombardia)*

- Agricoltura - Soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Devoluzione al nuovo organismo delle funzioni e dei beni di quello soppresso - Mancato trasferimento alle regioni di compiti di gestione diretta del settore agricolo e, in particolare, degli aiuti all'agricoltura - Eccesso di delega - Violazione dei limiti alle competenze statali in materia - Contrasto con i principi di ragionevolezza, decentramento, buon andamento e leale cooperazione.**
- Agricoltura - Funzioni dell'AGEA - Titolarità dei compiti di «organismo di coordinamento» nella gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune - Contestuale assunzione (sia pur in via transitoria) della funzione di unico organismo pagatore - Contrasto con la normativa comunitaria - Lesione delle competenze regionali - Violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione.**
- Agricoltura - Gestione degli aiuti comunitari - Istituzione degli organismi pagatori - Potere del Ministro per le politiche agricole di stabilire il loro limite numerico e le procedure di riconoscimento - Possibilità per l'AGEA di avvalersi degli uffici regionali nelle more dell'istituzione e del riconoscimento degli organismi stessi - Lesione delle competenze regionali - Violazione della normativa comunitaria - Irragionevolezza - Compromissione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale.**
- Agricoltura - Gestione degli aiuti comunitari - «Correzioni finanziarie negative» eventualmente imputabili agli organismi pagatori istituiti dalle regioni - Prevista detrazione delle corrispondenti somme dai finanziamenti destinati a queste ultime - Irragionevolezza - Lesione dell'autonomia regionale.**
- Agricoltura - Personale della soppressa AIMA - Trasferimento all'AGEA e, residualmente, alle regioni - Fissazione dei relativi criteri e procedure da parte del Ministro per le politiche agricole, di concerto con quello della funzione pubblica - Lesione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e leale cooperazione - Violazione della competenza delle regioni a disciplinare il proprio personale.**
- Agricoltura - Beni e dotazioni finanziarie dell'AGEA - Successione nella totalità dei beni materiali e immateriali dell'AIMA - Inclusione nel fondo di dotazione di ulteriori assegnazioni statali - Irragionevolezza - Mancata attribuzione alle regioni di risorse finanziarie adeguate ai compiti ad esse affidati.**
- Agricoltura - Gestione degli aiuti comunitari - Comitato per la certificazione dei conti annuali degli organismi pagatori - Previsto avvalimento di personale regionale designato dalla conferenza Stato-regioni - Mancata previsione della partecipazione, come componenti, di rappresentanti scelti dalle singole regioni - Irragionevolezza - Inidoneità a salvaguardare la posizione delle regioni.**
- D.Lgs. 27 maggio 1999, n. 165, artt. 1, 2, 3, commi 1, 2, 3 e 4, 4, 5 commi 3 e 5, 6 11 e 13, comma 1.
  - Cost., artt. 3, 5, 11, 76, 97, 115, 117, 118 e 119; legge 15 marzo 1997, n. 59; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, art. 1; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, artt. 1 e 2; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 66 e 71.

Ricorso della regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale e legale rappresentante *pro-tempore*, on. dr. Roberto Formigoni, rappresentata e difesa, come da delega a margine del presente atto, ed in virtù di deliberazione di giunta regionale n. VI/43960 del 2 luglio 1999 di autorizzazione a stare in giudizio (all. 1), dagli avv.ti proff. Giuseppe Franco Ferrari e Massimo Luciani, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo, in Roma, Lungotevere delle Navi n. 30;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* serie gen. n. 137 del 14 giugno 1999, recante «Soppressione dell'AIMA e istituzione dell'agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59» (all. 2), nella sua interezza ed in particolare, quanto agli artt. 1 e 2, nella parte in cui dispongono la soppressione dell'AIMA per costituire un nuovo ente di diritto pubblico, denominato AGEA;

quanto all'art. 3, commi 1 e 4, ed all'art. 4, nella parte in cui vengono delineate le funzioni ed i compiti della nuova agenzia;

quanto all'art. 3, commi 2 e 3, nella parte in cui si prescrive che con decreto del Ministro per le politiche agricole, sentita la commissione europea e d'intesa con la conferenza Stato-regioni, si determini un limite arbitrario — e non predefinito in norma primaria — al numero degli organismi pagatori, non necessariamente coincidente con il numero delle regioni, e si stabiliscano le modalità e le procedure per il relativo riconoscimento,

facendo poi carico alle regioni di istituire i servizi ed i soggetti deputati allo svolgimento delle funzioni di organismi pagatori, che devono essere riconosciuti, sentita l'Agenzia, previa verifica della sussistenza dei requisiti richiesti, sulla base del decreto ministeriale predetto;

quanto all'art. 5, comma 3, nella parte in cui stabilisce che, in mancanza dell'istituzione o nelle more del riconoscimento dell'organismo pagatore da parte delle regioni, l'agenzia può avvalersi degli uffici regionali per lo svolgimento delle funzioni relative alla gestione degli aiuti e degli interventi derivanti dalla politica agricola comune;

quanto all'art. 5, comma 5, nella parte in cui si afferma che, in caso di correzioni finanziarie negative comunque imputabili agli organismi pagatori istituiti dalle regioni, il Ministro del tesoro, su segnalazione del Ministro per le politiche agricole, stabilisce le somme da detrarre in sede di ripartizione dei finanziamenti alle regioni;

quanto all'art. 6, nella parte in cui detta disposizioni relative al trasferimento del personale della soppressa azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo;

quanto all'art. 11, nella parte in cui dispone il trasferimento dei beni della soppressa AIMA alla nuova agenzia per le erogazioni agricole e prevede che nella dotazione finanziaria di quest'ultima siano comprese anche «le assegnazioni a carico dello Stato occorrenti ad assicurare l'esecuzione da parte del SIAN dei controlli finalizzati alla gestione delle erogazioni effettuate dall'AGEA e dai servizi ed organismi di cui all'art. 3, comma 4»;

quanto all'art. 13, comma 1, nella parte in cui dispone che il comitato istituito presso il Ministero del tesoro che svolge le funzioni di certificazione dei conti degli organismi pagatori si avvalga di personale regionale designato dalla Conferenza permanente Stato-regioni.

#### F A T T O

L'azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) è stata istituita, ai sensi della legge 13 maggio 1966, n. 303, con «compiti di organismo di intervento, previsti dal regolamento comunitario 4 aprile 1962, n. 19».

La stessa legge prevedeva, inoltre, che all'AIMA sarebbero stati attribuiti successivamente compiti di intervento sul mercato eventualmente derivanti dall'entrata in vigore di altri regolamenti comunitari, nonché ulteriori funzioni connesse alla commercializzazione di prodotti agricoli.

L'azienda è stata poi riformata con legge 14 agosto 1982, n. 610, senza che fossero apportate sostanziali innovazioni in ordine alla competenza sugli interventi nel mercato agricolo sia comunitari che nazionali. I compiti affidati all'AIMA trovano elencazione, in particolare, all'art. 3 della citata legge, ove si afferma che l'azienda:

«a) svolge i compiti di organismo di intervento dello Stato italiano, secondo quanto previsto dai Regolamenti della CEE relativi all'organizzazione comune del mercato agricolo»;

«b) cura le operazioni di provvista e di acquisto sul mercato interno e internazionale di prodotti agricolo-alimentari ... per la formazione delle scorte necessarie, e quelle relative all'immissione regolata sul mercato interno nonché alla collocazione sui mercati comunitari ed extracomunitari per scopi promozionali»;

«c) cura l'esecuzione delle forniture dei prodotti agricolo-alimentari, disposte dallo Stato italiano, ... per l'aiuto alimentare e la cooperazione economica con gli altri paesi», nonché «l'esecuzione degli analoghi aiuti disposti dalla CEE»;

d) deroga... prodotti agro-alimentari a paesi in via di sviluppo»;

e) cura l'erogazione delle provvidenze finanziarie, quali aiuti, integrazioni di prezzo, compensazioni finanziarie e simili, disposte dai regolamenti della CEE relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli», avvalendosi eventualmente per tali attività anche della collaborazione delle regioni attraverso la stipulazione di apposite convenzioni di durata pluriennale, ed infine;

«h) esplica gli altri compiti ad essa demandati dalle leggi».

In seguito all'intervenuta riforma della politica agricola comune (PAC), avviata nel 1992, — che ha comportato la riduzione e, in prospettiva, l'abbandono del sistema degli aiuti ancorati alla produzione —, gli interventi sul mercato sono divenuti un aspetto circoscritto dell'azione dell'AIMA, essendosi questa prevalentemente indirizzata al pagamento degli aiuti comunitari nelle varie forme di interventi diretti al sostegno del reddito degli operatori agricoli.

In tale nuova veste, l'azienda ha assunto la funzione di organismo pagatore, prima solo in via provvisoria (con decreto del Ministro per le politiche agricole del 28 novembre 1995), quindi con riconoscimento definitivo di tale qualifica (con decreto ministeriale 16 ottobre 1997).

Va ricordato, inoltre, che con legge 10 luglio 1991, n. 201, integrata dalla legge 26 novembre 1992, n. 468, l'AIMA è stata investita di un'ulteriore compito di rilevanza fondamentale, vale a dire della gestione del regime delle quote latte in Italia.

Come sottolineato anche dalla Corte dei conti nella relazione del 2 marzo 1999 sulla gestione finanziaria dell'azienda, le operazioni di accertamento e controllo che l'AIMA è stata chiamata a compiere su tutto il territorio nazionale, entro i ristretti tempi previsti dai regolamenti comunitari, per la corretta erogazione degli aiuti agli agricoltori rivestivano una complessità sempre crescente e tale da richiedere, con urgenza, il riordino dell'agenzia e l'accelerazione della fase attuativa del decentramento regionale in materia di agricoltura.

Già con legge 4 dicembre 1993, n. 491, il Governo aveva ottenuto la delega per riformare l'azienda e, in previsione dell'imminente riordino, l'operatività dell'AIMA era stata limitata al 31 dicembre 1994. Tuttavia, le norme delegate di riforma non vennero mai adottate. Con decreto-legge 25 maggio 1994, n. 314, seguito da molteplici decreti reiterativi, si era previsto che l'AIMA fosse temporaneamente commissariata e quindi trasformata in EIMA (Ente autonomo di diritto pubblico). Sennonché, la mancata conversione di tali decreti-legge ha comportato la cessazione dell'EIMA, che aveva operato durante la loro temporanea vigenza, ed il ripristino dell'operatività dell'AIMA.

Quindi, con d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 è stata interamente abrogata la citata legge n. 491/1993. Lo stesso decreto legislativo ha contestualmente disposto la soppressione di tutti gli istituti e le aziende (compresa l'AIMA) sottoposti alla vigilanza del Ministero delle risorse agricole (ora delle politiche agricole), ma rinviandone gli effetti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi «di soppressione, di accorpamento e di riordino adottati ai sensi degli articoli 11, 14 e 18 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

È proprio in pretesa attuazione del citato art. 11 legge n. 59/1997 che si pone il d.lgs. n. 165/1999, con cui il legislatore delegato non si è limitato a disporre la soppressione dell'AIMA, bensì ha al contempo creato un nuovo ente, denominato AGEA, verso il quale ha operato il trasferimento delle funzioni finora svolte dall'AIMA.

Il decreto nella sua interezza, e con particolare riguardo alle disposizioni indicate in epigrafe, è gravemente illegittimo per i seguenti

## MOTIVI

1. — Quanto al decreto nella sua interezza violazione degli artt. 3, 5 76, 97, 115, 117, 118, e 119 della Costituzione, anche con riferimento alla legge n. 59/1997 alla luce degli artt. 1 e 2 d.lgs. n. 143/1997.

La legge n. 59 del 1997, meglio nota come «legge Bassanini», dopo avere disposto, all'art. 1, comma 2, il conferimento alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferica, precisava, all'art. 2, che la competenza in ordine alla disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti così conferiti nell'ambito delle materie di cui all' art. 117 della Costituzione era riservata alle regioni.

La stessa legge, poi, all'art. 11, conteneva un delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti diretti a «razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo», e a «riordinare gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza, le istituzioni di diritto privato e le società per azioni, controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, che operano, anche all'estero, nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale».

L'attuazione di tale delega doveva avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali — anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea — responsabilità ed unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza e copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite.

Il primo provvedimento di attuazione della delega prevista dalla citata legge n. 59 del 1997, adottato dal Governo nel mese di giugno del 1997, era il decreto legislativo n. 143, recante «Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale».

Con il suddetto decreto veniva operata una profonda e radicale trasformazione dell'ordinamento vigente: anzitutto si statuiva la soppressione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e la contestuale istituzione del nuovo Ministero per le politiche agricole; quindi si disponeva il trasferimento alle regioni di gran parte delle funzioni fino a quel momento affidate al soppresso Ministero in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale e alimentazione; infine, si ordinava la soppressione degli enti, istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero delle risorse agricole, con effetto a decorrere dall'entrata in vigore dei decreti delegati attuativi dell'art. 11, legge n. 59/1997, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

La logica sottesa alle disposizioni sopra citate era con tutta evidenza quella della decentralizzazione delle funzioni tradizionalmente svolte a livello statale in materia di agricoltura.

Ove poi si consideri che l'art. 77 del d.P.R. n. 616/1977 demandava alle regioni quei compiti di attuazione degli interventi per la regolazione dei mercati che non fossero riservati all'AIMA, si desume chiaramente come l'intento del legislatore fosse quello di operare, proprio attraverso la soppressione dell'AIMA, un deciso e consistente passaggio di funzioni a favore delle regioni, mantenendo in capo allo Stato, e per esso al Ministero per le politiche agricole, solo «compiti di disciplina generale e di coordinamento nazionale» in materia di importazione ed esportazione di prodotti agricoli ed alimentari e di regolazione dei mercati» (v. art. 2, comma 2, d.lgs. n. 143/1997).

A tale logica sono tutt'altro che ispirate, viceversa, le disposizioni del decreto legislativo qui impugnato, il quale, benché dichiaratamente attuativo dei principi enunciati dalla legge Bassanini, in realtà mantiene del tutto inalterato lo *status quo ante*.

Vi è dunque un evidente eccesso di delega nella parte in cui il d.lgs. n. 165/1999 non si limita a confermare la soppressione dell'azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, al fine, perseguito dalla legge di delega, di ridimensionare le amministrazioni statali nell'ottica del decentramento e quindi di trasferire alle regioni gran parte delle competenze a tale azienda in precedenza attribuite, ma procede, in ispregio dei principi legislativi e quindi costituzionali, alla istituzione di un nuovo organismo, che altro non è che una copia della stessa azienda soppressa.

La nuova agenzia per le erogazioni in agricoltura, infatti, al di là della denominazione adottata, che farebbe pensare a qualcosa di diverso rispetto all'AIMA, si rivela essere anch'essa un ente sottoposto alla vigilanza del Ministero per le politiche agricole, che succede in tutto e per tutto (beni e personale compresi) all'azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, e per di più con compiti identici a quelli fino a questo momento svolti dall'AIMA.

La soppressione di questa, dunque, avviene solo dal punto di vista formale, poiché essa «risorge», sia pure sotto diverso nome, assolutamente immutata.

Non vi è stata affatto, invece, la tanto auspicata «regionalizzazione», che non solo veniva invocata a gran voce dalle stesse regioni, ma che rappresentava la scelta chiaramente operata dallo stesso legislatore del 1997. Con il d.lgs. n. 165 del 1999, alle regioni vengono affidati solo compiti sostanzialmente marginali e per di più in assenza di un adeguato e corrispondente trasferimento di risorse.

Oltre che per la violazione dell'art. 76 della Costituzione, connessa al superamento dei limiti posti dalla legge di delega, dunque, il decreto impugnato si caratterizza altresì per la violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto esso si pone in palese contrasto anche con gli stessi limiti costituzionalmente stabiliti all'esercizio di funzioni statali in materia di agricoltura, nonché con i principi fondamentali di ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione.

In primo luogo, infatti, se deve riconoscersi la permanenza in capo allo Stato di potestà legislative ed amministrative nello specifico settore della regolazione dei mercati e del coordinamento delle politiche agricole, va peraltro rilevata la indubbia connessione di tali potestà con l'esercizio di attribuzioni costituzionalmente affidate alle regioni.

Pertanto, l'esigenza di fornire allo Stato gli strumenti necessari per il perseguimento di una disciplina di carattere unitario in vista del generale interesse nazionale va raccordata con la necessaria previsione di momenti di cooperazione tra Stato e regione in attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e leale collaborazione (cfr., in tale senso, Corte Cost., 20 luglio 1995, n. 333, in «Le regioni», 1996, 113 ss.).

Sotto tale profilo, al contrario, il decreto in questione, lungi dall'attribuire alle regioni un ruolo più attivo ed incisivo a tutela degli interessi agricoli locali, finisce per estrometterle completamente dalla partecipazione alla gestione del settore.

Il principio del buon andamento, pertanto, è violato — in una con quello di ragionevolezza e con quelli che tutelano l'autonomia regionale — in quanto il decreto delegato ha fatto completamente saltare lo schema disegnato dal legislatore delegante.

Secondo tale schema (ancora recepito dal d.lgs. n. 143 del 1997), la gestione del settore agricolo avrebbe dovuto essere completamente demandata alla regioni, residuando allo Stato solo quei compiti che sono normalmente imposti dal principio di sussidiarietà (determinazione dei principi generali del settore; coordinamento dell'attività amministrativa).

Il mantenimento all'AIMA/AGEA di corpose ed invasive funzioni di gestione operativa è del tutto estraneo alla coerente logica che inizialmente aveva ispirato il legislatore, e determina un evidente malfunzionamento del sistema, poiché nella stessa materia si sovrappongono organismi che hanno tutti compiti gestionali.

Va da sé che la violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento, così perpetrata, si risolve in diretto pregiudizio delle attribuzioni regionali, attesa la loro competenza, costituzionalmente garantita, in materia di agricoltura.

Quanto al principio della leale cooperazione, è noto che esso impone il costante coordinamento e la fattiva collaborazione tra Stato e regioni. Qui, invece, la cifra essenziale della previsione legislativa delegata è quella della sovrapposizione, con il mantenimento in capo all'AIMA/AGEA di compiti direttamente gestionali, senza alcuna considerazione delle distinte esigenze delle singole regioni.

Il decreto impugnato va dunque ben oltre l'attribuzione allo Stato, e per esso all'AGEA, di funzioni di coordinamento e regolazione dei mercati agricoli, per perpetuare la illegittima sottrazione di competenze costituzionalmente spettanti alle regioni già operata a suo tempo con l'istituzione dell'AIMA: a ben vedere, infatti, la nuova agenzia per le erogazioni in agricoltura, oltre a costituire l'organismo di coordinamento dei soggetti incaricati dell'erogazione dei finanziamenti della politica agricola comune, accentra in sé altre rilevanti competenze che meglio potrebbero e dovrebbero essere svolte dalle regioni.

2. — Quanto agli artt. 1 e 2, violazione degli artt. 3, 5, 76, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione sotto ulteriori profili, anche in riferimento alla legge n. 59/1997, alla luce degli artt. 6 e 71, d.P.R. n. 616/1977 e degli artt. 1 e 2 d.lgs. n. 143/1997.

Già si è detto *sub* 1 come il decreto impugnato si caratterizzi per un evidente vizio di eccesso di delega nella parte in cui, dopo avere disposto all'art. 1 la soppressione dell'AIMA, all'art. 2 esso contestualmente dà vita ad un nuovo soggetto, l'AGEA, che dall'azienda soppressa si differenzia sostanzialmente solo per il nome.

Ancora una volta, dunque, deve essere rilevata la grave illegittimità delle norme emanate dal Governo nell'esercizio delle potestà delegategli, che non solo travalicano con tutta evidenza i limiti posti dalla stessa legge di delegazione, ma nel fare ciò per di più «sconfinano» in ambiti costituzionalmente riservati alle competenze regionali, andando ben oltre ogni principio di ragionevolezza e buon andamento.

È ben noto, infatti, che la materia agricoltura rientra tra quelle di cui all'art. 117 e 118 della Costituzione, nell'ambito delle quali le regioni godono di potestà legislativa e parallelamente amministrativa.

La materia agricoltura è stata chiaramente definita dal d.P.R. n. 616/1977. Da un lato, tale decreto riserva allo Stato, tra le altre, le funzioni concernenti «gli interventi di interesse nazionale per la regolazione del mercato agricolo» (art. 71, comma 1, lett. a), e stabilisce, altresì, che «in sede di programmazione nazionale per la realizzazione della politica delle produzioni e di mercato dei prodotti agricoli e della politica dell'alimentazione, sono determinati gli indirizzi produttivi e gli obiettivi, anche quantitativi, le aree da favorire, i livelli massimi di incentivazione, gli strumenti per la gestione della politica di mercato, gli indirizzi generali per l'attuazione dei regolamenti e delle direttive comunitarie, nonché il coordinamento finanziario degli interventi regionali con quelli nazionali attinenti ai mercati» (art. 71, comma 2).

Dall'altro lato, il citato decreto, nell'individuare le funzioni amministrative trasferite alle regioni in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, specifica che a quest'ultime spettano, tra le altre, le funzioni concernenti «gli interventi a favore dell'impresa e della proprietà agraria» (art. 66, comma 1), comprensive anche degli interventi di «miglioramento fondiario e ammodernamento delle strutture fondiarie» (art. 66, comma 2, lett. b), «incentivazione e sostegno della cooperazione e delle strutture associative per la coltivazione, la lavorazione ed il commercio dei prodotti agricoli» (art. 66, comma 2, lett. c), e di «ogni altro intervento sulle strutture agricole anche in attuazione di direttive e regolamenti comunitari, ivi compresa l'erogazione di incentivi e contributi» (art. 66, comma 2, lett. e).



Il successivo d.lgs. n. 143/1997, a sua volta, ha precisato che in capo al Ministero per le politiche agricole sarebbero state conservate esclusivamente funzioni di disciplina generale e di coordinamento nazionale in materia di interventi di regolazione dei mercati, scorte ed approvvigionamenti alimentari, importazione ed esportazione dei prodotti agricoli.

Già da queste enunciazioni di competenze è agevole desumere come alle regioni debba essere riconosciuto un ruolo primario anche nel settore degli aiuti (sia nazionali che comunitari) all'agricoltura, ruolo che — come verrà meglio chiarito ultra — finora è stato viceversa rivestito dall'AIMA e che il decreto legislativo n. 165/1999 affida ad un altro organismo, l'AGEA, ancora una volta di derivazione statale e soggetto alla vigilanza del Ministero per le politiche agricole.

Il contrasto con i limiti posti dalla legge di delegazione (che disponeva la soppressione degli enti esistenti), nonché con le norme costituzionali attinenti al riparto delle competenze fra Stato e regioni, oltre che con i più generali principi di decentramento, buon andamento e ragionevolezza, è evidente.

A nulla varrebbe replicare che i decreti nn. 616 del 1977 e 143 del 1997 non possono assumere il valore di parametri di legittimità costituzionale delle norme qui impugnate, in quanto in realtà essi, integrando i parametri costituzionali, completano i conferimenti di funzioni alle regioni nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione. Inoltre, i citati decreti devono essere tenuti in considerazione in quanto il discostamento dai principi ivi stabiliti determina irragionevolezza e incoerenza delle scelte legislative, anche qui in violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente riconosciute e garantite.

3. — Quanto agli artt. 3 commi 1 e 4 e 4, violazione degli artt. 3, 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione sotto ulteriori profili, anche in riferimento al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni ed alla legge n. 59 del 1997, alla luce dell'art. 2 del d.lgs., n. 143 del 1997. Violazione della normativa comunitaria e di settore.

Le disposizioni citate in epigrafe recano l'individuazione dei compiti specificamente attribuiti alla nuova agenzia per le erogazioni in agricoltura.

In particolare, l'art. 3, comma 1, stabilisce che l'agenzia rappresenta l'organismo di coordinamento di cui all'art. 4, paragrafo 1, lettera *b*), del regolamento (CEE) n. 729/1970 del Consiglio, come modificato dall'art. 1 del regolamento (CEE) n. 1287/1995 del Consiglio, ed agisce come unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per tutte le questioni relative al FEOGA, ai sensi del regolamento (CE) n. 1663/1995 della Commissione.

Inoltre, l'agenzia è dichiarata responsabile nei confronti dell'UE degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune, nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo finanziate dal FEOGA.

Infine, il comma 4 dello stesso art. 3 stabilisce che l'agenzia svolge le funzioni di organismo pagatore per l'erogazione di aiuti, contributi e premi comunitari previsti dalla normativa comunitaria e finanziati dal FEOGA, sia pure in via transitoria, e segnatamente fino alla istituzione a livello regionale ed al riconoscimento degli organismi pagatori.

L'art. 4 prosegue, poi, nell'elencazione delle attribuzioni della nuova agenzia, e stabilisce — ricalcando quanto già stabilito dalla legge n. 610/1982 di riordinamento dell'AIMA — che essa, in pretesa attuazione della normativa comunitaria e nazionale, avochi a sé tutti i compiti connessi alla esecuzione delle forniture di prodotti agroalimentari disposte dall'UE e dallo Stato italiano per gli aiuti alimentari e la cooperazione economica con altri Paesi, nonché alle operazioni di acquisto di prodotti agroalimentari per la formazione delle scorte necessarie, e di immissione regolata sul mercato interno e collocazione sul mercato comunitario ed extracomunitario degli stessi prodotti, ed infine all'intervento sul mercato agricolo e agroalimentare, d'intesa con conferenza Stato-regioni, per sostenere comparti in situazioni contingenti, per periodi di tempo circoscritti, al fine di riassorbire la temporanea sovracapacità produttiva e ristabilire l'equilibrio del mercato.

Da ultimo, viene espressamente disposto, all'art. 4, comma 1, il subentro dell'AGEA in tutte, le attribuzioni precedentemente riconosciute in capo all'AIMA da specifiche leggi nazionali o regolamenti comunitari.

Non vi è chi non veda, allora, come la soppressione dell'AIMA si configuri come un mero paravento, al di là del quale si nasconde, sotto mentite spoglie, l'intenzione di ribadire l'illegittimo spossessamento di funzioni regionali tradizionalmente operato a favore di apparati statali.

Ciò che sostanzialmente si dispone, con il decreto impugnato, non è altro che la concentrazione presso il Ministero per le politiche agricole, e per esso in capo all'AGEA, non solo delle funzioni di coordinamento, ma di tutte le attività, amministrative propriamente decisorie ed esecutive, in materia di finanziamenti per l'agricoltura e di interventi sui mercati agricoli.

In primo luogo, va detto che la qualifica, sia pure dichiaratamente provvisoria, dell'agenzia quale organismo pagatore si pone in contrasto con la stessa normativa comunitaria a cui il d.lgs. n. 165/1999 pretenderebbe di dare attuazione.

Si consideri, infatti, che l'art. 4, paragrafo 1, lett. b), del Regolamento 729/70/CEE, espressamente richiamato dall'art. 3, comma 1, del decreto impugnato, prevede la costituzione di un «organismo di coordinamento», incaricato di centralizzare e mettere a disposizione della commissione le informazioni ad essa destinate, nonché di promuovere un'applicazione armonizzata delle norme comunitarie, nell'ipotesi in cui sia riconosciuta una pluralità di organismi cosiddetti pagatori.

La concentrazione, in capo al medesimo soggetto, delle funzioni di organismo pagatore e di coordinamento, oltre a contrastare con i fondamentali principi di ragionevolezza e buon andamento, confligge, dunque, con la stessa normativa comunitaria, nella parte in cui essa prescrive una netta separazione tra l'ente deputato al coordinamento ed i soggetti pagatori.

Accanto a ciò, si deve, sottolineare come non sia rintracciabile, neppure nell'ordinamento comunitario, una disposizione che preveda l'obbligo di un esercizio centralizzato delle, funzioni di gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune.

È ben noto, in ogni caso, il principio, fatto proprio anche da codesta ecc.ma Corte (cfr., per tutte, sentenza 24 aprile 1996, n. 126), secondo cui l'attuazione, nell'ambito di ciascun Stato membro, delle norme comunitarie deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata o federale) dello Stato medesimo.

Ne discende che «l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale» (Corte costituzionale sent. n. 126/1996, citata).

Allo Stato non resta, dunque, che una competenza cosiddetta «di seconda istanza», esercitabile non attraverso avocazioni di competenze a favore degli apparati centrali, bensì mediante interventi repressivi, sostitutivi o suppletivi rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o esecuzione delle norme comunitarie da parte delle regioni e delle province autonome.

Sulla scorta di tali premesse, dunque, negli ambiti di competenza regionale, quale quello dell'agricoltura, l'intervento statale in attuazione di norme comunitarie dovrebbe essere consentito solo — come affermato in passato anche da codesta ecc.ma Corte (cfr. sent. n. 304 del 1987) — se residuale e comunque sorretto da idonei presupposti giustificativi e costituzionali, quali il soddisfacimento di esigenze unitarie, l'adempimento di obblighi nell'ipotesi di comportamenti omissivi delle regioni, ovvero eccezionali motivi di urgenza.

Tale principio, che ha trovato successivamente conferma anche in altre decisioni di codesta ecc.ma Corte (cfr. sent. nn. 433 del 1987 e 448 del 1990), esprime indubbiamente un'importante garanzia dell'autonomia regionale, la quale può trovare giustificata compressione solo in nome di fondamentali esigenze di unitarietà nell'attuazione della normativa comunitaria.

L'interpretazione delle disposizioni comunitarie che sta alla base della norma in esame è, peraltro, senza dubbio conforme alla lettera e dallo spirito delle prescrizioni dettate dal «legislatore» europeo. L'art. 4 del Regolamento CEE n. 729 del 1970 ha, infatti, previsto che nell'ambito di ciascuno Stato membro possano essere individuati più servizi od organismi incaricati delle funzioni di soggetti pagatori.

Solo qualora gli organismi pagatori effettivamente istituiti siano più di uno, sorge la necessità di un controllo pubblico e quindi, di un'autorità centrale ad essi preposta in funzione di organismo di coordinamento ai sensi dell'art. 4, lettera b), del citato Regolamento.

Viceversa, tale esigenza di coordinamento non sussiste laddove vi sia un unico soggetto preposto alle funzioni di pagatore.

A maggior ragione, quindi, incoerente con le scelte comunitarie è la prevista concentrazione in capo ad uno stesso soggetto — nella specie l'AGEA — dei compiti di unico organismo pagatore e, contestualmente, di organismo di coordinamento.

Con riferimento ad altre funzioni che il decreto n. 165 del 1999 attribuisce all'AGEA, poi, non emergono particolari esigenze di coordinamento statale. Si pensi, esemplificativamente, all'immissione sul mercato interno di prodotti agroalimentari, o agli interventi di sostegno dei comparti in situazioni contingenti, o ancora a tutti quei compiti già attribuiti all'AIMA in specifici settori, quale quello lattiero-caseario, e già contestati a suo tempo dalla regione Lombardia dinanzi a codesta ecc.ma Corte.

Quand'anche fossero rintracciabili reali esigenze di coordinamento a livello nazionale nel settore, va precisato che, comunque, l'elaborazione statale dovrebbe limitarsi alla determinazione di indirizzi generali di politica agricola, assicurando al tempo stesso il necessario coinvolgimento delle regioni, in quanto titolari delle relative competenze.

Tale coinvolgimento richiede — in termini generali — il raggiungimento di una vera e propria intesa tra Stato e regioni in sede di conferenza permanente ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, e non certo la mera consultazione delle regioni, che non può garantire la reale partecipazione delle stesse al procedimento decisionale.

È indubbio, infatti, che il settore degli aiuti in agricoltura rientra nelle materie di competenza regionale, e comunque, se ed in quanto la regolamentazione dell'intero sistema di gestione ed erogazione di tali aiuti necessiti di indirizzi generali ed uniformi — nonché conformi ai principi comunitari — dettati per tutto il territorio nazionale, il principio di leale collaborazione imporrebbe il raccordo tra Stato e regioni nella forma dell'intesa, così da assicurare la maggiore partecipazione possibile di queste ultime nella elaborazione delle stesse linee-guida.

Quanto sopra trova ulteriore ed espressa conferma nel decreto delegato n. 143 del 1997, nella parte in cui si prescrive (art. 2, comma 1) che, ai fini dello svolgimento dei compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale che gli sono attribuiti, il Ministero per le politiche agricole raggiunga una previa intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni.

In ogni caso, si deve ribadire nuovamente che le funzioni attribuite all'AGEA dal decreto che in questa sede si contesta vanno in realtà ben oltre il mero coordinamento nazionale, per dare luogo ad indebite ed intollerabili ingerenze in settori costituzionalmente riservati alle competenze regionali.

4. — Quanto all'art. 3 commi 2 e 3, violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione sotto ulteriori profili.

L'art. 3, comma 2, dell'impugnato decreto demanda al Ministero per le politiche agricole, sentita la commissione europea e d'intesa con la conferenza permanente Stato-regioni, il compito di determinare un limite al numero degli organismi pagatori, stabilendo anche le modalità e le procedure per il relativo riconoscimento.

Ai sensi del successivo comma 3 dello stesso articolo, tali organismi pagatori devono essere istituiti dalle regioni, anche sotto forma di consorzi o di società a capitale misto, ed ottenere il riconoscimento, sentita l'agenzia e previa verifica della sussistenza dei requisiti richiesti, sulla base delle disposizioni contenute nel predetto decreto ministeriale.

Ciò che viene immediatamente in rilievo è l'attribuzione allo Stato, e per esso al Ministero per le politiche agricole, del compito di stabilire, del tutto arbitrariamente e senza alcuna indicazione proveniente da norme di rango primario, un limite numerico all'istituzione di organismi pagatori,

Non solo non vi è garanzia alcuna che tale numero venga determinato in misura tale da consentire a tutte le regioni di procedere all'istituzione dei predetti organismi, ma vi è altresì il rischio che alcune regioni ottengano il riconoscimento di una pluralità di organismi, anche in numero irragionevolmente superiore rispetto ad altre, e a prescindere da una adeguata ed attenta considerazione degli effettivi bisogni di ciascuna.

Si è detto, poi, che i requisiti che occorre possedere per ottenere il riconoscimento quali organismi pagatori sono stabiliti dallo Stato in modo uniforme sul territorio nazionale.

Ancora una volta, tuttavia, si deve sottolineare che non è rinvenibile un'esigenza di stabilire criteri di riconoscimento a livello centrale, al fine di garantire uniformità sul territorio nazionale, essendo già ben delineate dalla normativa comunitaria (e segnatamente dall'art. 4, par. 1, lett. a), del Reg. (CEE) n. 729/1970, e dal punto 4 dell'allegato al Reg. (CE) n. 1663/1995) le caratteristiche che gli organismi pagatori devono presentare.

Versandosi in materia di indubbia competenza regionale, ciascuna regione avrebbe dovuto essere messa in condizioni di poter dare autonomamente attuazione alla predetta normativa comunitaria.

Al contrario, non solo alle regioni non è consentito stabilire i criteri per il riconoscimento degli organismi pagatori, ma per di più, una volta stabiliti con decreto ministeriale i requisiti necessari, ad esse si fa obbligo di sentire previamente l'AGEA al fine di ottenere il riconoscimento degli organismi da esse istituiti.

Nessun ruolo attivo viene dunque ritagliato a favore delle regioni, all'interno di questa illegittima operazione di forte accentramento delle competenze in materia di gestione degli aiuti comunitari.

Sembrirebbe, addirittura, da un raffronto tra il nuovo ordinamento dell'AGEA e la previgente normativa sull'AIMA, che quella — sia pure insufficiente — forma di collaborazione tra l'AIMA e le regioni, che l'art. 3, comma 1, lett. e), legge n. 610/1982, contemplava ai fini dell'erogazione delle provvidenze finanziarie disposte dai regolamenti CEE, sia qui del tutto scomparsa, o meglio relegata ad un momento antecedente, vale a dire in sede di adozione del decreto ministeriale di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 165 impugnato, ove si prevede il raggiungimento di un'intesa con la conferenza Stato-regioni.

Le conseguenze di un siffatto modo di agire sono facilmente prevedibili, specie in termini di mancato adeguamento delle politiche agricole alle realtà profondamente diverse che caratterizzano il variegato panorama dell'agricoltura in Italia.

5. — Quanto all'art. 5 comma 3 violazione degli artt. 3, 5, 11, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione.

L'art. 5, comma 3, del decreto che qui si impugna conferisce all'agenzia per le erogazioni in agricoltura la facoltà di avvalersi, in mancanza dell'istituzione o nelle more del riconoscimento degli organismi pagatori, e previa intesa con le regioni, degli uffici di queste ultime per lo svolgimento delle funzioni relative alla gestione degli aiuti e degli interventi derivanti dalla politica agricola comune.

Si trova dunque conferma, nella disposizione appena citata, dell'accentramento in capo alla nuova agenzia dei compiti di gestione degli aiuti comunitari per l'agricoltura e di ogni tipo di intervento sul mercato agricolo, benché ciò comporti una grave ed illegittima violazione delle prerogative costituzionalmente riconosciute in materia alle regioni.

Queste vengono coinvolte solo in via eventuale, nell'ipotesi in cui esse non provvedano all'istituzione degli organismi pagatori, o provvisoriamente, fino a che questi ottengano il necessario riconoscimento.

L'art. 5, comma 3, esaminato si ricollega al sopra citato art. 3, comma 4, nella parte in cui vi si prevede che, fino all'istituzione ed al riconoscimento degli organismi pagatori, le relative funzioni siano espletate dall'AGEA, previo riconoscimento della stessa da parte del Ministero.

Asseritamente, l'art. 5, comma 3, si pone in attuazione di quanto prescritto a livello comunitario dal Regolamento (CE) n. 1663/1995, punto 4 dell'allegato, ove si afferma che «la funzione di autorizzare e/o il servizio tecnico possono essere delegati in tutto o in parte ad altri organismi», sempreché essi soddisfino una serie di condizioni.

Si noti però che nella disposizione da ultimo citata, a differenza che nel d.lgs. n. 165/1999, si parla di «delega» e non di mero avvalimento, sicché risulta qui violata la normativa comunitaria e con essa l'art. 11 della Costituzione.

Inoltre, si consideri che l'istituzione di organismi pagatori ad opera delle regioni ed il riconoscimento di questi sono espressamente subordinati, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto impugnato, all'emanazione di un apposito decreto ministeriale di individuazione delle modalità e procedure per il riconoscimento.

Ne deriva che, fintantoché il Ministero per le politiche agricole non adotterà il predetto decreto, l'agenzia rimarrà in potere di avvalersi *sine die* di uffici regionali non meglio individuati, per di più — nel silenzio legislativo — in assenza di una contestuale assegnazione delle risorse economiche necessarie all'adempimento delle funzioni così affidate.

È ben noto che l'avvalimento è legittimo solo se si assicura «il rispetto necessario dell'autonomia delle regioni, anche sotto il profilo della provvista dei mezzi finanziari necessari per fronteggiare nuovi oneri» (così, da ultimo, Corte cost., sent. n. 408 del 1998, punto 10 del «Considerato in diritto»).

Poiché nella specie, come si è detto, nessuna provvista di ulteriori mezzi finanziari è prevista, in tal modo, aggravando gli oneri a carico delle regioni, si compromette irragionevolmente il raggiungimento degli obiettivi perseguiti (in violazione dell'art. 97, in riferimento agli artt. 3, 5, 117, 118 e 119 della Costituzione) e si incide direttamente (ed illegittimamente) sull'autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni stesse.

6. — Quanto all'art. 5, comma 5, violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione sotto ulteriori profili.

Il successivo comma 5 del menzionato art. 5, mentre prevede che alle eventuali rettifiche negative apportate dalla comunità alle spese dichiarate dagli organismi pagatori si faccia fronte mediante assegnazione all'apposito conto corrente di tesoreria intestato «Ministero del Tesoro — FEOGA», da parte del Ministero del tesoro, dei fondi occorrenti, stabilisce che, laddove vi siano «correzioni finanziarie negative» imputabili agli organismi istituiti dalle regioni, il Ministro del tesoro, su segnalazione del Ministro per le politiche agricole, provvede alla corrispondente detrazione di somme dai finanziamenti destinati alle regioni stesse.

La predetta norma, al di là della scarsa chiarezza della sua formulazione, sembrerebbe stabilire che eventuali «sfondamenti» del tetto di spesa imputabili agli organismi pagatori istituiti a livello regionale debbano essere sopportati dalle regioni stesse, attraverso una corrispondente riduzione delle somme ad esse assegnate in sede di ripartizione dei finanziamenti.

Ciò è tanto più illegittimo ove si consideri che le regioni non hanno voce in capitolo né sull'individuazione dei requisiti che gli organismi pagatori devono possedere per ottenere tale qualifica, né — poi — in sede di accertamento della sussistenza di detti requisiti.

Inoltre, esse non sembrano poter esercitare alcuna funzione di controllo sugli organismi da esse stesse istituiti in base alle direttive ministeriali, poiché tali compiti rientrano piuttosto nelle attribuzioni fatte proprie dall'agenzia per le erogazioni in agricoltura.

Questa infatti, in quanto unica responsabile di fronte all'Unione europea degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti comunitari e nella sua qualità di organismo di coordinamento, viene dichiarata competente, ai sensi dell'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 165/1999, a verificare la conformità alle norme comunitarie ed i tempi delle procedure istruttorie e di controllo seguite dai pagatori, nonché ad effettuare il monitoraggio delle attività da questi svolte.

Irragionevole, oltre che gravemente illegittima, si configura dunque la disposizione in esame, nella parte in cui, a fronte delle ridottissime competenze che il decreto impugnato riconosce alle regioni — comunque sproporzionate rispetto alle risorse corrispondentemente assegnate — fa tuttavia carico alle stesse di eventuali disfunzioni nel sistema dei pagamenti, ancorché si tratti di disfunzioni o errori non riconducibili ad una responsabilità diretta delle medesime, bensì di organismi che esse sono tenute ad istituire in base a criteri e con procedure arbitrariamente stabilite a livello ministeriale.

7. — Quanto all'art. 6, violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione sotto ulteriori profili.

L'art. 6 contiene disposizioni in materia di personale, stabilendo, in particolare, al comma 1, che a decorrere dalla data di approvazione del regolamento del personale dell'AGEA, il personale in servizio presso la soppressa AIMA è trasferito, nei limiti della dotazione organica fissata, alla nuova agenzia, secondo criteri e procedure fissati dal Ministro per le politiche agricole, con decreto emanato di concerto con il Ministro della funzione pubblica, sentite le organizzazioni sindacali, previa domanda dell'interessato. Il restante personale, ai sensi del successivo comma 4 dello stesso art. 6, è trasferito alle regioni unitamente alle relative risorse finanziarie.

Ancora una volta, si deve rilevare come le regioni siano state completamente escluse da ogni forma di coinvolgimento, pur versandosi indubitabilmente in un settore di diretta competenza regionale.

Esse, infatti, non hanno alcuna voce in capitolo in ordine alla distribuzione del personale attualmente in servizio presso l'AIMA, spettando esclusivamente al Ministero per le politiche agricole, di concerto con il Ministero della funzione pubblica, l'individuazione — arbitraria e senza limiti posti da fonti di rango primario — del personale da trasferire all'AGEA, nonché di quello da trasferire, residualmente, alle regioni stesse per l'espletamento dei compiti ad esse demandati dal d.lgs. n. 165/1999.

Non vi è, dunque, alcuna garanzia che le regioni siano messe realmente in condizione di adempiere adeguatamente agli obblighi in capo ad esse sussistenti e di stabilire il *quantum* del loro personale ed il *quomodo* del relativo impiego.

Accanto a ciò, va evidenziata l'irragionevolezza di un sistema, come quello qui delineato, fondato sull'individuazione a priori della dotazione organica da assegnare alle regioni, a prescindere dal numero degli organismi pagatori che ciascuna di esse sarà chiamata ad istituire, nonché dal numero effettivo degli organismi che otterranno effettivamente il riconoscimento necessario per operare.

Viene manifestamente pretermessa ogni considerazione in merito alle effettive e reali esigenze di ciascuna regione, per dare ancora una volta la priorità ad esigenze del «centro».

Tale disposizione, pertanto, si pone in totale spregio dei principi di ragionevolezza e buon andamento. È evidente, del pari, la violazione dell'art. 5 della Costituzione, norma che indurrebbe a ritenere prioritaria una vera operazione di trasferimento di funzioni a favore delle regioni.

Ad aggravare la già manifesta illegittimità della norma in esame si aggiunge, poi, la considerazione che essa detta disposizioni in materia di personale deputato allo svolgimento di compiti in materia di agricoltura che dovrebbero essere, alla luce del dettato costituzionale, riservati alle regioni, alle quali pertanto dovrebbe essere consentito, quanto meno, un coinvolgimento diretto nelle procedure preordinate al trasferimento del predetto personale dalla soppressa azienda per gli interventi nel mercato agricolo ai nuovi organismi statali e regionali.

Risultano pertanto violati sia il principio di leale cooperazione, che — ancora più chiaramente e direttamente — la previsione costituzionale che riserva alle regioni la disciplina del loro personale.

8. — Quanto all'art. 11, violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione sotto ulteriori profili.

L'art. 11 del decreto legislativo impugnato detta disposizioni in materia di beni e dotazioni finanziarie della costituenda agenzia per le erogazioni in agricoltura, designandola quale successore universale della soppressa azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo.

In particolare, il comma 1 stabilisce che «l'agenzia è dotata di un fondo di dotazione costituito dai beni mobili e immobili strumentali alla sua attività. I beni materiali e immateriali della soppressa AIMA sono trasferiti all'agenzia».

In altre parole, si conferma ancora una volta la sostanziale identità di funzioni tra l'AIMA ed il nuovo ente denominato AGEA. Dalla disposizione citata, infatti, si ricava l'equazione secondo cui l'attività che quest'ultima è chiamata a svolgere è in tutto e per tutto pari a quella in precedenza affidata all'AIMA, se è vero che tutti i beni dell'una confluiscono nel patrimonio dell'altra.

Nulla residua, invece, per le regioni, alle quali, da un lato, è attribuito un ruolo decisamente di secondo piano, in totale spregio delle prerogative ad esse costituzionalmente riconosciute nella materia agricoltura e segnatamente nel campo dell'erogazione degli incentivi e contributi, anche in attuazione della normativa comunitaria, e, dall'altro, non sono assegnate neppure quelle risorse finanziarie che si renderebbero necessarie per poter espletare, in maniera adeguata ed efficiente, in conformità alle regole di buon andamento, gli esigui compiti connessi a tale ruolo. La cosa è paradossale.

Se alle regioni deve essere trasferito del personale, evidentemente, è perché si presume che esse avranno da svolgere dei compiti nuovi. Compiti che ovviamente richiederebbero l'uso di ulteriori beni mobili ed immobili.

Eppure, mentre il personale viene trasferito, i beni restano in capo all'AIMA/AGEA. Che ottiene — sembra di capire — il risultato di «scaricare» sulle regioni i costi del personale eccedentario, trattenendo invece tutti i beni alla agenzia.

La violazione degli artt. 5, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione è, dunque, manifesta, al pari della sostanziale irragionevolezza, anche sotto il profilo finanziario, del complessivo nuovo sistema di gestione degli aiuti in agricoltura incardinato in capo all'AGEA, come delineato dal d.lgs. n. 165 del 1999.

L'art. 11 comma 2, include, poi, nell'ambito della dotazione finanziaria dell'AGEA, anche le assegnazioni a carico dello Stato occorrenti per l'esecuzione, da parte del SIAN, dei controlli finalizzati alla gestione delle erogazioni di cui alla normativa nazionale e comunitaria.

L'illegittimità di tale disposizione discende direttamente da quanto già detto sopra, in quanto essa costituisce il mezzo attraverso il quale, da un lato, vengono fornite alla costituenda agenzia ulteriori risorse per lo svolgimento di funzioni che ad essa non competono, in quanto costituzionalmente riservate alle regioni, e contestualmente, dall'altro lato, viene perpetrata la violazione del fondamentale principio di adeguatezza delle risorse finanziarie assegnate alle regioni rispetto ai compiti — sia pure esigui — ad esse di fatto affidati.

9 — Quanto all'art. 13, comma 1, violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione sotto ulteriori profili.

La disposizione di cui all'art. 13, comma 1, prevede che, a decorrere dall'anno finanziario comunitario 1999-2000, le funzioni di certificazione dei conti annuali degli organismi pagatori, con specifico riferimento alle spese a carico del FEOGA-Garanzia, siano affidate ad un comitato appositamente istituito presso il Ministero del tesoro, che si avvale, oltre che del personale di tale Ministero, anche di personale regionale designato dalla conferenza Stato-regioni, purché in possesso di idonea qualificazione professionale per i compiti di certificazione.

Tale norma appare del tutto irragionevole, soprattutto se considerata alla luce di quanto stabilito sia dall'art. 6, sia soprattutto dall'art. 5, comma 3, dello stesso decreto legislativo n. 165 del 1999.

Ciò che desta le maggiori perplessità è proprio la previsione di un coinvolgimento della conferenza permanente tra Stato, regioni e province autonome, quando si tratti di procedere alla mera individuazione del personale regionale di cui avvalersi a fini di certificazione dei conti annuali degli organismi pagatori, anziché un coinvolgimento diretto delle singole regioni interessate.

La conferenza Stato-regioni, come codesta Corte ha più volte chiarito, non è la regione interessata, e non può legittimamente essere a questa sostituita. La scelta dei rappresentanti regionali non può che spettare alle singole regioni e non alla conferenza, poiché si tratta di far valere nell'organismo collegiale la tutela delle attribuzioni costituzionalmente garantite a ciascun ente autonomo.

Accanto a ciò, si consideri che la disposizione in esame, nel prevedere l'istituzione di un comitato incardinato presso il Ministero del tesoro, non integra i rappresentanti regionali nella composizione del comitato, ma configura la loro posizione in termini di mero «avvalimento» da parte di quest'ultimo.

Indubbiamente il comitato, nell'espletamento dei suoi compiti, coinvolge anche in vario modo settori affidati alla competenza delle regioni, in quanto esamina anche i conti degli organismi pagatori da queste istituite.

Considerata la rilevanza delle funzioni in gioco (si rammenta che, ai sensi dell'art. 5, comma 5, sulla scorta dei risultati dell'esame dei conti degli organismi pagatori, il Ministero può decidere di tagliare i finanziamenti alle regioni), l'istituto dell'avvalimento non si dimostra, nel caso di specie, idoneo a salvaguardare la posizione delle regioni.

A tal fine, piuttosto, si renderebbe necessario che l'apporto dei rappresentanti regionali si configurasse come vera e istituzionale partecipazione all'attività del comitato.

Poiché non sembra possibile giungere a questo risultato in via di interpretazione correttiva dell'impugnato art. 13, si ritiene che tale norma sia viziata da illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che il comitato «si avvale di», anziché «è composto da» rappresentanti delle regioni (cfr., ad es., Corte cost., 21-29 ottobre 1992, n. 406, in «cons. St.», 1992, II, 1425).

*P. Q. M.*

*Voglia codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, serie gen. n. 137 del 14 giugno 1999, nella sua interezza e con particolare riguardo agli artt. 1; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4; 5, commi 3 e 5; 6; 11 e 13, comma 1.*

Milano-Roma, addì, 12 luglio 1999.

Avv. prof. Giuseppe Franco FERRARI - Avv. prof. Massimo LUCIANI

99C1009

N. 25

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 luglio 1999  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

**Industria e commercio - Riforma della disciplina del commercio - Principi introdotti dal d.lgs. n. 114/1998 - Mancato adeguamento ad essi della legislazione della provincia autonoma di Bolzano - Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 2 d.lgs. n. 266/1992 - Denunciato contrasto delle norme provinciali con le previsioni statali riguardanti le tabelle merceologiche e l'iscrizione al REC, le procedure di apertura, trasferimento e ampliamento di esercizi commerciali, la programmazione degli insediamenti per la vendita al dettaglio sulle aree private in sede fissa, gli orari di vendita e le regolamentazione delle vendite straordinarie.**

- Legge provincia autonoma di Bolzano 24 ottobre 1978, n. 68, artt. 1, 2, 3, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 28, 29 e 33; legge provincia autonoma di Bolzano 7 dicembre 1988, n. 55, art. 1; legge provincia autonoma di Bolzano 17 maggio 1991, n. 15, art. 1; legge provincia autonoma di Bolzano 16 dicembre 1994, n. 11, artt. 1, 2, comma 2, 3, 5 e 11, comma 2; legge provincia autonoma di Bolzano 13 novembre 1995, n. 23, artt. 1, 2, comma 1 e 2, 3, comma 1 e 2, 4; legge provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1998, n. 1, art. 14.
- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, artt. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 e 15; statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 9 e 97.

Ricorso del presidente del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio *pro-tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato in Roma, via Portoghesi n. 12;

Contro la Giunta della provincia autonoma di Bolzano in persona del Presidente della Giunta *pro-tempore* per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 19 marzo 1992, n. 266 in relazione al mancato adeguamento della legislazione della provincia autonoma di Bolzano in materia di commercio ai principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, recante riforma della disciplina del commercio (v. art. 4, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59) ed in relazione agli artt. 4, 5, 9 e 97 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, della seguente normativa provinciale: artt. 1, 2, 3, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 28, 29 e 33 della legge provinciale 24 ottobre 1978, n. 68, art. 1, legge provinciale 7 dicembre 1988, n. 55; art. 1, legge provinciale 17 maggio 1991, n. 15; artt. 1, 2, comma 2, art. 3, artt. 5, 11, comma 2,

della legge provinciale 16 dicembre 1994, n. 11; artt. 1, 2; commi 1 e 2, 3, commi 1 e 2, art. 4, legge provinciale 13 novembre 1995, n. 23; art. 14, legge provinciale 21 gennaio 1998, n. 1; per contrasto con la normativa statale di cui agli artt. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 e 15 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114;

In conformità della deliberazione del 16 luglio 1999 del Consiglio dei Ministri (che in copia autentica sarà depositata unitamente al presente atto) si propone ricorso per i seguenti motivi;

1. — Requisiti per l'esercizio dell'attività commerciale: abolizione del REC e delle tabelle merceologiche.

Provincia autonoma di Bolzano: artt. 1, 2, 3 e 29, l.p. Bolzano n. 68/1978 e successive modificazioni contrastano con gli artt. 1, 2 e 5, d.lgs. n. 114/1998.

Con d.lgs. n. 114/1998, il legislatore ha previsto sia la *deregulation* delle tabelle merceologiche che quella relativa ai requisiti di accesso all'attività commerciale, eliminando, a decorrere dal 24 aprile 1999, l'iscrizione al Registro degli esercenti il commercio (REC).

Come è noto, una delle più grandi innovazioni della nuova disciplina del commercio riguarda la soppressione delle tabelle merceologiche regolamentate dalla legge n. 426/1971 e previste anche dalle suindicate norme della provincia autonoma di Bolzano.

Detta normativa provinciale contrasta con i principi e le finalità del decreto n. 114/1998 laddove prevede che i prodotti merceologici siano suddivisi in diverse tabelle ognuna delle quali contenenti un raggruppamento di prodotti omogenei che possono essere commercializzati secondo l'autorizzazione che il comune rilascia per una o più di essi.

Detta normativa, nel creare continui conflitti fra l'utente e la pubblica amministrazione che deve continuamente controllare il possesso delle autorizzazioni, è di ostacolo alla libera iniziativa economica e alla libertà di mercato.

Al riguardo il legislatore, per raggiungere lo scopo della libertà d'impresa e della libera circolazione delle merci, senza però confliggere con le norme sulla tutela della salute, ha provveduto a suddividere l'attività commerciale all'ingrosso, al minuto su aree private e al minuto su aree pubbliche, in due settori merceologici: alimentare e non alimentare.

Un ulteriore contrasto è ravvisabile tra quanto previsto dalla normativa statale sul commercio, che introducendo nelle procedure nuovi elementi di semplificazione e liberalizzazione amministrativa, prevede che, a partire dal 24 aprile 1998, per trattare prodotti diversi da quelli contemplati nelle tabelle indicate nell'autorizzazione, è sufficiente una semplice comunicazione al comune perché questo provveda alla relativa annotazione con una delle diciture «alimentare», «non alimentare»; orbene, la provincia autonoma di Bolzano, non avendo a tutt'oggi provveduto ad adeguare la normativa provinciale a quella statale — in violazione della normativa antitrust —, vieta all'esercente commerciale, in relazione alla superficie dei locali, di vendere tutti i prodotti in commercio secondo la nuova classificazione.

Un altro punto di divario tra la normativa statale e quella provinciale, è individuabile nei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività commerciale.

Ed invero, mentre la normativa della provincia autonoma di Bolzano sulla disciplina del commercio prevede che l'attività può essere svolta soltanto in presenza di requisiti soggettivi o personali quali requisiti morali (non aver riportato condanne), di istruzione (aver ottemperato agli obblighi scolastici), professionali (essere iscritti al REC), oltre naturalmente a quelli oggettivi come il rispetto delle norme igienico-sanitarie, edilizie, ambientali, ecc.; la normativa statale, all'insegna della semplificazione e liberalizzazione delle procedure, richiede semplicemente che l'interessato non sia fallito e che non abbia riportato condanne per certi reati, escludendo tra i requisiti professionali, anche a seguito della soppressione delle tabelle merceologiche, l'obbligo di iscrizione al REC, con la sola eccezione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande e dell'attività turistica.

Ne consegue che secondo la normativa provinciale la richiesta di specifici requisiti mira unicamente a «qualificare la categoria o a «selezionare» gli esercenti, mentre lo scopo del citato d.lgs. n. 114/1998 è quello principalmente di puntare alla tutela del consumatore.

2. — Apertura, trasferimento della sede, ampliamento della superficie.



a) provincia autonoma di Bolzano: artt. 16, 17 e 18, l.p. Bolzano n. 68/1978 contrastano con artt. 7, 8, 9 d.lgs. n. 114/1998.

In tale ambito, la normativa della provincia autonoma di Bolzano risulta non conforme a quella statale, laddove non prevede:

1) una diversa suddivisione degli esercizi commerciali in base alla dimensione della superficie di vendita, sulla base della quale è possibile distinguere tre diverse tipologie di esercizi: di vicinato; di media e grande struttura;

2) una nuova procedura per aprire, trasferire ed ampliare un esercizio commerciale. Detta procedura, anche a seguito della semplificazione amministrativa voluta dal legislatore con la legge n. 241/1990, prevede, per la maggior parte dei casi, la sostituzione del tradizionale rilascio senza termine dell'autorizzazione, come è previsto dalla citata legge di Bolzano, con la cosiddetta denuncia di inizio attività (per esempio per l'esercizio di vicinato), ovvero con il rilascio della medesima autorizzazione entro un termine stabilito in applicazione del cosiddetto silenzio-assenso (valida per le medie e grandi strutture di vendita).

Relativamente al punto 2), la nuova normativa statale introduce importanti elementi di semplificazione e liberalizzazione nelle procedure di apertura, ampliamento e trasferimento degli esercizi commerciali, soprattutto per le piccole strutture di vendita (art. 8, d.lgs. n. 114/1998).

Ed invero, la normativa provinciale di Trento (art. 22, l.p. n. 46/1983, come modificato dall'art. 29 della legge n. 10/1998) prevede che per l'apertura di un esercizio di vendita al dettaglio in sede fissa con una superficie di vendita non superiore ai 400 mq è necessario una apposita autorizzazione rilasciata dal sindaco del comune interessato, in conformità ai criteri previsti dal piano provinciale e dal piano comprensoriale di politica commerciale e, ove esistente, dal piano comunale di sviluppo e di ammodernamento della rete commerciale.

Nel caso in cui il comune non si pronunci sulla domanda entro sessanta giorni dalla data di presentazione della medesima, l'autorizzazione si intende negata, in applicazione del c.d. silenzio-rifiuto.

Detta procedura contrasta con quella prevista dalla nuova normativa statale la quale prevede che per l'attivazione o la modifica di un piccolo esercizio di vendita non è più necessario il possesso di una autorizzazione amministrativa ma sarà sufficiente inviare al comune competente una semplice comunicazione almeno trenta giorni prima, nella quale il soggetto interessato dichiara l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge.

Spetterà all'amministrazione competente, entro e non oltre sessanta giorni dalla comunicazione, verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato da notificare all'interessato entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti.

Nel caso di medie e grandi strutture di vendita è necessaria, invece, l'autorizzazione del comune competente. Se entro novanta giorni dalla presentazione della richiesta di autorizzazione il medesimo comune non comunica all'interessato il provvedimento di diniego, la domanda di rilascio dell'autorizzazione si considera accolta, in applicazione del c.d. silenzio-assenso.

### 3. — Esercizio dell'attività di vendita al dettaglio sulle aree private in sede fissa.

a) provincia autonoma di Bolzano: artt. 9, 11, 12 e 13, l.p. 24 ottobre 1998, n. 68 e successive modificazioni, contrastano con l'art. 6, d.lgs. n. 114/1998.

La suindicata normativa provinciale contrasta con quella statale laddove nella prima, la programmazione della rete distributiva risulta basata sostanzialmente sull'approvazione di piani comunali volti a favorire una determinata evoluzione dell'apparato distributivo, nel rispetto delle previsioni urbanistiche, che hanno di fatto creato una sconnessione tra programmazione urbanistica e piani commerciali tale da creare forti squilibri tra le diverse strutture di vendita; nella legge di riforma del settore, vengono riconosciuti alle regioni ampi poteri — il cui conferimento si iscrive nel più ampio fenomeno istituzionale del decentramento —, che dovranno esercitare entro l'anno dalla pubblicazione del decreto, e che, tra l'altro, comprendono: la potestà di disciplinare l'insediamento delle attività commerciali; l'adozione di norme urbanistiche relative al settore; la programmazione degli insediamenti.

Con le nuove disposizioni saranno, quindi, le regioni a decidere la parte più importante della pianificazione della rete distributiva, obbligando i comuni ad adeguare gli strumenti urbanistici generali e attuativi e i regolamenti di polizia locale agli indirizzi e agli obiettivi disposti dalle regioni stesse.

#### 4. — Orari di vendita.

a) provincia autonoma di Bolzano: art. 33, l.p. 24 ottobre 1978, n. 68 e successive modificazioni contrasta con gli artt. 11, 12 e 13, d.lgs. n. 114/1998.

In materia di orari di vendita, la suindicata normativa provinciale contrasta nettamente con quella statale laddove:

1) demanda ai comuni la determinazione degli orari di apertura e di chiusura dei negozi e delle altre attività di vendita, nel rispetto dei criteri deliberati dalla Giunta provinciale (Bolzano);

2) demanda al Presidente della Giunta, nel caso di più festività consecutive, nonché per ogni altra particolare esigenza, il potere di sospendere, secondo le tradizioni locali, la chiusura domenicale e festiva, nonché la chiusura infrasettimanale.

Di contro la nuova disciplina prevede che gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio possono essere regolamentati autonomamente nel senso che sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti, nel rispetto dei criteri emanati dai comuni; del limite delle tredici ore giornaliere; della chiusura festiva e domenicale.

#### 6. — Vendite straordinarie.

a) provincia di Bolzano: artt. 28/bis, 28/ter, 28/quater, l.p. Bolzano 24 ottobre 1978, n. 68 e successive modificazioni, contrastano con l'art. 15, d.lgs. n. 114/1998.

La nuova normativa in materia di commercio, di cui al decreto legislativo n. 114/1998, afferma altresì i principi delle vendite straordinarie per una maggiore tutela del consumatore. Infatti, regole comuni alle suindicate vendite straordinarie e cioè, vendite di liquidazione, vendite di promozione e vendite di fine stagione, stabilite dalla legge quadro sul commercio e che non si rilevano dalla normativa provinciale di Bolzano, sono l'esposizione del prezzo e dello sconto effettuato che deve essere espresso in una percentuale del prezzo normale di vendita. Spetta poi alle regioni, sentiti gli enti locali; i consumatori e le imprese, stabilire le modalità di svolgimento, la pubblicità, i periodi e la durata di questo tipo di vendite.

L'art. 15 del d.lgs. n. 114/1998 disciplina le vendite di liquidazione, cioè quelle effettuate dall'esercente dettante al fine di esitare in breve tempo tutte le proprie merci a seguito di cessazione delle attività commerciali dell'azienda, trasferimento dell'azienda in altro locale e trasferimento o rinnovo dei locali.

Al riguardo, la normativa provinciale di Bolzano, in particolare il comma 2 dell'art. 28-bis, l.p. n. 68/1978, subordinando dette vendite alla richiesta preventiva dell'esercente di una autorizzazione da parte del comune, si pone in contrasto con la normativa statale, la quale liberalizzando il settore, afferma che dette vendite possano essere effettuate in qualunque momento dell'anno, previa comunicazione al comune, e rinvia successivamente alle regioni la competenza a disporre sui periodi e sulla durata delle vendite di liquidazione.

*P. Q. M.*

*Si impugnano le disposizioni legislative provinciali indicate in epigrafe ed all'effetto;*

*Si chiede di dichiarare la illegittimità costituzionale di tali norme ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266.*

Roma, addì 20 luglio 1999.

*Il vice avvocato generale dello Stato: ONUFRIO*

## N. 26

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 luglio 1999*  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Industria e commercio - Riforma della disciplina del commercio - Principi introdotti dal d.lgs. n. 114/1998 - Mancato adeguamento ad essi della legislazione della provincia autonoma di Trento - Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 2 d.lgs. n. 266/1992 - Denunciato contrasto delle norme provinciali con le previsioni statali riguardanti le procedure di apertura, trasferimento e ampliamento di esercizi commerciali, e gli orari di vendita.**

- Legge provincia autonoma di Trento 22 dicembre 1983, n. 46, artt. 20, 21, 23, commi 2 e 3, 54, 55 e 56; legge provincia autonoma di Trento 3 settembre 1993, n. 23, art. 21; legge provincia autonoma di Trento 9 settembre 1996, n. 8, art. 21; legge provincia autonoma di Trento del 7 luglio 1997, n. 10, art. 37; legge provincia autonoma di Trento 11 settembre 1998, n. 10, artt. 29, 30 e 31.
- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, artt. 1, 2, 7, 8, 9, 11, 12 e 13; statuto regione Trentino-Alto Adige artt. 4, 5, 9 e 97.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio *pro-tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Giunta della provincia autonoma di Trento in persona del Presidente della Giunta *pro-tempore* per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 19 marzo 1992, n. 266 in relazione al mancato adeguamento della legislazione della provincia autonoma di Trento in materia di commercio ai principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 recente riforma della disciplina del commercio (v. art. 4, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59) ed in relazione agli artt. 4, 5, 9 e 97 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, della seguente normativa provinciale: artt. 20, 21, 23 commi 2 e 3, artt. 54, 55, 56, legge provinciale 22 dicembre 1983, n. 46; art. 21, legge provinciale 3 settembre 1993, n. 23; art. 21, legge provinciale 9 settembre 1996, n. 8; art. 37, legge provinciale 7 luglio 1997, n. 10; artt. 29, 30 e 31, legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10, per contrasto con la normativa statale di cui agli artt. 2, 7, 8, 9, 11, 12, 13, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114.

In conformità della deliberazione del 16 luglio 1999 del Consiglio dei Ministri (che in copia autentica sarà depositata unitamente al presente atto) si propone ricorso per i seguenti motivi;

1. — Apertura, trasferimento della sede, ampliamento della superficie.

Provincia autonoma di Trento: artt. 20, 21, 23 e 34, l.p. Trento n. 46/83 e successive modificazioni contrastano con artt. 7, 8, 9 d.lgs. n. 114/98.

In tale ambito, la normativa delle due province autonome di Trento risulta non conforme a quella statale, laddove non prevede:

1) una diversa suddivisione degli esercizi commerciali in base alle dimensioni della superficie di vendita, sulla base della quale è possibile distinguere tre diverse tipologie di esercizi: di vicinato; di media e grande struttura;

2) una nuova procedura per aprire, trasferire ed ampliare un esercizio commerciale. Detta procedura, anche a seguito della semplificazione amministrativa voluta dal legislatore con la legge n. 241/90, prevede, per la maggior parte dei casi, la sostituzione del tradizionale rilascio senza termine dell'autorizzazione, come è previsto dalla legge di Trento, con la cosiddetta denuncia di inizio attività (per esempio per l'esercizio di vicinato), ovvero con il rilascio della medesima autorizzazione entro un termine stabilito in applicazione del cosiddetto silenzio-assenso (valida per le medie e grandi strutture di vendita).

Relativamente al punto 2), la nuova normativa statale introduce importanti elementi di semplificazione e liberalizzazione nelle procedure di apertura, ampliamento e trasferimento degli esercizi commerciali, soprattutto per le piccole strutture di vendita (art. 8, d.lgs. n. 114/98). Ed invero, la normativa provinciale di Trento (art. 22, l.p. 46/83; come modificato dall'art. 29 della legge n. 10/1998) prevede che per l'apertura di un esercizio di vendita al dettaglio in sede fissa con una superficie di vendita non superiore ai 400 mq è necessario una apposita

autorizzazione rilasciata dal sindaco del comune interessato, in conformità ai criteri previsti dal piano provinciale e dal piano comprensoriale di politica commerciale e, ove esistente, dal piano comunale di sviluppo e di ammodernamento della rete commerciale.

Nel caso in cui il comune non si pronuncerà sulla domanda entro sessanta giorni dalla data di presentazione della medesima, l'autorizzazione si intende negata, in applicazione del c.d. silenzio-rifiuto.

Detta procedura contrasta con quella prevista dalla nuova normativa statale la quale prevede che per l'attivazione o la modifica di un piccolo esercizio di vendita non è più necessario il possesso di una autorizzazione amministrativa ma sarà sufficiente inviare al comune competente una semplice comunicazione almeno trenta giorni prima, nella quale il soggetto interessato dichiara l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge.

Spetterà all'amministrazione competente, entro e non oltre sessanta giorni dalla comunicazione, verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato da notificare all'interessato entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti.

Nel caso di medie e grandi strutture di vendita è necessaria, invece, l'autorizzazione del comune competente. Se entro novanta giorni dalla presentazione della richiesta di autorizzazione il medesimo comune non comunica all'interessato il provvedimento di diniego, la domanda di rilascio dell'autorizzazione si considera accolta, in applicazione del c.d. silenzio-assenso.

## 2. — Orari di vendita.

Provincia autonoma di Trento: artt. 54, 55 e 56, l.p. 22 dicembre 1983, n. 68 e successive modificazioni contrastano con gli artt. 11, 12 e 13, d.lgs. n. 114/98.

In materia di orari di vendita, la suindicata normativa provinciale contrasta nettamente con quella statale laddove:

1) domanda alla Giunta provinciale, sentiti i comuni, la Camera di commercio, i sindacati di categoria, le associazioni dei consumatori, la determinazione dei limiti temporali per lo svolgimento delle attività di vendita al dettaglio fisso e ambulante (Trento);

2) domanda al presidente della Giunta, nel caso di più festività consecutive, nonché per ogni altra particolare esigenza, il potere di sospendere, secondo le tradizioni locali, la chiusura domenicale e festiva, nonché la chiusura infrasettimanale.

Di contro la nuova disciplina prevede che gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio possono essere regolamentali autonomamente nel senso che sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti, nel rispetto dei criteri emanati dai comuni; del limite delle tredici ore giornaliere; della chiusura festiva e domenicale.

*P. Q. M.*

*Si impugnano le disposizioni legislative provinciali indicate in epigrafe ed all'effetto:*

*Si chiede di dichiarare la illegittimità costituzionale di tali norme ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992 n. 266.*

Roma, addì 20 luglio 1999.

*Il vice avvocato generale dello Stato: ONUFRIO*

N. 617

*Ordinanza emessa il 7 luglio 1999 dalla Corte di appello di Palermo  
nel procedimento relativo alla dichiarazione di ricusazione presentata da Caselli Vincenzo, in proprio e n.q.*

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che, in precedente giudizio in sede civile, si sia pronunciato, per lo stesso fatto, sulla responsabilità di uno degli imputati - Incompatibilità alla funzione di giudice in sede penale - Mancata previsione - Disparità di trattamento di situazioni analoghe - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di imparzialità del giudice.**

- Cod. proc. pen., 1988, art. 34.
- Cost., artt. 3, 24, comma 2, e 101.

## LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento relativo alla dichiarazione di ricusazione presentata in data 9 giugno 1999 nei confronti del dott. Benedetto Giaimo dall'avv. Alfredo Galasso nell'interesse di Vincenzo Caselli, in nome proprio e quale procuratore speciale di Andrea Caselli, Floisa Annunzi ed Elvira Lucchetti, parte civile nel procedimento penale n. 116/1997 pendente dinanzi al tribunale di Marsala — presieduto dal dott. Giaimo — contro Giuseppe Quinci e Giuseppe Genovese, imputati:

a) del delitto di cui agli artt. 110, 113, 449, comma 2, c.p. per avere, il Quinci, nella qualità di armatore e 1° ufficiale di coperta del m/p Massimo Garau, e il Genovese, nella sua qualità di funzionario del R.I.NA, in cooperazione tra loro e con Filippo Tumbiolo, socio della coop. Si.Na.M ed esecutore dei lavori di ristrutturazione sul natante (e con Francesco Paolo Lisma, altro socio della Si.Na.M. e Paolo Paleino, comandante del m/p ormai deceduti al pari del Tumbiolo), cagionato il naufragio del suddetto motopeschereccio — modificato per il trasporto anche di persone — per colpa determinata, nell'esercizio dei rispettivi compiti e attribuzioni, dall'adozione di particolari disposizioni tecniche e operative negligenti e imprudenti, specificamente elencate nel capo d'imputazione indicato nel decreto del 12 giugno 1997 che ha disposto il giudizio;

b) del delitto di cui agli artt. 110, 113, 589, commi 1 e 3, c.p. per avere, il Quinci, nella qualità di armatore e 1° ufficiale di coperta del m/p Massimo Garau, e il Genovese, nella sua qualità di funzionario del R.I.NA, in cooperazione tra loro e con Filippo Tumbiolo, socio della coop. Si.Na.M. ed esecutore dei lavori di ristrutturazione sul natante (e con Francesco Paolo Lisma, altro socio della Si.Na.M. e Paolo Paleino, comandante del m/p ormai deceduti al pari del Tumbiolo), cagionato per colpa, particolarmente consistita nelle condotte imprudenti e negligenti di cui al capo che precede, la morte di diciotto persone tra le quali Caselli Geo, direttore  
di  
macchina.

A largo dell'isola di Pantelleria il 16 febbraio 1987.

Sentiti il p.g. e il procuratore dell'istante all'udienza in camera di consiglio del 7 luglio 1999;

## O S S E R V A

La dichiarazione di ricusazione del dott. Benedetto Giaimo, presidente del collegio penale del tribunale di Marsala, dinanzi al quale pende il procedimento su indicato, si fonda su una pretesa incompatibilità di detto magistrato alle funzioni di giudice, avendo lo stesso fatto parte, sempre come presidente, di altro collegio dello stesso tribunale di Marsala che ha definito con sentenza del 10 gennaio 1995 il giudizio civile promosso dalla Oceanpesca S.r.l., in persona del suo amministratore unico Giuseppe Quinci, nei confronti delle Assicurazioni Generali S.p.a., la Navale Assicurazioni S.p.a. e l'Aurora Assicurazioni S.p.a, ed avendo in detta sentenza in modo inequivoco espresso il suo convincimento sui fatti per i quali viene celebrato il processo a carico di Quinci G. e Genovese G.

Trattasi della sentenza con la quale il tribunale di Marsala convalidò ex art. 540, lettera b) cod. nav. l'abbandono alle menzionate compagnie assicuratrici, nei limiti del rischio da ciascuna assunto, del motopeschereccio

Massimo Garau (presumendosi lo stesso perito a seguito del naufragio del 16 febbraio 1987) e condannò le stesse a risarcire alla Oceanpesca S.r.l. i danni consistenti nel pagamento del montante assicurato di L. 1.100.000.000, ripartito *pro quota*, con rivalutazione e interessi.

Nella sentenza in parola — che rigettò l'eccezione di decadenza della Oceanpesca dalla copertura assicurativa, sollevata dalle convenute sul rilievo che il peschereccio veniva adibito ad uso diverso da quello per il quale la classe e con essa l'intera certificazione di sicurezza erano stati rilasciati — vengono espresse — si deduce da parte del ricusante — valutazioni circa la penale responsabilità di almeno uno degli odierni imputati (il Quindici), leggendosi in essa che «le violazioni commesse dall'armatore al massimo comportano una contravvenzione depenalizzata».

Ritiene la Corte, disattendendo la tesi espressa, al riguardo, in linea principale dal ricusante, che la dedotta situazione d'incompatibilità, che ove sussistente si risolverebbe in una causa di ricusazione, non sia disciplinata da alcuna previsione di legge ( in particolare non dall'art. 34 c.p.p. né dall'art. 36, lettera c) dello stesso codice di rito che si riferisce a manifestazioni di giudizio espresse fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie), sicché l'istanza — tempestivamente presentata in quanto il difensore della parte civile è venuto a conoscenza della pretesa causa d'incompatibilità solo nel corso del processo, come è dimostrato dalla documentazione in atti — ove dovesse essere esaminata alla stregua della vigente normativa, dovrebbe essere, senz'altro, respinta.

Va, tuttavia, considerato che i dubbi sulla costituzionalità della normativa richiamata, oggetto dell'eccezione di legittimità costituzionale formulata in subordine dalla parte istante, non sembrano peregrini.

In un sistema improntato, con riferimento al rapporto tra giurisdizione civile e penale, all'autonomia e alla separazione, uno stesso fatto può essere, invero, oggetto di giudizio sia in sede penale che civile con innegabili riflessi sulla posizione di terzietà del giudice (sotto il profilo della prevenzione) ove questi, già pronunciatisi nell'una o nell'altra sede, in ordine a quel fatto, sia chiamato a valutarlo nuovamente sia pure in un ambito di giurisdizione diverso.

Né, d'altra parte, il principio costituzionale del giusto processo (cui è ispirato l'art. 34 c.p.p.) può reputarsi violato solo allorché uno stesso giudice valuti più volte in successivi processi la responsabilità penale di una persona in relazione ad un medesimo reato.

Non può ragionevolmente sostenersi, invero, che la stessa esigenza d'imparzialità non meriti di essere tutelata quando l'illecito da valutare penalmente sia stato oggetto di un precedente giudizio in sede civile da parte del medesimo magistrato, come è avvenuto nella fattispecie nella quale il tribunale di Marsala, presieduto dal dott. Giaimo (richiamando anche il decreto di archiviazione emesso dal g.i.p. dello stesso tribunale del 4 settembre 1990 che aveva ritenuto allo stato degli atti non sostenibile l'accusa nei confronti del Quinci in ordine ai fatti colposi di naufragio e omicidio plurimo), ha reputato con la cennata sentenza civile sostanzialmente non imputabile all'armatore del m/p Massimo Garau (l'odierno imputato Giuseppe Quinci, legale rappresentante dell'Oceanpesca) il sinistro marittimo e le conseguenze che ne sono derivate (diversamente, infatti, alla società non sarebbe stato accordato alcun risarcimento) pervenendo a conclusioni su fatti (ad esempio sulla circostanza che la nave fosse o non adibita, invece che all'esercizio della pesca, al trasporto di passeggeri) tuttora *sub iudice* in sede penale.

Orbene, la mancata previsione della prospettata causa d'incompatibilità appare, ad avviso di questa Corte, come eccepito dal ricusante, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione perché costituisce palese violazione del principio di parità di trattamento di situazioni analoghe, nonché con l'art. 24, secondo comma, della stessa Costituzione per violazione del diritto di difesa, pregiudicato da convinzioni precostituite in ordine alla stessa materia del decidere e va, infine, ritenuta anche contraria al successivo art. 101 posto a presidio dell'imparzialità della funzione giudicante.

Trattandosi, alla stregua, di quanto fin qui detto, di un'omissione significativa sotto il profilo costituzionale, la questione sollevata, oltre che rilevante per la decisione sulla dichiarazione di ricusazione, risulta non manifestamente infondata.

Gli atti vanno, pertanto, rimessi alla Corte costituzionale e il procedimento di ricusazione dev'essere sospeso.

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di cui in motivazione, sospende la decisione sulla dichiarazione di ricusazione del dott. Benedetto Giacomo ed ordina che gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;*

*Ordina, altresì, che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alla parte istante e al procuratore generale presso questa Corte d'appello, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e che la stessa sia comunicata ai Presidenti delle due Camere.*

Palermo, addì 7 luglio 1999.

*Il presidente:* GIORDANO

99C1114

N. 618

*Ordinanza emessa il 5 luglio 1999 dal tribunale di Brescia  
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Pasolini Maria Rosa e I.N.P.S.*

**Previdenza e assistenza sociale - Contributi previdenziali - Domanda di condono con o senza espressa riserva di ripetizione delle somme versate - Accertamento giudiziale dell'inesistenza dell'obbligo contributivo e ripetizione dell'indebitto - Interessi sulle somme da rimborsare da parte degli enti impositori - Esclusione - Ingiustificata deroga al principio di debenza degli interessi in caso di ripetizione d'indebitto - Irragionevolezza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 417/1998.**

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 81, comma 9, ultima frase.
- Cost., art. 3.

#### IL TRIBUNALE

Nelle cause riunite in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, r.g. numeri 1751/96 e 1755/96, promosse da Pasolini Maria Rosa, elettivamente domiciliata in Brescia presso l'avv. Nicolò Calanducci, il quale la rappresenta e difende per mandati a margine delle copie notificate dei decreti ingiuntivi opposti, opponente;

Contro l'I.N.P.S. — Istituto nazionale della previdenza sociale — con sede in Roma, in persona del suo presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso, per procura notarile alle liti depositata in cancelleria, dall'avv. Giorgio Lauria ed elettivamente domiciliato in Brescia, via Cefalonia n. 49, opposto;

Visti:

gli atti del processo;

l'art. 81, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo;

l'art. 2033 del codice civile;

la sentenza 14-23 dicembre 1998, n. 417 della Corte costituzionale;

gli artt. 23 e 30, terzo comma, della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87;

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

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

gli artt. 3, 134 e 136 della Costituzione;

Nella pubblica udienza del 5 luglio 1999, ha pronunciato, dandone integrale lettura, la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale, rilevata d'ufficio, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87.

1. — Con distinti atti introduttivi dei giudizi, poi riuniti, depositati in cancelleria in data 20 maggio 1996, la ricorrente chiedeva al pretore di Brescia in funzione del giudice del lavoro, in via principale e nel merito, di rico-

noscere e dichiarare valida e legittima la durata del rapporto di apprendistato dei lavoratori Del Pero Gianpiero, Stabile Cristiano e Milanese Diego e, di conseguenza, nullo e illegittimo l'addebito contributivo di cui al verbale I.N.P.S. dell'8 aprile 1994 e, per l'effetto, di revocare i decreti ingiuntivi opposti (numeri 997/96 e 996/96), perché non dovute dall'opponente le somme ingiunte.

Fissata l'udienza di discussione, l'istituto convenuto si costituiva in giudizio per resistere alle due opposizioni, delle quali sosteneva l'infondatezza, concludendo per il loro rigetto.

1.a. — Nel corso del giudizio, l'opponente ha presentato due domande di regolarizzazione contributiva previdenziale, con riferimento ai contributi richiesti dall'I.N.P.S. nei due decreti ingiuntivi opposti, entrambe con riserva di ripetizione all'esito della presente controversia; ha, inoltre, prodotto le due domande di «condono» e ha offerto la prova documentale del pagamento regolare delle rate sin qui scadute, chiedendo di essere autorizzato ad integrare le conclusioni con l'ulteriore domanda di condanna dell'I.N.P.S. alla restituzione delle somme versate in sede di «condono», oltre interessi legali dalla data del pagamento, nel caso di riconoscimento della non debenza delle somme ingiunte e di conseguente revoca dei due decreti ingiuntivi opposti, facendo così valere la riserva di ripetizione.

L'I.N.P.S. dopo aver contestato la regolarità del «condono» per la mancanza del versamento della terza rata entro il 31 luglio 1997, ha dichiarato di opporsi alla modifica delle conclusioni di controparte, perché inammissibile nel rito del lavoro.

1.b. — La domanda di restituzione dell'indebitato, proposta da parte opponente nel presente giudizio è ammissibile, perché conseguente all'avvenuto esercizio in corso di causa del diritto di valersi del «condono» previdenziale e perché essa costituisce naturale espansione della domanda originariamente formulata negli atti introduttivi.

Conseguentemente la decisione deve contemplare anche tale domanda e, in particolare, per quanto qui interessa, anche la richiesta degli interessi legali, teoricamente spettanti alla parte opponente ai sensi dell'art. 2033 del codice civile.

In punto di interessi è tuttavia intervenuto, in corso di causa, l'art. 81, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), che, all'evidenza, preclude l'applicazione dell'art. 2033 del codice civile, poiché dispone che «le clausole di riserva di ripetizione, subordinate agli esiti del contenzioso per il riconoscimento del proprio debito, apposte alle domande di condono previdenziale, presentate ai sensi dell'art. 4 del d.-l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e precedenti provvedimenti di legge sempre in materia di condono previdenziale, sono valide e non precludono la possibilità di accertamento negativo in fase contenziosa della sussistenza del relativo debito. Per tale fattispecie sulle eventuali somme da rimborsare da parte degli enti impositori, a seguito degli esiti del contenzioso, non sono comunque dovuti interessi.»

1.c. — È superfluo riferire alla Corte altri aspetti della controversia, poiché le risultanze di causa che determineranno la decisione devono essere valutate da questo giudice del lavoro e non dal giudice delle leggi, cosicché non interessano in questa sede, neppure ai fini della dimostrazione della sussistenza della rilevanza in causa della questione incidentale di legittimità costituzionale.

In ogni caso gli atti del giudizio vengono trasmessi alla Corte costituzionale che, ove lo ritenga necessario, ben potrà agevolmente esaminarli, *motu proprio*, nell'ambito del corretto esercizio della propria funzione, tenendo conto che questo giudice non può, comunque, manifestare anticipatamente il proprio orientamento.

2. — Poiché l'art. 81, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), dispone che «per tale fattispecie sulle eventuali somme da rimborsare da parte degli enti impositori, a seguito degli esiti del contenzioso, non sono comunque dovuti interessi», questo giudice del lavoro deve dubitare della legittimità costituzionale di tale norma.

2.a. — In una recente decisione la Corte costituzionale (sentenza n. 417 del 14-23 dicembre 1998), ha espresso «il principio che impone il riconoscimento all'assicurato, in una misura non simbolica da determinarsi discrezionalmente ad opera del legislatore, degli interessi sulla contribuzione indebitamente pagata», precisando che «la Costituzione non richiede una meccanica estensione dei principi di cui all'art. 2033 del codice civile, che non assurgono al rango di principi costituzionali. Il legislatore può anzi scegliere tra una pluralità di soluzioni, tutte idonee a ristabilire la conformità alla Costituzione, della disciplina dell'indebitato contributivo degli artigiani iscritti nella gestione speciale dell'I.N.P.S. per i lavoratori autonomi.»

Ritiene questo pretore che i principi appena richiamati possano trovare applicazione anche in relazione all'art. 81, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, norma qui imputata di incostituzionalità, giacché que-



sta si appalesa come ad essi contraria nel negare «comunque» e in qualunque misura, gli interessi «sulle eventuali somme da rimborsare da parte degli enti impositori», senza neppure che sia rinvenibile una vali da ragione per siffatto diniego assoluto.

Deve, inoltre, aggiungersi, che resterebbe incomprensibile anche una parziale riduzione della misura degli interessi legali, posto che non è dato rinvenire ragionevolezza nella differenza di trattamento sulla spettanza degli interessi con riferimento alle possibili altre ipotesi di restituzione di somme versate indebitamente a titolo di contributi previdenziali, rispetto a quella regolata dall'art. 81, comma 9, della legge n. 448/1998: la norma in discorso, infatti, non si applica alle domande di restituzione di contributi indebiti, se versati, tempestivamente o tardivamente, al di fuori dal «condono».

La norma in esame lede l'art. 3 della Costituzione, perché, in violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza, esclude gli interessi legali e non perché non li determina in misura «non simbolica», con riferimento alla specifica situazione contemplata nella disposizione.

2.b. — L'art. 81, comma 9, della legge n. 448/1998 non può essere ritenuto conforme alla legge fondamentale dello Stato, neppure facendo riferimento all'art. 81 della Costituzione — disposizione che può garantire la legittimità delle norme dirette al contenimento della spesa pubblica, anche nella valutazione del bilanciamento dei valori e principi costituzionali confliggenti —, poiché, nel caso che si esamina, resta priva di giustificazione la totale eliminazione degli interessi legali, sia per lo scarso valore economico del risparmio conseguibile, sia perché l'esclusione del diritto agli interessi è del tutto incomprensibile e, perciò, irragionevole.

2.c. — Anche se la norma qui censurata discendesse, e non può essere escluso, da volontà sanzionatoria, o se, com'è anche possibile, integrasse un'ipotesi di natura pseudo-transattiva — lo Stato consentirebbe, in tale duplice prospettiva, l'apposizione della riserva alla domanda di condono, affermandone la validità, ma, quale sanzione, o quale «prezzo» transattivo, negherebbe il diritto agli interessi, quando venga giudizialmente accertata l'insussistenza del debito contributivo — deve affermarsi, comunque, l'assoluta incomprensibilità della scelta di negare gli interessi legali sulle somme non dovute, a causa della sua grave contraddittorietà intrinseca.

Da un lato la norma presuppone (esattamente) l'esistenza del debito contributivo solo in presenza dei presupposti di fatto e di diritto che impongono il versamento dei contributi previdenziali e, perciò, afferma la legittimità della riserva di ripetizione dei contributi versati in sede di condono; dall'altro, invece, nega il diritto agli interessi legali, proprio in presenza dell'inesistenza dell'obbligo contributivo, accertata giudizialmente: è chiaro che nessuna logica giuridica sorregge una siffatta scelta.

2.d. — In ultima analisi, l'art. 81, comma 9, della legge n. 448/1998 sembra diretto a contrastare le tesi in tema di validità della riserva di ripetizione espresse dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza 15 maggio 1998, n. 4918, al fine di evitare una minore «utilizzazione» dello strumento del «condono» previdenziale — alla cui domanda veniva frequentemente apposta la riserva di ripetizione — e, così, un minore introito contributivo tramite tale strumento giuridico, ma da tale considerazione non può trarsi una conseguenza favorevole sulla costituzionalità di quella parte della disposizione che nega gli interessi legali a chi veda riconosciuta la fondatezza della riserva di ripetizione, ma solo una valutazione favorevole sull'opportunità dell'intervento legislativo (peraltro, realizzato in modo inidoneo a dare certezze interpretative, per una serie di ragioni che qui è superfluo dire), diretto a precludere alla — errata, per una notevole serie di ragioni, tra le quali quelle ben individuate dal tribunale del lavoro di Brescia nell'ordinanza in data 26 novembre 1998, di rimessione alla Corte costituzionale di questioni incidentali di legittimità costituzionale con riferimento all'interpretazione data dalle sezioni unite della Corte di cassazione all'istituto del «condono», pubblicata con il n. 7 del registro ordinanza dell'anno 1999 nella *Gazzetta Ufficiale* - 1<sup>a</sup> serie speciale - n. 4 del 27 gennaio 1999 — citata decisione delle sezioni unite della cassazione di imporsi nella giurisprudenza.

2.e. — Deve, per completezza, infine, aggiungersi che non appare possibile rinvenire — ma, a dire il vero, neppure sarebbe lecito ricercare — nel sistema giuridico vigente una qualsivoglia soluzione interpretativa «costituzionalizzante» dell'art. 81, comma 9, ultima frase, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, perché, nella parte che qui si valuta, la norma in esame non lascia alcun margine di incertezza.

3. — È, dunque, necessario rilevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 9, ultima frase, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia nel principio di uguaglianza, sia nel principio di ragionevolezza.

4. — La questione di legittimità costituzionale sopra sviluppata non è manifestamente infondata ed è anche rilevante, poiché il presente giudizio non può «essere definito indipendentemente» dalla sua risoluzione, con riferimento alla decisione sulla spettanza degli interessi, in caso di accoglimento della domanda di revoca dei decreti

ingiuntivi opposti, per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'obbligo contributivo, con conseguente accoglimento della domanda di ripetizione delle somme versate all'I.N.P.S. in sede di «condono», oltre gli interessi legali, proposta in causa dalla parte opponente.

5. — Ai sensi dell'art. 23 della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, questo giudizio deve essere sospeso e deve ordinarsi la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, oltre alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata e rilevante in causa e, pertanto, rileva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 9, ultima frase, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), per violazione dell'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, disponendo la notifica al Presidente del Consiglio dei Ministri, oltre alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Manda alla cancelleria per l'esecuzione.*

Brescia, addì 5 luglio 1999.

*Il giudice del lavoro: ONNI*

99C1115

**N. 619**

*Ordinanza emessa il 7 luglio 1999 dal tribunale di Parma  
nel procedimento civile vertente tra Cattani Barbara e Metro Self-Service all'ingrosso Parma S.p.a.*

**Lavoro (controversie in materia di) - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Previsione quale condizione di procedibilità della domanda - Irragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione - Eccesso di delega.**

- C.P.C., artt. 410, 410-bis, 412-bis, modificato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, artt. 36, 37 e 39; d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387, art. 19.
- Cost., artt. 3, 24 e 76; in relazione alla legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 11, comma 4.

**IL TRIBUNALE**

A scioglimento della riserva formulata all'udienza del 15 aprile 1999 nel procedimento n. 3/99 r.g. ha pronunciato la presente ordinanza nel procedimento promosso da Cattani Barbara, avv. Luciano Petronio + 1, ricorrente;

Contro il Metro Self-Service all'ingrosso Parma S.p.a., avv. Davide Fratta + 3, convenuto, osservando quanto segue:

**FATTO E DIRITTO**

Con ricorso del 7 gennaio 1999 diretto al pretore di Parma in funzione di giudice del lavoro, Cattani Barbara conveniva in giudizio la «Metro Self-Service all'ingrosso Parma S.p.a.» e premesso che avendo effettuato lavoro subordinato alle dipendenze della convenuta era rimasta creditrice di somme, chiedeva la condanna della stessa convenuta al pagamento del dovuto.

Dopo la notifica del ricorso e del decreto, la Metro si costituiva in giudizio a mezzo di memoria difensiva.

Alla prima udienza di discussione, di cui all'art. 420 c.p.c., è stata sollevata l'eccezione di improcedibilità della domanda ai sensi dell'art. 412-bis c.p.c. e il difensore della ricorrente ha eccepito la illegittimità costituzionale del tentativo obbligatorio di conciliazione. Il giudice non ha disposto la sospensione del giudizio; ma ha inteso deliberare la questione di costituzionalità; concedendo termine alle parti per note.

Sostiene la ricorrente che il disposto espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione come disciplinato dagli artt. 410 e seguenti c.p.c., a seguito della riforma di cui ai d.lgs. n. 80/1998 e n. 387/1998, è illegittimo, fra l'altro per eccesso di delega.

Invero, l'art. 11, comma 4, lettera g) della legge n. 59/1997, nell'attribuire al giudice ordinario le controversie sul pubblico impiego, aveva stabilito di prevedere: «misure organizzative e processuali anche di carattere generale, atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso; procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato».

Tale norma ha trovato attuazione con gli artt. 36 e seguenti del d.lgs. n. 80/1998, come modificato dal d.lgs. n. 387/1998 che hanno sostituito gli artt. 410 e seguenti c.p.c.

Gli artt. 410, 410-bis e 412-bis c.p.c., come sostituiti dalle leggi di riforma, hanno reso obbligatorio il tentativo di conciliazione in sede amministrativa; mentre in precedenza era facoltativo.

Ma, nella legge-delega non vi è la benché minima traccia di una tale obbligatorio, non prevista dal citato art. 11, comma 4, lettera g) della legge-delega.

Ciò appare in contrasto con l'art. 76 della Costituzione sotto il profilo che la legge di delegazione deve indicare principi e criteri direttivi univoci, in modo da creare dei vincoli al legislatore delegato di guisa che la mancanza o la genericità di tali principi può determinare la illegittimità del decreto delegato che sconfini in scelte legislative discrezionali e arbitrarie.

Nella specie, il legislatore delegato, cioè il Governo, poteva stabilire nuove modalità dell'espletamento del tentativo di conciliazione; ma non poteva ad esso conferire, discrezionalmente e senza nessuna indicazione al riguardo da parte del legislatore delegante, l'obbligatorietà del tentativo medesimo; facendone poi derivare la sanzione della improcedibilità.

Infatti, la pretesa obbligatorietà non è affatto desumibile dal riferimento, di cui alla lettera g) citata dell'art. 11, comma 4, alle «misure processuali e organizzative» ... «atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso», atteso che fra le «misure organizzative non possono ricomprendersi le procedure di conciliazione e arbitrato stragiudiziali»; che come tali non sono neanche «misure processuali».

E ciò tanto più che la dizione «procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato» è separata da quella «misure organizzative e processuali» da un punto e virgola; di guisa che nell'intenzione del legislatore delegante le due enunciazioni si collocano su piani differenziati.

Anche perché, dal punto di vista statistico non sembra dimostrato che la previsione di procedure obbligatorie di conciliazione e arbitrato siano veramente atte a prevenire il sovraccarico del contenzioso e ad avere effetti deflattivi; talché non pare che esse si possano ricomprendere fra le dette misure organizzative e processuali.

Così statuendo, il legislatore delegato, attraverso l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione, ha introdotto una «condizione di procedibilità» della domanda giudiziale, come dettagliatamente disciplinata dall'art. 412-bis c.p.c. Si è creata in sostanza una nuova ipotesi di c.d. «giurisdizione condizionata».

È vero che sul punto la Corte costituzionale con la sentenza n. 82/1992 ha dichiarato legittime forme analoghe di condizionamento (v. art. 5 della legge n. 108/1990 sui licenziamenti), poiché la procedura di conciliazione stragiudiziale, anche se obbligatoria, non impedisce la proposizione dell'azione che può divenire solo temporaneamente improcedibile, con la prevista sospensione del giudizio.

Senonché, nella specie e con riferimento alla normativa che ne occupa, il dibattito si è incentrato sulla funzionalità e razionalità del tentativo obbligatorio di conciliazione, concepito come «filtro» rispetto alla domanda giudiziale.

Ma, come rilevato, l'esperienza dimostra che esso costituisce un inutile ostacolo allo svolgimento della giurisdizione; perché così come è concepito ritarda il promovimento dell'azione, facendo sorgere questioni processuali inutili e contrarie alla finalità perseguita (l'improcedibilità della domanda per il mancato tentativo; estinzione del giudizio per mancata riassunzione nei termini stabiliti, ecc.), attraverso le quali «il processo si piega su se stesso e allontana la sua vera finalità» che è quella di tutelare pienamente ed effettivamente il diritto che si vuol far valere.

Se poi il processo non viene riassunto nel termine perentorio di centottanta giorni previsto dall'art. 412-bis, comma 5 c.p.c., ne deriva che il condizionamento cui è stata sottoposta l'azione è tale da condurre ad una definizione di carattere meramente processuale della controversia, senza possibilità di sanatoria per l'attore.

Ne discende che un condizionamento di tal tipo, giustificato solo da non valide ragioni di carattere deflattivo del processo, va ad incidere sul diritto sostanziale di azione, in contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

A tal riguardo, mette conto rilevare pure che se la *ratio* del condizionamento è quella di favorire la risoluzione stragiudiziale della controversia, non è più ragionevole «espropriare» il ricorrente di un mezzo della tutela giurisdizionale dei diritti, quali: l'esercizio dell'azione giudiziaria e l'immediatezza dei suoi effetti, volti ad impedire il decorso del tempo di una prescrizione o di una decadenza anche di carattere processuale.

Va denunciata, infine, altra incongruenza (art. 3 della Costituzione): il legislatore delegato in ordine alle controversie di lavoro privato ha ommesso di prevedere che la «richiesta» del tentativo di conciliazione debba contenere l'esposizione sommaria dei fatti e delle ragioni poste a fondamento della pretesa, così come è stato disposto invece dall'art. 69-*bis* del d.lgs. n. 29/1993, per l'analogo tentativo nelle controversie relative al pubblico impiego. In tal guisa, nelle controversie private, il collegio di conciliazione non è in grado di conoscere gli estremi della domanda.

Ciò comporta che il tentativo di conciliazione costituisce un inutile adempimento e una pura formalità, senza apprezzabile possibilità di utile e proficua efficacia; quasi cioè una *fictio* priva di qualsiasi ragionevolezza; a meno che l'accordo sia stato raggiunto (ma raramente, come l'esperienza insegna) anteriormente «nella tranquillità degli studi legali».

Ne consegue, pure, che se tale adempimento è inutile e irrazionale, la sua obbligatorietà comporta un aggravio di spese (inutili) per il lavoratore, il quale, non potendo fruire del patrocinio a carico dello Stato (perché non previsto nella fase stragiudiziale) potrebbe essere indotto a rinunciare alla tutela giurisdizionale del proprio diritto. Ciò in realtà porterebbe a favorire «la fuga dalla giustizia dei non abbienti», con conseguente *vulnus* degli artt. 3 e 24 della Costituzione».

Per quanto considerato sopra gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale, essendo la questione di legittimità non manifestamente infondata e rilevante.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 410, 410-bis e 412-bis del codice di procedura civile, come modificati, aggiunti o sostituiti dagli artt. 36, 37 e 39 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e dall'art. 19 del d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387 per contrasto con gli artt. 76 (in relazione alla legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 11, comma 4), 3 e 24 della Costituzione;*

*Per l'effetto sospende il giudizio;*

*Si notifici alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri;*

*Si comunichi ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Parma, addì 7 luglio 1999.

*Il giudice unico del lavoro: FERRAÙ*

99C1116

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

## ABRUZZO

- ◇ **CHIETI**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI - DE LUCA  
Via A. Herlo, 21
- ◇ **L'AQUILA**  
LIBRERIA LA LUNA  
Viale Persichetti, 9/A
- ◇ **PESCARA**  
LIBRERIA COSTANTINI DIDATTICA  
Corso V. Emanuele, 146  
LIBRERIA DELL'UNIVERSITÀ  
Via Galilei (ang. via Gramsci)
- ◇ **SULMONA**  
LIBRERIA UFFICIO IN  
Circonv. Occidentale, 10
- ◇ **TERAMO**  
LIBRERIA DE LUCA  
Via Riccitelli, 8

## BASILICATA

- ◇ **MATERA**  
LIBRERIA MONTEMURRO  
Via delle Beccherie, 69  
GULLIVER LIBRERIE  
Via del Corso, 32
- ◇ **POTENZA**  
LIBRERIA PAGGI ROSA  
Via Pretoria

## CALABRIA

- ◇ **CATANZARO**  
LIBRERIA NISTICÒ  
Via A. Daniele, 27
- ◇ **COSENZA**  
LIBRERIA DOMUS  
Via Monte Santo, 70/A
- ◇ **PALMI**  
LIBRERIA IL TEMPERINO  
Via Roma, 31
- ◇ **REGGIO CALABRIA**  
LIBRERIA L'UFFICIO  
Via B. Buozzi, 23/A/B/C
- ◇ **VIBO VALENTIA**  
LIBRERIA AZZURRA  
Corso V. Emanuele III

## CAMPANIA

- ◇ **ANGRI**  
CARTOLIBRERIA AMATO  
Via dei Goti, 11
- ◇ **AVELLINO**  
LIBRERIA GUIDA 3  
Via Vasto, 15  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Matteotti, 30-32  
CARTOLIBRERIA CESA  
Via G. Nappi, 47
- ◇ **BENEVENTO**  
LIBRERIA LA GIUDIZIARIA  
Via F. Paga, 11  
LIBRERIA MASONE  
Viale Rettori, 71
- ◇ **CASERTA**  
LIBRERIA GUIDA 3  
Via Caduti sul Lavoro, 29-33
- ◇ **CASTELLAMMARE DI STABIA**  
LINEA SCUOLA  
Via Palola, 69/D
- ◇ **CAVA DEI TIRRENI**  
LIBRERIA RONDINELLA  
Corso Umberto I, 253
- ◇ **ISCHIA PORTO**  
LIBRERIA GUIDA 3  
Via Sogliuzzo
- ◇ **NAPOLI**  
LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO  
Via Caravita, 30  
LIBRERIA GUIDA 1  
Via Portalba, 20-23  
LIBRERIA L'ATENEO  
Viale Augusto, 168-170  
LIBRERIA GUIDA 2  
Via Meritani, 118  
LIBRERIA I.B.S.  
Salita del Casale, 18
- ◇ **NOCERA INFERIORE**  
LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO  
Via Fava, 51;

- ◇ **NOLA**  
LIBRERIA EDITRICE LA RICERCA  
Via Fonseca, 59
- ◇ **POLLA**  
CARTOLIBRERIA GM  
Via Crispi
- ◇ **SALERNO**  
LIBRERIA GUIDA  
Corso Garibaldi, 142

## EMILIA-ROMAGNA

- ◇ **BOLOGNA**  
LIBRERIA GIURIDICA CERUTI  
Piazza Tribunali, 5/F  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Castiglione, 1/C  
GIURIDICA EDINFORM  
Via delle Scuole, 38
- ◇ **CARPI**  
LIBRERIA BULGARELLI  
Corso S. Cabassi, 15
- ◇ **CESENA**  
LIBRERIA BETTINI  
Via Vescovado, 5
- ◇ **FERRARA**  
LIBRERIA PASELLO  
Via Canonica, 16-18
- ◇ **FORLÌ**  
LIBRERIA CAPPELLI  
Via Lazzaretto, 51  
LIBRERIA MODERNA  
Corso A. Diaz, 12
- ◇ **MODENA**  
LIBRERIA GOLIARDICA  
Via Berengarfo, 60
- ◇ **PARMA**  
LIBRERIA PIROLA PARMA  
Via Farini, 34/D
- ◇ **PIACENZA**  
NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO  
Via Quattro Novembre, 160
- ◇ **RAVENNA**  
LIBRERIA GIURIDICA DI FERMANI MAURIZIO  
Via Corrado Ricci, 12
- ◇ **REGGIO EMILIA**  
LIBRERIA MODERNA  
Via Farini, 1/M
- ◇ **RIMINI**  
LIBRERIA DEL PROFESSIONISTA  
Via XXII Giugno, 3

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

- ◇ **GORIZIA**  
CARTOLIBRERIA ANTONINI  
Via Mazzini, 16
- ◇ **PORDENONE**  
LIBRERIA MINERVA  
Piazzale XX Settembre, 22/A
- ◇ **TRIESTE**  
LIBRERIA TERGESTE  
Piazza Borsa, 15 (gall. Tergesteo)
- ◇ **UDINE**  
LIBRERIA BENEDETTI  
Via Mercatovecchio, 13  
LIBRERIA TARANTOLA  
Via Vittorio Veneto, 20

## LAZIO

- ◇ **FROSINONE**  
LIBRERIA EDICOLA CARINCI  
Piazza Madonna della Neve, s.n.c.
- ◇ **LATINA**  
LIBRERIA GIURIDICA LA FORENSE  
Viale dello Statuto, 28-30
- ◇ **RIETI**  
LIBRERIA LA CENTRALE  
Piazza V. Emanuele, 8
- ◇ **ROMA**  
LIBRERIA ECONOMICO GIURIDICA  
Via S. Maria Maggiore, 121  
LIBRERIA DE MIRANDA  
Viale G. Cesare, 51/E-F-G  
LIBRERIA EDITALIA  
Via dei Prefetti, 16 (Piazza del Parlamento)  
LIBRERIA LAURUS ROBUFFO  
Via San Martino della Battaglia, 35

- LIBRERIA L'UNIVERSITARIA  
Viale Ippocrate, 99  
LIBRERIA IL TRITONE  
Via Tritone, 61/A  
LIBRERIA MEDICHINI  
Via Marcantonio Colonna, 68-70  
LA CONTABILE  
Via Tuscolana, 1027

- ◇ **SORA**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Abruzzo, 4
- ◇ **TIVOLI**  
LIBRERIA MANNELLI  
Viale Mannelli, 10
- ◇ **VITERBO**  
LIBRERIA "AR"  
Palazzo Uffici Finanziari - Loc. Pietraro  
LIBRERIA DE SANTIS  
Via Venezia Giulia, 5

## LIGURIA

- ◇ **CHIAVARI**  
CARTOLERIA GIORGINI  
Piazza N.S. dell'Orto, 37-38
- ◇ **GENOVA**  
LIBRERIA GIURIDICA DI A. TERENGI  
& DARIO CERIOLI  
Galleria E. Martino, 9
- ◇ **IMPERIA**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI - DI VIALE  
Viale Matteotti, 43/A-45

## LOMBARDIA

- ◇ **BERGAMO**  
LIBRERIA LORENZELLI  
Via G. D'Alzano, 5
- ◇ **BRESCIA**  
LIBRERIA QUERINIANA  
Via Trieste, 13
- ◇ **BRESSO**  
LIBRERIA CORRIDONI  
Via Corridoni, 11
- ◇ **BUSTO ARSIZIO**  
CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO  
Via Milano, 4
- ◇ **COMO**  
LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI  
Via Mantana, 15
- ◇ **GALLARATE**  
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI  
Via Pulicelli, 1 (ang. p. risorgimento)  
LIBRERIA TOP OFFICE  
Via Torino, 8
- ◇ **LECCO**  
LIBRERIA PIROLA - DI LAZZARINI  
Corso Mart. Liberazione, 100/A
- ◇ **LIPOMO**  
EDITRICE CESARE NANI  
Via Statale Brianza, 79
- ◇ **LODI**  
LA LIBRERIA S.a.s.  
Via Defendente, 32
- ◇ **MANTOVA**  
LIBRERIA ADAMO DI PELLEGRINI  
Corso Umberto I, 32
- ◇ **MILANO**  
LIBRERIA CONCESSIONARIA  
IPZS-CALABRESE  
Galleria V. Emanuele II, 13-15  
FOROBONAPARTE S.r.l.  
Foro Bonaparte, 53
- ◇ **MONZA**  
LIBRERIA DELL'ARENGARIO  
Via Mapelli, 4
- ◇ **PAVIA**  
LIBRERIA GALASSIA  
Corso Mazzini, 28
- ◇ **SONDRIO**  
LIBRERIA MAC  
Via Calmi, 14
- ◇ **VARESE**  
LIBRERIA PIROLA - DI MITRANO  
Via Albuzzi, 8

**Segue: LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

**MARCHE**

- ◇ **ANCONA**  
LIBRERIA FOGOLA  
Piazza Cavour, 4-5-6
- ◇ **ASCOLI PICENO**  
LIBRERIA PROSPERI  
Largo Crivelli, 8
- ◇ **MACERATA**  
LIBRERIA UNIVERSITARIA  
Via Don Minzoni, 6
- ◇ **PESARO**  
LIBRERIA PROFESSIONALE MARCHIGIANA  
Via Mameli, 34
- ◇ **S. BENEDETTO DEL TRONTO**  
LA BIBLIOFILA  
Via Ugo Bassi, 38

**MOLISE**

- ◇ **CAMPOBASSO**  
LIBRERIA GIURIDICA DI.E.M.  
Via Capriglione, 42-44  
CENTRO LIBRARIO MOLISANO  
Viale Manzoni, 81-83

**PIEMONTE**

- ◇ **ALBA**  
CASA EDITRICE I.C.A.P.  
Via Vittorio Emanuele, 19
- ◇ **ALESSANDRIA**  
LIBRERIA INTERNAZIONALE BERTELOTTI  
Corso Roma, 122
- ◇ **BIELLA**  
LIBRERIA GIOVANNACCI  
Via Italia, 14
- ◇ **CUNEO**  
CASA EDITRICE ICAP  
Piazza del Galimberti, 10
- ◇ **NOVARA**  
EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA  
Via Costa, 32
- ◇ **TORINO**  
CARTIERE MILIANI FABRIANO  
Via Cavour, 17
- ◇ **VERBANIA**  
LIBRERIA MARGAROLI  
Corso Mameli, 55 - Intra
- ◇ **VERCELLI**  
CARTOLIBRERIA COPPO  
Via Galileo Ferraris, 70

**PUGLIA**

- ◇ **ALTAMURA**  
LIBRERIA JOLLY CART  
Corso V. Emanuele, 16
- ◇ **BARI**  
CARTOLIBRERIA QUINTILIANO  
Via Arcidiacono Giovanni, 9  
LIBRERIA PALOMAR  
Via P. Amedeo, 176/B  
LIBRERIA LATERZA GIUSEPPE & FIGLI  
Via Sparano, 134  
LIBRERIA FRATELLI LATERZA  
Via Crisanzio, 16
- ◇ **BRINDISI**  
LIBRERIA PIAZZO  
Corso Garibaldi, 38/A
- ◇ **CERIGNOLA**  
LIBRERIA VASCIAVEO  
Via Gubbio, 14
- ◇ **FOGGIA**  
LIBRERIA PATIERNO  
Via Dante, 21
- ◇ **LECCE**  
LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO  
Via Palmieri, 30
- ◇ **MANFREDONIA**  
LIBRERIA IL PAPIRO  
Corso Manfredi, 126
- ◇ **MOLFETTA**  
LIBRERIA IL GHIGNO  
Via Campanella, 24
- ◇ **TARANTO**  
LIBRERIA FUMAROLA  
Corso Italia, 229

**SARDEGNA**

- ◇ **CAGLIARI**  
LIBRERIA F.LLI DESSI  
Corso V. Emanuele, 30-32
- ◇ **ORISTANO**  
LIBRERIA CANU  
Corso Umberto I, 19
- ◇ **SASSARI**  
LIBRERIA MESSAGGERIE SARDE  
Piazza Castello, 11  
LIBRERIA AKA  
Via Roma, 42

**SICILIA**

- ◇ **ACIREALE**  
LIBRERIA S.G.C. ESSEGICI S.a.s.  
Via Caronda, 8-10  
CARTOLIBRERIA BONANNO  
Via Vittorio Emanuele, 194
- ◇ **AGRIGENTO**  
TUTTO SHOPPING  
Via Panoramica del Templi, 17
- ◇ **CALTANISSETTA**  
LIBRERIA SCIASCIA  
Corso Umberto I, 111
- ◇ **CASTELVETRANO**  
CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA  
Via Q. Sella, 106-108
- ◇ **CATANIA**  
LIBRERIA LA PAGLIA  
Via Etna, 393  
LIBRERIA ESSEGICI  
Via F. Riso, 56  
LIBRERIA RIOLO FRANCESCA  
Via Vittorio Emanuele, 137
- ◇ **GIARRE**  
LIBRERIA LA SENORITA  
Corso Italia, 132-134
- ◇ **MESSINA**  
LIBRERIA PIROLA MESSINA  
Corso Cavour, 55
- ◇ **PALERMO**  
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO  
Via Ruggero Settimo, 37  
LIBRERIA FORENSE  
Via Maqueda, 185  
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO  
Piazza V. E. Orlando, 15-19  
LIBRERIA MERCURIO LI.CA.M.  
Piazza S. G. Boasco, 3  
LIBRERIA DARIO FLACCOVIO  
Viale Ausonia, 70  
LIBRERIA CICALA INGUAGGIATO  
Via Villafamosa, 28  
LIBRERIA SCHOOL SERVICE  
Via Galletti, 225
- ◇ **S. GIOVANNI LA PUNTA**  
LIBRERIA DI LORENZO  
Via Roma, 259
- ◇ **SIRACUSA**  
LA LIBRERIA DI VALVO E SPADA  
Piazza Euripide, 22
- ◇ **TRAPANI**  
LIBRERIA LO BUE  
Via Cascio Cortese, 8  
LIBRERIA GIURIDICA DI SAFINA  
Corso Italia, 81

**TOSCANA**

- ◇ **AREZZO**  
LIBRERIA PELLEGRINI  
Via Cavour, 42
- ◇ **FIRENZE**  
LIBRERIA PIROLA -già Etruria-  
Via Cavour, 46/R  
LIBRERIA MARZOCCO  
Via de' Martelli, 22/R  
LIBRERIA ALFANI  
Via Alfani, 84-86/R

- ◇ **GROSSETO**  
NUOVA LIBRERIA  
Via Mille, 6/A
- ◇ **LIVORNO**  
LIBRERIA AMEDEO NUOVA  
Corso Amedeo, 23-27  
LIBRERIA IL PENTAFOGLIO  
Via Firenze, 4/B
- ◇ **LUCCA**  
LIBRERIA BARONI ADRI  
Via S. Paolino, 45-47  
LIBRERIA SESTANTE  
Via Montanara, 37
- ◇ **MASSA**  
LIBRERIA IL MAGGIOLINO  
Via Europa, 19
- ◇ **PISA**  
LIBRERIA VALLERINI  
Via del Mille, 13
- ◇ **PISTOIA**  
LIBRERIA UNIVERSITARIA TURELLI  
Via Macallè, 37
- ◇ **PRATO**  
LIBRERIA GORI  
Via Ricassoli, 25
- ◇ **SIENA**  
LIBRERIA TICCI  
Via delle Terme, 5-7
- ◇ **VIAREGGIO**  
LIBRERIA IL MAGGIOLINO  
Via Puccini, 38

**TRENTINO-ALTO ADIGE**

- ◇ **TRENTO**  
LIBRERIA DISERTORI  
Via Diaz, 11

**UMBRIA**

- ◇ **FOLIGNO**  
LIBRERIA LUNA  
Via Gramsci, 41
- ◇ **PERUGIA**  
LIBRERIA SIMONELLI  
Corso Vannucci, 82  
LIBRERIA LA FONTANA  
Via Sicilia, 53
- ◇ **TERNI**  
LIBRERIA ALTEROCCA  
Corso Tacito, 29

**VENETO**

- ◇ **BELLUNO**  
LIBRERIA CAMPDEL  
Piazza Martiri, 27/D
- ◇ **CONEGLIANO**  
LIBRERIA CANOVA  
Via Cavour, 6/B
- ◇ **PADOVA**  
LIBRERIA DIEGO VALERI  
Via Roma, 114
- ◇ **ROVIGO**  
CARTOLIBRERIA PAVANELLO  
Piazza V. Emanuele, 2
- ◇ **TREVISO**  
CARTOLIBRERIA CANOVA  
Via Calmaggione, 31
- ◇ **VENEZIA**  
CENTRO DIFFUSIONE PRODOTTI  
EDITORIALI I.P.Z.S.  
S. Marco 1893/B - Campo S. Fantin
- ◇ **VERONA**  
LIBRERIA L.E.G.I.S.  
Via Adigetto, 43  
LIBRERIA GROSSO GHELFI BARBATO  
Via G. Carducci, 44  
LIBRERIA GIURIDICA EDITRICE  
Via Costa, 5
- ◇ **VICENZA**  
LIBRERIA GALLA 1880  
Corso Palladio, 11

## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA: piazza G. Verdi, 10;
- presso le Librerie concessionarie indicate nelle pagine precedenti.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Marketing e Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

## PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1999

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio e termine al 31 dicembre 1999  
I semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1999 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1999*

### PARTE PRIMA - SERIE GENERALE E SERIE SPECIALI

*Ogni tipo di abbonamento comprende gli Indici mensili*

<p><b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L 508.000</li> <li>- semestrale ..... L 289.000</li> </ul> <p><b>Tipo A1</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L 416.000</li> <li>- semestrale ..... L 231.000</li> </ul> <p><b>Tipo A2</b> - Abbonamento ai supplementi ordinari contenenti i provvedimenti non legislativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L 115.500</li> <li>- semestrale ..... L 69.000</li> </ul> <p><b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L 107.000</li> <li>- semestrale ..... L 70.000</li> </ul> <p><b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L 273.000</li> <li>- semestrale ..... L 150.000</li> </ul>	<p><b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L 106.000</li> <li>- semestrale ..... L 68.000</li> </ul> <p><b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L 267.000</li> <li>- semestrale ..... L 145.000</li> </ul> <p><b>Tipo F</b> - <b>Completo.</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi e non legislativi ed ai fascicoli delle quattro serie speciali (ex tipo F):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L 1.097.000</li> <li>- semestrale ..... L 593.000</li> </ul> <p><b>Tipo F1</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi ed ai fascicoli delle quattro serie speciali (escluso il tipo A2):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale ..... L 982.000</li> <li>- semestrale ..... L 520.000</li> </ul>
--	---

*Integrando con la somma di L. 150.000 il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale - parte prima - precelto, si riceverà anche l'indice repertorio annuale cronologico per materie 1999.*

Prezzo di vendita di un fascicolo separato della serie generale .....	L 1.500
Prezzo di vendita di un fascicolo separato delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione .....	L 1.500
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami» .....	L 2.800
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione .....	L 1.500
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione .....	L 1.500
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli, ogni 16 pagine o frazione .....	L 1.500

#### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale .....	L 162.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione .....	L 1.500

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

Abbonamento annuale .....	L 105.000
Prezzo di vendita di un fascicolo separato .....	L 8.000

#### Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1999 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo (52 spedizioni raccomandate settimanali) .....	L 1.300.000
Vendita singola: ogni microfiches contiene fino a 96 pagine di Gazzetta Ufficiale .....	L 1.500
Contributo spese per imballaggio e spedizione raccomandata (da 1 a 10 microfiches) .....	L 4.000

*N.B. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%.*

### PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale .....	L 474.000
Abbonamento semestrale .....	L 283.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione .....	L 1.550

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

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

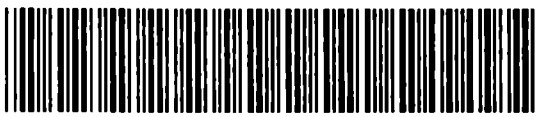
**Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**

Ufficio abbonamenti  
☎ 06 85082149/85082221

Vendita pubblicazioni  
☎ 06 85082150/85082276

Ufficio inserzioni  
☎ 06 85082146/85082189

Numero verde  
☎ 167-864035



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

**L. 9.000**