

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 gennaio 1990

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2. Ricorso depositato in cancelleria l'8 gennaio 1990 (del Presidente della regione siciliana).

Tasse - Tassa automobilistica - Riserva allo Stato dell'aumento del 50 per cento di detta tassa, disposto a decorrere dal 1° gennaio 1990 - Mancata indicazione della destinazione della nuova entrata alla copertura di specifiche spese - Ingiustificata sottrazione alla regione Sicilia del gettito di tributo ad essa spettante. - Richiamo alla sentenza della Corte n. 61/1987 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di norma che prorogava la riserva allo Stato del gettito di entrate tributarie senza reiterare la destinazione di scopo delle entrate stesse.

(Legge 27 novembre 1989, n. 384, art. 1, di conversione in legge del d.-l. 30 settembre 1989, n. 332).

[D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, in relazione all'art. 36 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (statuto regione Sicilia)]

Pag. 5

N. 3. Ricorso depositato in cancelleria l'8 gennaio 1990 (della regione Abruzzo).

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Indebito accollo alle regioni di contributi assicurativi e previdenziali in materia (previdenza sociale) sottratta alla competenza regionale - Violazione del principio (da ritenersi valido anche per gli enti diversi dallo Stato) della indicazione della copertura finanziaria per le nuove e maggiori spese - Lesione del principio della libera determinazione delle parti.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 81, 117, 118, 119 e 134)

» 8

N. 4. Ricorso depositato in cancelleria il 12 gennaio 1990 (della regione Umbria).

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Violazione della competenza regionale in materia di formazione professionale e apprendistato - Illegittima attribuzione al Ministro del tesoro di un potere di controllo sostitutivo sulle regioni spettante al Governo - Lesione del principio dell'autonomia contrattuale - Illegittimo uso dello strumento della decretazione d'urgenza in assenza del presupposto dell'urgenza.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125) Pag. 10

N. 5. Ricorso depositato in cancelleria il 12 gennaio 1990 (della regione Toscana).

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Violazione della competenza regionale in materia di formazione professionale e apprendistato - Illegittima attribuzione al Ministro del tesoro di un potere di controllo sostitutivo sulle regioni spettante al Governo - Lesione del principio dell'autonomia contrattuale - Illegittimo uso dello strumento della decretazione d'urgenza in assenza del presupposto dell'urgenza.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125) » 13

N. 6. Ricorso depositato in cancelleria il 12 gennaio 1990 (della regione Veneto).

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Fiscalizzazione di oneri sociali il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo - Violazione della competenza regionale in materia di formazione professionale e apprendistato - Illegittima attribuzione al Ministro del tesoro di un potere di controllo sostitutivo sulle regioni spettante al Governo.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 117, 118, 119 e 125) » 15

N. 7. Ricorso depositato in cancelleria il 12 gennaio 1990 (della regione Lombardia).

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Fiscalizzazione di oneri sociali il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo - Indebito accollo alle regioni di contributi assicurativi e previdenziali in materia (previdenza sociale) sottratta alla competenza regionale - Violazione del principio (da ritenersi valido anche per gli enti diversi dallo Stato) della indicazione della copertura finanziaria per le nuove e maggiori spese - Illegittimo uso dello strumento della decretazione d'urgenza in assenza del presupposto dell'urgenza - In subordine: illegittima interferenza nelle funzioni dell'autorità giudiziaria - Compressione del diritto alla tutela giudiziaria spettante alle regioni.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 77, 81, 117 e 119; in subordine: artt. 24, 101 e 113) » 20

N. 10. Ordinanza del pretore di Bologna dell'11 settembre 1989.

Previdenza e assistenza sociale - Lavoratori dipendenti - Ritenute Gescal (0,35%) - Costituzione di un fondo per costruzioni di alloggi per i lavoratori - Ingiustificata discriminazione dei lavoratori dipendenti rispetto ai lavoratori autonomi non soggetti a tali ritenute - Violazione del principio della capacità contributiva per l'assoggettamento a detta ritenuta solamente dei lavoratori dipendenti che non sono gli unici beneficiari della attività della p.a. finanziata con i fondi Gescal.

(Legge 14 febbraio 1963, n. 60, art. 10, primo comma, lettere b) e c); legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 35, primo comma, lett. a); legge 14 febbraio 1963, n. 60, art. 10, primo comma, lettere b) e c); legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 22, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 53) » 24

N. 11. Ordinanza del pretore di Ragusa del 27 novembre 1989.

Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Riduzione della pena di un terzo - Influenza di cause dipendenti dalla gravità del reato o dalla personalità dell'imputato - Possibile disparità di trattamento rispetto ad imputati nei cui confronti la ricerca della prova si presenti più complessa o che intendano avvalersi del rito ordinario.

Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Consenso del p.m. - Possibile disparità di trattamento rispetto ad imputati nei cui confronti la ricerca della prova si presenti più complessa o che intendano avvalersi del rito ordinario.

(Cod. proc. pen., artt. 442, secondo comma, 561, terzo comma, 560, secondo comma).
(Cost., artt. 3 e 112)

Pag. 29

N. 12. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 21 marzo 1988.

Istruzione pubblica - Docenti universitari della facoltà di medicina svolgenti attività assistenziale oltre quella didattica - Corresponsione di una indennità non superiore a quella necessaria per equiparare il trattamento economico a quello del personale medico ospedaliero di pari funzioni ed anzianità - Mancata previsione di un compenso adeguato per il maggior impegno orario per lo svolgimento della attività assistenziale - Ingiustificato livellamento retributivo dei docenti medici che svolgono anche attività assistenziale rispetto a quelli che svolgono solo attività didattica - Violazione dei principi di adeguatezza della retribuzione e di buon andamento della p.a.

(Legge 25 marzo 1971, n. 13, art. 4).

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

» 31

N. 13. Ordinanza del tribunale di Roma del 5 dicembre 1989.

Processo penale - Nuovo codice - Procedimento rinviato a nuovo ruolo - Rito abbreviato - Dissenso del p.m. - Insindacabilità da parte del collegio pur in presenza di motivazione ritenuta infondata - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del c.p.p. 1988 - Lamentata limitazione del diritto di difesa, nonché del principio secondo cui il giudice è soggetto solo alla legge.

(Cod. proc. pen., art. 438).

(Cost., artt. 24 e 101)

» 34

N. 14. Ordinanza del procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Pescara del 28 novembre 1989.

Processo penale - Nuovo codice - Reato di competenza pretorile - Richiesta d'archiviazione al g.i.p. - Mancato accoglimento - Restituzione atti per formulazione dell'imputazione ed emissione del decreto di citazione - Obbligatorietà per il p.m. in assenza di un provvedimento di avocazione del p.g. - Lamentata subordinazione all'ordine del g.i.p. anziché alla sola legge - Mancato esercizio da parte del p.m. dell'azione penale - Disparità di trattamento per l'imputato rispetto all'analogo rito presso il tribunale - Conseguente compressione del diritto di difesa in tale fase del giudizio.

[Cod. proc. pen., art. 554; cod. proc. pen. (disposizioni di attuazione del), art. 158].

(Cost., artt. 3, 24, 101 e 107)

» 35

N. 15. Ordinanza del pretore di Bergamo del 27 novembre 1989.

Processo penale - Libertà personale - Nuovo codice di procedura penale - Norme di attuazione - Contravvenzione al foglio di via obbligatorio da parte dello straniero - Arresto obbligatorio nei casi di flagranza - Contrasto con i principi e le direttive della legge delega.

(D. Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 224, in relazione alla legge di delega legislativa 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, punto 32, in relazione al r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 152).

(Cost., art. 76)

» 38

N. 16. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Orvieto del 27 novembre 1984.

Tributi in genere - Sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (Socof) - Facoltà dei comuni di istituire una sovrainposta sul reddito dei fabbricati siti nei propri territori, relativo all'anno 1983, con aliquota in misura pari all'8 o al 12 o al 16 o al 20 per cento del reddito imponibile, ad eccezione dei fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto ovvero esistenti nei cimiteri, ecc. - Esenzione dei redditi fino a L. 190.000 - Conseguente applicazione della sovrainposta, ingiustificatamente, solo a taluni dei percettori di redditi da fabbricati - Violazione dei principi di eguaglianza e capacità retributiva.

Altra questione - Non deducibilità della Socof dalle imposte sui redditi - Violazione del principio della capacità contributiva.

(D.-L. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 19 e 20, quinto comma, convertito in legge 26 aprile 1983, n. 131).

(Cost., artt. 3 e 53)

Pag. 39

N. 17. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Orvieto del 27 novembre 1984.

Tributi in genere - Sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (Socof) - Facoltà dei comuni di istituire una sovrainposta sul reddito dei fabbricati siti nei propri territori, relativo all'anno 1983, con aliquota in misura pari all'8 o al 12 o al 16 o al 20 per cento del reddito imponibile, ad eccezione dei fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto ovvero esistenti nei cimiteri, ecc. - Esenzione dei redditi fino a L. 190.000 - Conseguente applicazione della sovrainposta, ingiustificatamente, solo a taluni dei percettori di redditi da fabbricati - Violazione dei principi di eguaglianza e capacità retributiva.

Altra questione - Non deducibilità della Socof dalle imposte sui redditi - Violazione del principio della capacità contributiva.

(D.-L. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 19 e 20, quinto comma, convertito in legge 26 aprile 1983, n. 131).

(Cost., artt. 3 e 53)

» 41

N. 18. Ordinanza del tribunale di Roma del 20 novembre 1989.

Processo penale - Nuovo codice - Giudizio direttissimo - Richiesta della difesa per il rito abbreviato - Mancato consenso del p.m. - Impossibilità per il giudice di valutare le ragioni del dissenso - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442 del c.p.p. 1988 - Lamentata limitazione dei diritti della difesa.

(Cod. proc. pen., art. 452).

(Cost., art. 24)

» 41

N. 19. Ordinanza del tribunale di Roma del 23 novembre 1989.

Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Dissenso immotivato e vincolante del p.m. - Insindacabilità da parte del giudice - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del cod. proc. pen. 1988 - Disparità di trattamento rispetto all'analogo procedimento dell'applicabilità della pena su richiesta delle parti (art. 448 del cod. proc. pen. 1988) - Compressione del diritto di difesa.

(Cod. proc. pen., artt. 452, secondo comma, 438, primo comma, 440, primo comma, in relazione al cod. proc. pen. art. 442, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24)

N. 20. Ordinanza del tribunale di Roma del 30 ottobre 1989.

Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Dissenso immotivato e vincolante del p.m. - Insindacabilità da parte del giudice - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del cod. proc. pen. 1988 - Lamentato carattere decisorio del dissenso del p.m. anche in relazione al merito - Disparità di trattamento rispetto all'analogo procedimento dell'applicazione della pena su richiesta delle parti o tra imputati anche di uno stesso processo ammessi o meno al rito *de quo* - Mancata previsione di parametri diretti a vincolare la scelta del p.m. - Violazione del principio della riserva di legge in ordine alla sanzione.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247, primo, secondo e terzo comma; cod. proc. pen., artt. 438 e 442).

(Cost., artt. 3, 24, 25 e 101)

» 43

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso depositato in cancelleria l'8 gennaio 1990
(del presidente della regione siciliana)

Tasse - Tassa automobilistica - Riserva allo Stato dell'aumento del 50 per cento di detta tassa, disposto a decorrere dal 1° gennaio 1990 - Mancata indicazione della destinazione della nuova entrata alla copertura di specifiche spese - Ingiustificata sottrazione alla regione Sicilia del gettito di tributo ad essa spettante - Richiamo alla sentenza della Corte n. 61/1987 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di norma che prorogava la riserva allo Stato del gettito di entrate tributarie senza reiterare la destinazione di scopo delle entrate stesse.

(Legge 27 novembre 1989, n. 384, art. 1, di conversione in legge del d.-l. 30 settembre 1989, n. 332).

[D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, in relazione all'art. 36 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (statuto regione Sicilia)].

Ricorso del presidente della regione siciliana *pro-tempore* on. dott. Rosario Nicolosi, giusta deliberazione della giunta regionale del 14 dicembre 1989, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Giuseppe Fazio, elettivamente domiciliato in Roma presso l'avv. proc. Salvatore Sciacchitano nell'ufficio della regione siciliana, via delle Coppelle n. 35, per procura in margine al presente atto, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* domiciliato per la carica in Roma, palazzo Chigi, mediante notifica del presente atto anche presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, a termini degli artt. 25 e 30 dello statuto regionale siciliano in relazione all'art. 134 della Costituzione, all'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e all'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la pronunzia sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge statale 27 novembre 1989, n. 384, nella parte in cui, nel convertire in legge il d.-l. 30 settembre 1989, n. 332, lo modifica inserendovi il primo comma dell'art. 4-*bis*, nel quale comma riserva al bilancio statale la integrale acquisizione dell'aumento del 50 per cento della tassa automobilistica contestualmente disposto, con la conseguenza di sottrarre al bilancio della regione siciliana quella parte di incremento di tale tassa alla stessa spettante, in quanto pagata e riscossa nel relativo territorio.

1. — La *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 279 del 29 novembre 1989 ha pubblicato la legge statale 27 novembre 1989, n. 384, avente per oggetto «Conversione in legge con modificazioni del d.-l. 30 settembre 1989, n. 332, recante misure fiscali urgenti».

Le misure fiscali urgenti adottate con il decreto-legge predetto riguardano tra l'altro:

a) modificazioni al sistema di determinazione e di calcolo della nuova imposta comunale sulle superfici utilizzate dai soggetti esercenti attività produttive;

b) istituzione di una addizionale di lire sette per ogni chilowattora di energia consumata nei comuni, il cui gettito è stato destinato agli enti locali territoriali mediante ripartizione, a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, ai comuni ed alle province;

c) aumenti dell'imposta di fabbricazione nonché della corrispondente sovrimposta di confine sulla benzina e su altri prodotti petroliferi il cui gettito, per la parte riscossa nella regione siciliana, non viene sottratto al bilancio di quest'ultima (cfr. cap. nn. 1405 e 1406, stato di previsione dell'entrata del bilancio della regione siciliana per l'anno 1989, legge reg. 20 febbraio 1989, n. 5);

d) raddoppio dell'imposta fissa di registro, non sottratta per la parte riscossa nella regione siciliana, al bilancio regionale (cfr. cap. n. 1201, stato di previsione dell'entrata del bilancio della regione siciliana per l'anno 1989, legge reg. 20 febbraio 1989, n. 5).

In sede di conversione in legge del decreto-legge predetto, le misure fiscali urgenti già come sopra adottate vengono integrate con una nuova norma (art. 4-*bis*, primo comma) che aumenta, a decorrere dal 1° gennaio 1990, del 50 per cento la tassa erariale automobilistica stabilendo che «l'aumento è acquisito per intero al bilancio dello Stato». Tale ultima disposizione viene così ad impedire che la regione siciliana possa per il 1990 iscrivere nello stato di previsione dell'entrata del proprio bilancio e quindi acquisire una entrata di almeno 75 miliardi di lire atteso che la previsione del gettito delle tasse automobilistiche, così come si legge al cap. 1215 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio regionale approvato con legge 20 febbraio 1989, n. 5, è stata di 150 miliardi di lire.

2. — Che nella regione siciliana il gettito delle tasse automobilistiche debba afferire al bilancio regionale e non a quello statale essendo il cespite riservato, in base all'art. 36 dello statuto siciliano, alla regione siciliana, non può essere posto in dubbio in quanto il secondo comma di tale articolo riserva allo Stato unicamente «le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto».

Ma la norma costituzionale, essendo tale appunto l'art. 36 dello statuto siciliano, non può, in ogni caso essere interpretata in contrasto con quanto stabilito nelle norme di attuazione in materia finanziaria determinate dalla commissione paritetica di cui all'art. 43 dello stesso statuto ed emanate con d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Si legge, invero, al primo comma dell'art. 2 di tali norme di attuazione che «ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello statuto della regione siciliana, spettano alla regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Ora il disposto aumento del 50 per cento della tassa erariale automobilistica non può rientrare nella eccezione come sopra prevista dalle riportate norme di attuazione. Perché la legge di conversione n. 384/1989 che forma oggetto del presente ricorso non ha destinato la nuova entrata alla copertura di alcun onere derivante da finalità contingente o continuativa dello Stato che avrebbe dovuto specificare. Invece, lungi dallo stabilire una qualsiasi specificazione di destinazione e proprio in contrapposizione a tale specificazione, detta legge di riconversione ha disposto la pura e semplice acquisizione della nuova entrata al «bilancio dello Stato», venendo a far parte, in tal modo, tale cespite dell'unica massa inscindibile (principio della «unità» del bilancio statale) costituente la parte attiva del bilancio dello Stato che, dalla riforma attuata con la legge Curti del 1964, ha abbandonato la vecchia struttura articolata in entrate e spese, ordinarie e straordinarie, perdendo la relativa correlazione che presupponeva tale vecchia classificazione.

Né può dirsi che l'aumento del 50 per cento della tassa erariale automobilistica si viene a collocare in un sistema, come tale finalizzato, di peculiare tassazione per assolvere ad una esigenza specifica e contingente di risanamento particolare finanziario dello Stato persona giuridica in contrapposizione con lo Stato comunità nel quale operano le regioni, le province ed i comuni. E ciò soprattutto perché, come è stato evidenziato, la maggior parte del contenuto del decreto ha introdotto misure fiscali urgenti il cui gettito, per la parte di rispettiva competenza, ha avuto come destinatari gli enti locali ed anche alcuni incrementi tributari la stessa regione siciliana, onde non si comprende, per quale ragione, tale regione sia stata poi esclusa, con la norma introdotta in sede di conversione del decreto-legge, dal percepire l'aumento del gettito di una tassa originariamente di propria spettanza per la parte di incremento posta a carico dei contribuenti della stessa regione.

3. — La questione che oggi viene sottoposta al giudizio della ecc.ma Corte costituzionale ha un precedente specifico, costituito dall'impugnativa proposta dalla stessa regione siciliana per la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 3, terzo comma, secondo capoverso, seconda parte, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986) in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante norme di attuazione dello statuto siciliano in materia finanziaria e in riferimento all'art. 36 dello statuto siciliano.

Con la norma allora censurata lo Stato aveva prorogato, senza specifica ed espressa destinazione, l'aumento del 50 per cento della tassa di circolazione originariamente disposto nel 1981 (più volte legislativamente prorogato) e che nella norma istitutiva veniva invece destinato a coprire oneri che la stessa legge introduttiva dell'aumento aveva assunto per il finanziamento dei comuni e delle province. Si trattava cioè di un aumento della tassa di circolazione avente originariamente una specifica ed espressa destinazione di scopo.

L'exc.ma Corte costituzionale, poiché con la norma di proroga sottoposta al suo giudizio l'aumento della tassa di circolazione continuava ad essere devoluto allo Stato omettendosi nella legge di proroga la specifica ed espressa destinazione originaria del provento, con sentenza 25 febbraio-2 marzo 1987, n. 61, accoglieva il ricorso della

regione siciliana e dichiarava «la illegittimità costituzionale dell'art. 3, terzo comma, secondo capoverso, seconda parte, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986), nella parte in cui dispone che i proventi derivanti dagli aumenti disposti con l'art. 2 del d.-l. 22 dicembre 1981, n. 787 (disposizioni fiscali urgenti) convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1982, n. 52 (conversione con modificazioni, del d.-l. 22 dicembre 1981, n. 787, concernente misure fiscali urgenti) continuano ad essere riservati all'erario dello Stato».

In tale sentenza l'ecce.ma Corte costituzionale avvertiva l'esigenza di evidenziare come la riserva allo Stato delle «nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi dello Stato alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime» contenuta nelle norme di attuazione dello statuto siciliano in materia finanziaria di cui al d.P.R. n. 1074/1965, fosse una norma avente «carattere derogatorio, in quanto sottrae alla spettanza della regione siciliana le nuove entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, che abbiano destinazione legislativamente prevista e determinata, che ne giustifichi la sottrazione alla finanza regionale». «Questa circostanza — si legge ancora nella sentenza della ecc.ma Corte — spiega l'apposizione delle cautele, alle quali l'art. 2 delle norme attuative dello statuto condiziona la destinazione esterna degli anzidetti tributi, cautele dirette anche a rendere possibile il controllo politico sull'esatto e corretto esercizio della deroga».

Ora, la fattispecie normativa denunciata con l'odierno ricorso è molto più grave di quella dichiarata illegittima nel 1987 dalla ecc.ma Corte costituzionale, anche se verte sullo stesso oggetto (aumento della tassa automobilistica).

Mentre nell'ipotesi di cui alla sentenza n. 61/1987 della ecc.ma Corte costituzionale si trattava invero di una mera proroga, nell'operare la quale il legislatore aveva ommesso di reiterare la destinazione di scopo del provento, nella norma oggetto della presente impugnativa non è possibile neppure riscontrare traccia alcuna di collegamento con precedenti destinazioni di scopo del tributo.

Sicché alla violazione costituzionale della quale è inficiata l'odierna integrale acquisizione al bilancio statale dell'aumento del 50 per cento della tassa automobilistica comprensivo della parte di tale tassa da riscuotere nel territorio della regione siciliana (alla luce dei principi ribaditi dalla ecc.ma Corte costituzionale, che si fondano sulla necessità di un rigoroso accertamento legislativo del verificarsi della esistenza della eccezione ammissibile di cui al secondo comma delle norme di attuazione dello statuto siciliano in materia finanziaria emanate nel 1965) occorre riconoscere il carattere di maggiore gravità della violazione oggi denunciata rispetto alla violazione già dichiarata incostituzionale con la sopra ricordata sentenza n. 61/1987.

P. Q. M.

dei quali si fa riserva di ampliamento e di chiarificazione in memoria, si chiede che piaccia all'ecce.ma Corte costituzionale dichiarare la illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 4-bis introdotto, in sede di conversione in legge, con l'art. 1 della legge 27 novembre 1989, n. 384, mediante allegato alla legge stessa, al d.-l. 30 settembre 1989, n. 332, legge di concessione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 279 del 29 novembre 1989, per la parte in cui riserva per intero al bilancio dello Stato, sottraendo quanto di spettanza della regione siciliana, l'aumento del 50 per cento a decorrere dal 1° gennaio 1990 della tassa erariale automobilistica, in quanto così disponendo la predetta norma ha violato il disposto del primo comma dell'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria emanate con il d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in relazione all'art. 36 dello statuto della regione siciliana convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed ha altresì violato lo stesso art. 36 del predetto statuto siciliano.

Palermo-Roma, 28 dicembre 1989

Avv. prof. Giuseppe FAZIO

N. 3

*Ricorso depositato in cancelleria l'8 gennaio 1990
(della regione Abruzzo)*

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Indebito accollo alle regioni di contributi assicurativi e previdenziali in materia (previdenza sociale) sottratta alla competenza regionale - Violazione del principio (da ritenersi valido anche per gli enti diversi dallo Stato) della indicazione della copertura finanziaria per le nuove e maggiori spese - Lesione del principio della libera determinazione delle parti.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 81, 117, 118, 119 e 134).

Ricorso della regione Abruzzo, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, rappresentato e difeso, giusta deliberazione della giunta regionale n. 7974 del 19 dicembre 1989 e delega a margine del presente atto, dal prof. avv. Marco di Raimondo ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via IV Fontane n. 173, ricorrente, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'avvocatura generale dello Stato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, resistente, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 dicembre 1989 recante «Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel Mezzogiorno».

Il presente gravame s'inserisce nel quadro di analoghe iniziative assunte da altre regioni d'Italia, avverso i precedenti dd.-ll. (30 dicembre 1988, n. 548; 28 marzo 1989, n. 110; 29 maggio 1989, n. 196 e 5 agosto 1989, n. 279), riprodotti testualmente nel d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338 (art. 8) convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, in base ai quali, in evidente e palese contrasto con la legge 21 dicembre 1978, n. 845, è fatto obbligo alle regioni:

1) di stipulare entro il 20 ottobre 1989 le convenzioni con l'I.N.P.S. e l'I.N.A.I.L., per il pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali, inerenti alla istaurazione, con effetto retroattivo, dei rispettivi obblighi (previdenziali ed assicurativi);

2) di prevedere, in convenzione, il pagamento in dieci annualità costanti (salvo necessità di ulteriori rateizzazioni) dei contributi per gli anni 1988 e precedenti;

3) di subire, da parte del Ministero del tesoro, in mancanza della stipula delle convenzioni di cui sopra ed a decorrere dal 1990, specifici accantonamenti sulle erogazioni ad esse spettanti ai sensi dell'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (fondo comune di partecipazione al gettito di imposte erariali).

Ma per ben comprendere il significato ed il peso degli oneri insostenibili che con l'applicazione della legge che qui viene impugnata, si vengono a riservare, senza indispensabile copertura finanziaria, sulle magre casse delle regioni, è opportuno un breve cenno retrospettivo sulle principali leggi che hanno condotto, nonostante le acce rimostranze da una parte (regioni), e le promesse ed impegni dall'altra (Governo), al rovinoso epilogo normativo di cui è fatto cenno.

Con l'introduzione della legge quadro sulla formazione professionale (legge 21 dicembre 1978, n. 845) ed il completamento nel trasferire alle regioni (d.P.R. n. 616/1978) delle competenze legislative ed amministrative in materia, lo Stato dispose altresì il trasferimento a carico delle regioni stesse, anche degli oneri previdenziali ed assicurativi inerenti alle posizioni (assicurative e previdenziali) degli apprendisti artigiani.

Detti oneri, non rientranti *strictu sensu* nell'ambito delle attività di formazione ed orientamento professionale, avrebbero dovuto ricevere copertura, secondo il tenore della stessa legge (art. 22 della legge n. 845/1978), «nell'ambito del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281» al quale dovevano altresì confluire gli stanziamenti statali attinenti alle attività trasferite alle regioni, nonché le disponibilità per l'anno 1979 del F.A.P.L. (Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori) istituito con l'art. 62 della legge 29 aprile 1949, n. 264 (art. 28) e, soppresso (ivi compresi i contributi a carico di enti diversi) con la stessa legge n. 845/1978.

La legge n. 845/1978 (art. 16) ben evidenziava tuttavia, che l'obbligo a carico delle regioni del pagamento delle somme occorrenti per le assicurazioni sociali a favore degli apprendisti artigiani, avrebbero dovuto decorrere non prima della stipula di apposite convenzioni con gli istituti assicurativi (I.N.P.S.-I.N.A.I.L.).

Momento, quest'ultimo, d'indispensabile raccordo tra oneri contributivi e finanziamento relativo.

La mancanza di dati certi o, quanto meno, attendibili (non è stato sinora possibile determinare neppure il numero degli apprendisti artigiani), la rilevante entità degli oneri contributivi, pur nella sua individuazione sommaria, l'insufficiente congruità della quota parte del fondo comune regionale imputabile al F.A.P.L. (art. 8 della legge n. 281/1970 cit.) impoverendosi nel tempo sia in termini reali (soppressione dei contributi e assenza di rivalutazione) che nominali (art. 2 del d.-l. 26 novembre 1981, n. 677), gli impegni, dapprima assunti (cfr. lettera circolare del 9 marzo 1982) e poi non mantenuti del Governo, di riesaminare il problema facendosi carico delle pur fondate rivendicazioni regionali, hanno contribuito, in misura determinante, ad impedire, sino ad oggi, la stipula delle predette convenzioni.

Ma l'incertezza assoluta, come sopra specificato sia nell'*an* che nel *quantum*, degli oneri previdenziali ed assicurativi e la conseguente impossibilità di stabilire, con sufficiente approssimazione, l'entità della necessaria copertura finanziaria, non ha tuttavia impedito al Governo di far ricorso alla decretazione d'urgenza (soltanto l'ultimo d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338 è stato convertito in legge) e schiacciare sotto il peso di cifre che si aggirano in decine e decine di miliardi (con rivendicazioni sempre più incisive dell'I.N.P.S. e dell'I.N.A.I.L.), le modeste risorse finanziarie regionali, per far fronte ad obblighi assicurativi e previdenziali non direttamente assunti e neppure muniti di adeguata copertura finanziaria.

Di fronte alla «ragione di Stato» non rimaneva altra strada che l'impugnativa, *in parte qua*, del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, perché gravemente illegittimo e lesivo dell'autonomia regionale per i seguenti motivi:

1. — Violazione degli artt. 117, 118, 119 e 134 della Costituzione.

In verità già la legge 21 dicembre 1978, n. 845, con il rinvio, contenuto nell'art. 16, terzo comma, all'art. 21 della legge 19 gennaio 1955, n. 25 (e conseguente applicazione, a carico delle regioni delle norme sulla previdenza ed assistenza sociale obbligatoria nei confronti degli apprendisti artigiani) aveva posto le premesse per accollare alle regioni oneri previdenziali ed assicurativi di stretta competenza statale e certamente non rientranti tra le materie elencate nell'art. 117 della Costituzione.

Ma la «pillola», se così è lecito dire, era allora addolcita da due ipotetiche previsioni normative che ne rendevano, per lo meno all'apparenza, innocuo il peso finanziario. La legge n. 845/1978 stabiliva infatti, in via teorica, non solo una congrua copertura (art. 22) come già detto, nell'ambito del fondo comune di partecipazione al gettito dell'imposte erariali istituito dall'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, sul quale dovevano confluire, sia gli stanziamenti statali attinenti alle attività trasferite alle regioni, sia la disponibilità, per l'anno 1979, del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori; ma anche l'insorgere dell'obbligo ed onere assicurativo attraverso il meccanismo di autodeterminazione del convenzionamento tra regioni ed enti previdenziali (I.N.P.S. ed I.N.A.I.L.).

Se il primo «sogno» (copertura finanziaria) è stato ben presto infranto dalla arida ma significativa realtà delle cifre, giammai in equilibrio tra finanziamento in concreto operato (esiguità dello stanziamento iniziale, depauperamento nel tempo della sua consistenza reale, aumento degli oneri contributivi fissati via via con decreto ministeriale) e costi presuntivi, la seconda previsione (convenzionamento) non ha mai potuto trovare possibilità di realizzo vuoi per l'incertezza dei dati di riferimento (numero degli apprendisti artigiani) vuoi per l'eccessiva gravosità delle pretese dell'I.N.P.S. e dell'I.N.A.I.L. (elementi entrambi contestati e tuttora in contestazione, da parte delle regioni).

Si è andati avanti così, in modo indolore e nella incertezza generale, finché il Governo non ha inteso far ricorso, in materia, alla decretazione d'urgenza, inserendo nei vari decreti-legge che si sono succeduti nel tempo (30 dicembre 1988, n. 548; 29 maggio 1989, n. 196; 29 marzo 1989, n. 110; 5 agosto 1989, n. 279 e 9 ottobre 1989, n. 338) una norma espressa che tagliava corto sulla conflittualità operata tra regioni, I.N.P.S. e I.N.A.I.L. e sull'obbligo del **convenzionamento, stabilendo, ex lege, come più sopra indicato, oneri, retroattività, stipule e sanzioni (il tutto riassunto, nel testo oramai in vigore, dall'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389).**

In tale modo si toglieva ogni spazio alle giuste rivendicazioni delle regioni pur circoscritte alla pretesa:

- a) di una convenzione-tipo valida per tutte le regioni e negli stessi termini anteriormente vigenti tra Stato ed enti previdenziali;
- b) della fissazione di un criterio univoco ed accettato da tutte le parti, che conferisse certezza statistica al numero degli apprendisti artigiani;
- c) della definizione univoca delle tariffe;
- d) della fissazione di procedure idonee a garantire la semplificazione dei sistemi di conteggi.

L'insufficiente copertura finanziaria e la sostituzione *tout-court* delle regioni nel momento della stipula delle convenzioni ha attualizzato l'illegittimità costituzionale, già latente nella legge n. 845/1978, evidenziando nel d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, art. 8, la violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, perché gli oneri previsti attengono ad

una materia (previdenziale) sottratta alla competenza regionale, perché così facendo, è stato pesantemente leso il principio dell'autonomia finanziaria delle regioni (non si dimentichi che con il d.-l. n. 338, 1989 le somme dovute, alle regioni sono «calcolate sulla base dei crediti comunicati al Ministero del tesoro entro il 31 luglio 1989» e che l'entità dei contributi viene fissata dal Ministro del lavoro!), perché, da ultimo lo Stato, a fronte di un presunto disimpegno delle regioni nella stipula delle convenzioni previste dalla legge n. 845/1978 avrebbe dovuto, semmai, sollevare il conflitto di attribuzione per menomazione e non seguire la strada della sostituzione *ex lege*, della potestà regionale, in precedenza stabilita.

2. — Violazione degli artt. 81 e 119 della Costituzione.

È ormai pacifico che l'art. 81 della Costituzione debba trovare applicazione anche riguardo alle leggi che impongono nuove e maggiori spese a carico di enti diversi dallo Stato.

Altrettanto pacifico è che detto principio sia stato violato nel caso di specie.

Come è stato messo ben in evidenza nel precedente motivo non solo il meccanismo di copertura finanziaria iniziale previsto dalla legge n. 845/1978 si è dimostrato chiaramente insufficiente, ma addirittura sono state poste in essere le premesse per un incremento anziché per una riduzione del divario tra costi e risorse.

Al congelamento «pro quota» del fondo comune (non più rivalutato dal 1979) si sono infatti sommate diminuzioni in deroga dalle percentuali di spettanza dalle regioni, sempre per intervento legislativo (cfr. d.-l. 26 novembre 1981, n. 677, art. 2), nonché l'ulteriore decremento del 4% delle rispettive quote, per coprire l'onere dei contributi presuntivamente dovuti per gli anni passati.

Vi è di più, lo Stato con decreto del Ministro del lavoro ha aumentato nel frattempo l'entità dei contributi senza contestualmente prevedere il corrispondente incremento delle entrate per farvi fronte, ed ha addirittura stabilito *ad libitum* le somme che le regioni dovrebbero corrispondere all'I.N.P.S. e all'I.N.A.I.L. (calcolate sulla base dei crediti comunicati al Ministero del tesoro entro il 31 luglio 1989), superando il principio, in precedenza stabilito, della libera determinazione delle parti.

La violazione degli artt. 81 e 119 della Costituzione, per quanto detto, risulta di palmare evidenza.

Tutto ciò premesso la regione Abruzzo chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 dicembre 1989, in riferimento agli artt. 81, 117, 118, 119 e 134 della Costituzione.

Roma, addì 29 dicembre 1989

Prof. avv. Marco DI RAIMONDO

90C0046

N. 4

*Ricorso depositato in cancelleria il 12 gennaio 1990
(della regione Umbria)*

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a Statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con usurai previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Violazione della competenza regionale in materia di formazione professionale e apprendistato - Illegittima attribuzione al Ministro del tesoro di un potere di controllo sostitutivo sulle regioni spettante al Governo - Lesione del principio dell'autonomia contrattuale - Illegittimo uso dello strumento della decretazione d'urgenza in assenza del presupposto dell'urgenza.

(D.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125).

Ricorso per la regione Umbria in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, rappresentato e difeso per mandato a margine del presente atto dall'avv. Alberto Predieri e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, via Nazionale, 230, giusta deliberazione n. 44 del 5 gennaio 1990, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, per l'annullamento dell'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito nella legge 7 dicembre 1989, n. 389.

1. — Il d.-l. n. 338/1989 (che reiterava il decreto n. 279/1989 che reiterava il decreto n. 196/1989 che reiterava il d.-l. 28 marzo 1989, n. 110, il quale a sua volta reiterava il d.-l. 30 dicembre 1988, n. 548), è stato convertito nella legge n. 389/1989, che non ne ha modificato affatto il testo, per quanto concerne l'art. 8.

2. — La regione Umbria deve pertanto insistere nel denunciare le illegittimità contenute nel predetto articolo.

Esso introduce un meccanismo a più titoli lesivo della competenza regionale, perché impone alle regioni un comportamento, statuendo che esse debbono provvedere a stipulare convenzioni, e qualora tali convenzioni non vengano stipulate, il Ministero del tesoro disponga delle somme pari al contributo dovuto per l'anno precedente, bloccandole prima nel fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 e pagandole poi agli istituti previdenziali.

Viene introdotto un congegno sanzionatorio ai danni delle regioni, alla cui disponibilità vengono sottratte le somme ricordate anche se la convenzione non venisse stipulata per fatto o colpa degli enti previdenziali, con manifesta irragionevolezza e violazione dei principi di eguaglianza e di autonomia e delle competenze garantite dagli artt. 117 e 118. Si impone la stipulazione di una convenzione, e dalla mancata stipulazione si traggono conseguenze di accantonamenti e di trattenute dannose per le regioni pur se, in ipotesi, la mancata stipulazione dipendesse solo da colpa dell'ente previdenziale.

3. — Può darsi che l'avvocatura obietti (come in precedenti ricorsi contro i decreti dedotti era fatto) che le regioni non hanno alcuna competenza in materia, perché la «materia» della previdenza ed assistenza sociale obbligatoria (assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, contro le malattie, l'invalidità e vecchiaia, etc.) non è contemplata fra quelle demandate alla potestà legislativa concorrente delle regioni dall'art. 117 della Costituzione e perché la materia non può essere ricompresa nell'ambito della «istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica», ovvero nell'ambito dell'«artigianato» in quanto l'art. 35 del d.P.R. n. 616/1977 ha assegnato alle regioni solo «i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente a quella conseguente a riconversione di attività produttive, ad esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria; la vigilanza sull'attività privata di istruzione artigiana e professionale»: con un quadro che sarebbe confermato dalla legge-quadro in materia di formazione professionale 21 dicembre 1978, n. 845, i cui artt. 2 e 3 forniscono un quadro degli spazi di intervento riservati alle regioni, ed in cui non vi è alcun cenno alle assicurazioni sociali degli apprendisti artigiani.

Tutto ciò è non fondato; ed è contraddetto dalla stessa legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845, il cui art. 16 è richiamato dal primo comma dell'art. 8 denunciato. Detto art. 16 prevede, fra le competenze proprie delle regioni per la formazione professionale, quelle relative alla formazione degli apprendisti, nel cui quadro lo stesso art. 16 prevede, a carico delle regioni, obblighi dipendenti e connessi all'esercizio dei poteri-doveri ad esse attribuiti per la formazione professionale.

Nelle competenze delle regioni si inquadrano, dunque, le previsioni legislative; e quelle competenze in materia di formazione professionale che debbono essere esercitate nell'ambito delle norme costituzionali sull'autonomia regionale poste dagli artt. 117, 118 e 119, sono invase dall'art. 8 del d.-l. n. 279/1989.

Né può sostenersi che si tratti di funzioni delegate, in quanto una tal delega sarebbe ravvisabile nel terzo comma dell'art. 16 della legge n. 845/1978. Il tentativo di sottrarsi al controllo della Corte non può essere spinto sino al punto di affermare che lo Stato ha delegato alle regioni la facoltà di stipulare contratti al cui pagamento deve provvedere il fondo delle regioni. Lo Stato, in altre parole, delegherebbe le regioni a pagare con i loro fondi.

4. — L'art. 8 nel terzo comma, come già l'art. 6, terzo comma, dei dd.-ll. nn. 110/1989 e 196/1989 e l'art. 11 del d.-l. n. 548/1988, introduce un controllo anomalo che viola l'art. 125 della Costituzione, affidandolo ad un organo centrale, violando il combinato degli artt. 117, 118, 119 e 125, e violando il principio dell'autonomia posto dall'art. 119, in quanto il fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970, costituito allo scopo di dare attuazione alla norma di autonomia, viene posto a disposizione del Ministro del tesoro che può disporre di somme in esso affluite, distrarle e impiegarle per pagamenti a terzi che esso decide, disponendo in modo autoritativo del fondo destinato nella intenzione del legislatore a garantire l'esplicazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Dire che si tratta di controllo sostitutivo in materia delegata (è facile prevedere che l'avvocatura ripeterà obiezioni già avanzate per i casi precedenti), innanzi tutto urta contro la considerazione che non v'è nessuna delega; ma,

comunque, urta contro gli insegnamenti della Corte sanciti dalla sentenza n. 177/1988. Il potere sostitutivo può essere esercitato solo dal Governo nello specifico senso dell'art. 92 della Costituzione con le garanzie sostanziali e procedurali, comprese l'esigenza del rispetto della regola di proporzionalità e con esclusione di attribuzione di controllo ad un organo che, sempre per insegnamento della Corte costituzionale, non si identifica in nessuno degli organi che l'art. 92 comprende nel concetto di Governo.

La Corte ha statuito «che forme di controllo sostitutivo siano imputabili dalla legge soltanto ad organi che per poter legittimamente adottare, in giudizio, od esercitare controlli nei confronti dell'amministrazione regionale e della relativa istanza di vertice (la giunta) non possono essere che organi di Governo.

È solo su questo piano, infatti che operano organi in grado di vigilare sull'unitarietà e sul buon andamento della complessiva amministrazione pubblica e che possono intervenire nei confronti di autonomie costituzionalmente tutelate con poteri così penetranti come quelli sostitutivi nel rispetto delle garanzie fondamentali proprie del nostro sistema costituzionale, prima fra tutte quella di doverne rispondere al Parlamento nazionale».

Questi canoni sono stati ribaditi nella materia sanitaria della sentenza n. 338/1989 che ha ribadito che: «Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di affermare (v. sentenza n. 117/1988) che le ipotesi in cui può esser esercitato un potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge, che le determini in via generale (com'è nell'ipotesi dell'art. 5, quarto comma, della legge n. 833/1978) o caso per caso. E ciò, come è stato precisato dalla stessa sentenza, dipende dal fatto che il potere di sostituzione di un organo di Governo verso enti che godono di autonomia costituzionale deve considerarsi un evento eccezionale, in quanto l'esercizio del potere comporta, se pure in un'ipotesi puntuale e in presenza di un evidente pericolo di grave pregiudizio ad interessi unitari dovuto alla persistente inerzia regionale, il superamento della separazione costituzionale delle competenze fra Stato e regioni (o province autonome)».

L'art. 8 prevede invece che «il Ministero del tesoro provvede ad accantonare, a valere sulle erogazioni spettanti alle regioni per gli anni 1989 e successivi, ai sensi dell'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, importi annuali corrispondenti a quelli dovuti in forza del secondo comma. Le somme accantonate vengono calcolate sulla base dei crediti comunicati al Ministero del tesoro, entro il 31 luglio 1989, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e vengono corrisposte agli istituti assicuratori entro il termine di ogni esercizio.

Fino all'intervenuta stipula delle convenzioni, i contributi dovuti da ogni regione per gli anni 1989 e successivi verranno trattenuti sulle quote spettanti a titolo di ripartizione del fondo comune sulla base dei crediti annualmente comunicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai fini della successiva erogazione a favore degli istituti assicuratori».

Si tratta di un controllo sostitutivo affidato ad un solo Ministro, che agisce *inaudita altera parte* corrispondendo direttamente con un altro Ministro e sostituendosi nella erogazione a terzi soggetti privati, in violazione dei principi di autonomia contrattuale riconosciuti dall'art. 41 della Costituzione ad ogni soggetto pubblico o privato, e che a maggior ragione debbono essere garantiti alle regioni a norma degli artt. 5, 117, 118 e 119 della Costituzione. Queste invece, da organi costituzionali quali sono configurati, vengono ridotte al rango di incapaci i cui atti e rapporti vengono sostituiti da interventi di organi statali. L'invasione delle competenze regionali del resto, sia sotto il profilo dell'anomalia del controllo sostitutivo, sia sotto gli altri, è stata rilevata autorevolmente dalla commissione parlamentare sulle questioni regionali che per due volte ha espresso parere contrario sul ricordato, e qui impugnato, art. 8.

P. Q. M.

Si conclude chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità dell'art. 8 del d.l. n. 338/1989, come convertito nella legge n. 389/1989, per violazione degli artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione.

Roma, addì 8 gennaio 1989

AVV. ALBERTO PREDIERI

n. 5

Ricorso depositato in cancelleria il 12 gennaio 1990
(della regione Toscana)

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Previsita imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali -

Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Violazione della competenza regionale in materia di formazione professionale e apprendistato - Illegittima attribuzione al Ministro del tesoro di un potere di controllo sostitutivo sulle regioni spettante al Governo - Lesione del principio dell'autonomia contrattuale - Illegittimo uso dello strumento della decretazione d'urgenza in assenza del presupposto dell'urgenza.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125).

Ricorso per la regione Toscana, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, rappresentato e difeso per mandato a margine del presente atto dall'avv. Alberto Predieri e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, via Nazionale n. 230, giusta deliberazione n. 11130 del 28 dicembre 1989, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, per l'annullamento dell'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito nella legge 7 dicembre 1989, n. 389.

1. — Il d.-l. n. 338/1989 (che reiterava il decreto n. 279/1989 che reiterava il decreto n. 196/1989 che reiterava il d.-l. 28 marzo 1989, n. 110, il quale a sua volta reiterava il d.-l. 30 dicembre 1988, n. 548), è stato convertito nella legge n. 389/1989, che non ne ha modificato affatto il testo, per quanto concerne l'art. 8.

2. — La regione Toscana deve pertanto insistere nel denunciare le illegittimità contenute nel predetto articolo.

Esso introduce un meccanismo a più titoli lesivo della competenza regionale, perché impone alle regioni un comportamento, statuendo che esse debbono provvedere a stipulare convenzioni, e qualora tali convenzioni non vengano stipulate, il Ministero del tesoro disponga delle somme pari al contributo dovuto per l'anno precedente, bloccandole prima nel fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 e pagandole poi agli istituti previdenziali.

Viene introdotto un congegno sanzionatorio ai danni delle regioni, alla cui disponibilità vengono sottratte le somme ricordate anche se la convenzione non venisse stipulata per fatto o colpa degli enti previdenziali, con manifesta irragionevolezza e violazione dei principi di eguaglianza e di autonomia e delle competenze garantite dagli artt. 117 e 118. Si impone la stipulazione di una convenzione, e dalla mancata stipulazione si traggono conseguenze di accantonamenti e di trattenute dannose per le regioni pur se, in ipotesi, la mancata stipulazione dipendesse solo da colpa dell'ente previdenziale.

3. — Può darsi che l'avvocatura obietti (come in precedenti ricorsi contro i decreti dedotti era fatto) che le regioni non hanno alcuna competenza in materia, perché la «materia» della previdenza ed assistenza sociale obbligatoria (assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, contro le malattie, l'invalidità e vecchiaia, etc.) non è contemplata fra quelle demandate alla potestà legislativa concorrente delle regioni dall'art. 117 della Costituzione e perché la materia non può essere ricompresa nell'ambito della «istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica», ovvero nell'ambito dell'«artigianato» in quanto l'art. 35 del d.P.R. n. 616/1977 ha assegnato alle regioni solo «i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente a quella conseguente a riconversione di attività produttive, ad esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria; la vigilanza sull'attività privata di istruzione artigiana e professionale»; con un quadro che sarebbe confermato dalla legge-quadro in materia di formazione professionale 21 dicembre 1978, n. 845, i cui artt. 2 e 3 forniscono un quadro degli spazi di intervento riservati alle regioni, ed in cui non vi è alcun cenno alle assicurazioni sociali degli apprendisti artigiani.

Tutto ciò è non fondato; ed è contraddetto dalla stessa legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845, il cui art. 16 è richiamato dal primo comma dell'art. 8 denunciato. Detto art. 16 prevede, fra le competenze proprie delle regioni per la formazione professionale, quelle relative alla formazione degli apprendisti, nel cui quadro lo stesso art. 16 prevede, a carico delle regioni, obblighi dipendenti e connessi all'esercizio dei poteri-doveri ad esse attribuiti per la formazione professionale.

Nelle competenze delle regioni si inquadrano, dunque, le previsioni legislative; e quelle competenze in materia di formazione professionale che debbono essere esercitate nell'ambito delle norme costituzionali sull'autonomia regionale poste dagli artt. 117, 118 e 119, sono invase dall'art. 8 del d.-l. n. 279/1989.

Né può sostenersi che si tratti di funzioni *delegate*, in quanto una tal delega sarebbe ravvisabile nel terzo comma dell'art. 16 della legge n. 845/1978. Il tentativo di sottrarsi al controllo della Corte non può essere spinto sino al punto di affermare che lo Stato ha delegato alle regioni la facoltà di stipulare contratti al cui pagamento deve provvedere il fondo delle regioni. Lo Stato, in altre parole, *delegherebbe* le regioni a pagare con i loro fondi.

4. — L'art. 8 nel terzo comma, come già l'art. 6, terzo comma, dei dd.-ll. nn. 110/1989 e 196/1989 e l'art. 11 del d.-l. n. 548/1988, introduce un controllo anomalo che viola l'art. 125 della Costituzione, affidandolo ad un organo centrale, violando il combinato degli artt. 117, 118, 119 e 125, e violando il principio dell'autonomia posto dall'art. 119, in quanto il fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970, costituito allo scopo di dare attuazione alla norma di autonomia, viene posto a disposizione del Ministro del tesoro che può disporre di somme in esso affluite, distrarle e impiegarle per pagamenti a terzi che esso decide, disponendo in modo autoritativo del fondo destinato nella intenzione del legislatore a garantire l'esplicazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Dire che si tratta di controllo sostitutivo in materia delegata (è facile prevedere che l'avvocatura ripeterà obiezioni già avanzate per i casi precedenti), innanzi tutto urta contro la considerazione che non v'è nessuna delega: ma, comunque, urta contro gli insegnamenti della Corte sanciti dalla sentenza n. 177/1988. Il potere sostitutivo può essere esercitato solo dal Governo nello specifico senso dell'art. 92 della Costituzione con le garanzie sostanziali e procedurali, comprese l'esigenza del rispetto della regola di proporzionalità e con esclusione di attribuzione di controllo ad un organo che, sempre per insegnamento della Corte costituzionale, non si identifica in nessuno degli organi che l'art. 92 comprende nel concetto di Governo.

La Corte ha statuito «che forme di controllo sostitutivo siano imputabili dalla legge soltanto ad organi che per poter legittimamente adottare indirizzi od esercitare controlli nei confronti dell'amministrazione regionale e della relativa istanza di vertice (la giunta) non possono essere che organi di Governo.

È solo su questo piano, infatti che operano organi in grado di vigilare sull'unitarietà e sul buon andamento della complessiva amministrazione pubblica e che possono intervenire nei confronti di autonomie costituzionalmente tutelate con poteri così penetranti come quelli sostitutivi nel rispetto delle garanzie fondamentali proprie del nostro sistema costituzionale, prima fra tutte quella di doverne rispondere al Parlamento nazionale».

Questi canoni sono stati ribaditi nella materia sanitaria della sentenza n. 338/1989 che ha ribadito che: «Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di affermare (v. sentenza n. 117/1988) che le ipotesi in cui può esser esercitato un potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge, che le determini in via generale (com'è nell'ipotesi dell'art. 5, quarto comma, della legge n. 833/1978) o caso per caso. E ciò, come è stato precisato dalla stessa sentenza, dipende dal fatto che il potere di sostituzione di un organo di Governo verso enti che godono di autonomia costituzionale deve considerarsi un evento eccezionale, in quanto l'esercizio del potere comporta, se pure in un'ipotesi puntuale e in presenza di un evidente pericolo di grave pregiudizio ad interessi unitari dovuto alla persistente inerzia regionale, il superamento della separazione costituzionale delle competenze fra Stato e regioni (o province autonome)».

L'art. 8 prevede invece che «il Ministero del tesoro provvede ad accantonare, a valere sulle erogazioni spettanti alle regioni per gli anni 1989 e successivi, ai sensi dell'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, importi annuali corrispondenti a quelli dovuti in forza del secondo comma. Le somme accantonate vengono calcolate sulla base dei crediti comunicati al Ministero del tesoro, entro il 31 luglio 1989, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e vengono corrisposte agli Istituti assicuratori entro il termine di ogni esercizio».

Fino all'intervenuta stipula delle convenzioni, i contributi dovuti da ogni regione per gli anni 1989 e successivi verranno trattenuti sulle quote spettanti a titolo di ripartizione del fondo comune sulla base dei crediti annualmente comunicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai fini della successiva erogazione a favore degli Istituti assicuratori».

Si tratta di un controllo sostitutivo affidato ad un solo Ministro, che agisce *inaudita altera parte* corrispondendo direttamente con un altro Ministro e sostituendosi nella erogazione a terzi soggetti privati, in violazione dei principi di autonomia contrattuale riconosciuti dall'art. 41 della Costituzione ad ogni soggetto pubblico o privato, e che a maggior ragione debbono essere garantiti alle regioni a norma degli artt. 5, 117, 118 e 119 della Costituzione. Queste invece, da organi costituzionali quali sono configurati, vengono ridotte al rango di incapaci i cui atti e rapporti vengono sostituiti da interventi di organi statali. L'invasione delle competenze regionali del resto, sia sotto il profilo dell'anomalia del controllo sostitutivo, sia sotto gli altri, è stata rilevata autorevolmente dalla commissione parlamentare sulle questioni regionali che per due volte ha espresso parere contrario sul ricordato, e qui impugnato, art. 8.

P. Q. M.

Si conclude chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità dell'art. 8 del d.-l. n. 338/1989, come convertito nella legge n. 389/1989, per violazione degli artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione.

Roma, addì 2 gennaio 1989

Avv. Alberto Perbellini

99C0062

N. 6

*Ricorso depositato in cancelleria il 12 gennaio 1990
(della regione Veneto)*

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978 con istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Fiscalizzazione di oneri sociali il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo - Violazione della competenza regionale in materia di formazione professionale e apprendistato - Illegittima attribuzione al Ministro del tesoro di un potere di controllo sostitutivo sulle regioni spettante al Governo.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 117, 118, 119 e 125).

Ricorso in via principale della regione Veneto, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, autorizzato con deliberazione 22 dicembre 1989, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Giorgio Berti e Guido Viola, domiciliato elettivamente presso il secondo, via N. Piccolomini, 34, Roma, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro-tempore*, nella sua sede e nel domicilio legale presso l'Avvocatura generale dello Stato, Roma, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della legge 7 dicembre 1989, n. 389 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 9 dicembre 1989) di conversione del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 237 del 10 ottobre 1989 «Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati», disposizione normativa avente ad oggetto «assicurazione per gli apprendisti artigiani», limitatamente alle disposizioni contenute nell'art. 8 del citato decreto-legge.

FATTO

... Le impugnate disposizioni dell'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, dettate per le sole regioni a statuto ordinario, prevedono che le regioni comunicano, entro il 20 ottobre 1989, ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro «la stipula delle convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845». Il secondo comma del citato art. 8 predetermina in parte il contenuto delle convenzioni, le quali dovrebbero stabilire anche «il pagamento in dieci annualità costanti dei contributi per gli anni 1988 e precedenti»; dette annualità non dovrebbero superare il limite «per ogni regione e per ciascuno degli anni interessati alla rateizzazione» del 2 per cento della quota del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, fondo determinato, per l'anno 1989, con l'art. 1 della legge 1° febbraio 1989, n. 40; ove la rateizzazione fosse insufficiente rispetto ai contributi dovuti, dovrebbe aumentarsi il numero delle annualità di contribuzione a carico della regione. Quanto poi al terzo comma dell'art. 8, in esso si prevede che, in caso di mancata stipulazione delle convenzioni da parte delle regioni, il Ministero del tesoro provveda ad accantonare importi annuali corrispondenti a quelli cui le regioni sarebbero tenute sulla base delle stipulande convenzioni; tali importi dovrebbero essere scomputati dalle erogazioni spettanti alle regioni, per gli anni 1990 e successivi, come quota risultante dalla ripartizione del fondo comune ex art. 8 della legge n. 281/1970, e quindi direttamente corrisposti agli istituti assicuratori entro il termine di ogni esercizio. Infine, il quarto comma

dell'art. 8, sempre per gli anni 1989 e successivi, dispone che comunque, sino alla stipula delle suddette convenzioni, i contributi che si affermano dovuti da ogni regione siano «trattenuti sulle quote spettanti a titolo di ripartizione del fondo comune afferente all'anno successivo a quello di competenza dei contributi sulla base dei crediti annualmente comunicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai fini della successiva erogazione a favore degli istituti assicuratori».

L'applicazione delle illustrate disposizioni determinerebbe per la regione Veneto le seguenti conseguenze:

a) stipulazione delle convenzioni con l'I.N.A.I.L. e con l'I.N.P.S. entro il 20 ottobre 1989 (pena la riduzione della quota del fondo comune operata d'ufficio dal Ministro del tesoro ai sensi del terzo comma dell'art. 8);

b) pagamento, rateizzato in dieci annualità, delle quote arretrate sino al 1988: da notare che il corrispondente costo presuntivo ammonterebbe per la regione Veneto a circa L. 90.000.000.000, a fronte del quale vanno poste in evidenza le annualità di rateizzazione e la percentuale 2% della quota del fondo comune che si prevede venga impiegata a tale scopo (per tale via verrebbe invero in pratica assorbito buona parte dell'incremento annuo del fondo medesimo);

c) iscrizione, già in sede di assestamento del bilancio preventivo per il 1989, di una spesa di circa L. 9.000.000.000 (prima annualità).

Come emerge esplicitamente dall'art. 8 del d.-l., le disposizioni in cui esso si articola vorrebbero essere misura in parte applicative e in parte e soprattutto di rivitalizzazione, però con significati e conseguenze di indubbia novità, di quanto già previsto nell'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, legge-quadro in materia di formazione professionale. Questo terzo comma non aveva, nel testo dell'art. 16 della legge n. 845/1978, una propria ragion d'essere e autonomia, ma si collegava con le altre disposizioni dello stesso art. 16, assumendo, rispetto a queste, un significato preciso: le convenzioni che le regioni avrebbero stipulato con gli istituti assicuratori a favore degli apprendisti si presentavano in stretta correlazione all'esercizio regionale dei compiti di formazione, ovviamente in quanto questi fossero espliciti e lo fossero con modalità e strumenti giuridici e pratici che determinassero di per se stessi il ricorso a forma assicurative (previdenza e assistenza obbligatoria). Tali convenzioni non avrebbero avuto ragion d'essere infatti al di fuori dei casi in cui la formazione professionale impartita dalla regione si fosse esplicata in via diretta, mediante corsi organizzati dalla regione, o anche in via indiretta ma non presso enti o imprese produttive. La L.r. del Veneto, 13 settembre 1978, n. 59, aveva disciplinato le modalità di prestazione delle attività di formazione professionale, disciplinando appunto corsi di formazione, ordinamenti didattici e infine assicurazioni antinfortunistiche per tutti gli allievi, considerandosi a questo fine datori di lavoro obbligati «i centri o gli enti cui i corsi o le iniziative formative fanno capo».

L'art. 16 della legge n. 845/1978, a sua volta, ha circoscritto gli impegni delle regioni alla organizzazione delle attività di formazione, diretta o indiretta, mediante convenzioni con gli enti o imprese, preoccupandosi che, nelle attività formative finalizzate all'apprendimento e non a scopi di produzione aziendale, fosse assicurata «la completa copertura degli allievi dai rischi di infortunio» (art. 15). Anche la legge statale dunque (art. 16) aveva collegato i compiti e gli oneri della regione alla specifica competenza nella formazione professionale. Difatti, il richiamo, contenuto nell'art. 16 della legge n. 845/1978, alle legge 19 gennaio 1955, n. 25 (disciplina all'apprendistato), è espressamente limitato a quella parte di quest'ultima legge relativa alla formazione professionale dell'apprendista, escludendo tutto ciò che potesse avere attinenza o con la disciplina dell'apprendistato in via generale, oppure con i rapporti di lavoro tra apprendisti e imprese. Nessun compito dunque avrebbe messo capo alle regioni, oltre il campo della formazione professionale: e anche il terzo comma dell'art. 16, relativo appunto alle convenzioni da stipulare con enti assicuratori, trovava posto nella disciplina complessiva solo in quanto queste convenzioni fossero state necessarie da particolari modalità di esplicazione della formazione professionale e comunque per la completa copertura degli allievi dai rischi di infortunio, come previsto nell'art. 15, secondo comma, della legge n. 845/1978 e dall'art. 23 della L.r. Veneto (il quale peraltro ha investito di questi oneri gli enti organizzatori dei corsi).

Era pertanto evidente che qualsiasi onere assicurativo avrebbe fatto carico alla regione solo nei limiti in cui questa avesse esercitato direttamente o anche indirettamente compiti di formazione professionale in senso stretto. Se il terzo comma dell'art. 16 fosse stato interpretabile diversamente, e cioè come trasferimento a carico della finanza regionale di tutti gli oneri assicurativi derivanti da rapporti di lavoro di apprendistato artigiano, sarebbe stato costituzionalmente illegittimo: per vero tale disposizione non è mai stata intesa a questo modo, e in più di un decennio nessuna convenzione è stata stipulata al di fuori appunto dell'assicurazione contro gli infortuni in relazione ai corsi di formazione attivati.

Di conseguenza l'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, contiene in realtà disposizioni del tutto nuove, che solo con scoperto artificio vengono ricollegate all'art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978. Si tratta per vero di un onere molto prossimo all'imposta, che si vorrebbe far gravare sulle regioni: il che è particolarmente evidente in quanto viene

disposto dal terzo comma, col quale si configura una vera e propria penalità per le regioni che non stipulino convenzioni con gli enti assicuratori. Infatti, è proprio così che queste «convenzioni» vengono distaccate sia dalla competenza regionale, sia dalla effettività dei compiti di formazione professionale e tradotte quindi in un puro e semplice, e tuttavia gravissimo peso finanziario a tutto discapito di quel fondo comune che, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 845/1989, può essere intaccato solo per finanziare le «attività di formazione professionale promosse dalle regioni».

L'impugnata legge di conversione non ha modificato il testo dell'art. 8 del decreto-legge tempestivamente impugnato, e lo ha così implicitamente riprodotto.

DIRITTO

1. — Violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, in relazione agli artt. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281; 21 della legge 19 maggio 1976, n. 335.

Le disposizioni impugnate tolgono ogni certezza alla regione in merito ad una minima razionalità di impiego dei finanziamenti statali e di previsione di spesa in relazione a tali finanziamenti: nell'ambito di una finanza regolata come quella regionale, il legislatore dello Stato non ha nessun titolo per disporre in luogo della regione circa l'utilizzo del fondo attribuito. Secondo l'art. 119, secondo comma, è correlativamente l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, l'impiego dei fondi di cui le regioni dispongono come tributi propri e fondo comune serve a «fronteggiare autonomamente le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali, in chiara contrapposizione ai contributi speciali previsti dal terzo comma (sempre dell'art. 119 della Costituzione), in ordine ai quali lo Stato può invece vincolare l'esercizio della legislazione e dell'amministrazione regionale» (Corte costituzionale 11 ottobre 1983, n. 307). In altri termini, lo Stato non può ingerirsi nella spesa regionale, vincolando a scopi specifici una porzione del fondo comune, incidendo così sul bilancio regionale, oltretutto in un lungo periodo di tempo (10 anni): l'art. 21, primo comma, della legge 19 maggio 1976, n. 335, ribadisce infatti che «tutte le somme assegnate a qualsiasi titolo dallo Stato alla regione confluiscono nel bilancio regionale senza vincolo a specifiche destinazioni». Il che significa che lo Stato non può incidere dall'esterno sull'equilibrio tra entrate e spese regionali, specie se ciò serve a distrarre una parte delle disponibilità regionali per fronteggiare spese d'interesse statale, e fare così della finanza regionale un serbatoio cui attingere per oneri di spesa estranei alla gestione delle funzioni della regione. Si tratta di un modo per aggirare e nascondere la violazione del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, e tuttavia questa violazione è più che evidente.

Secondo l'art. 22 della legge-quadro in materia di formazione professionale n. 845/1978, al fondo comune fanno carico solo le attività di formazione professionale: di conseguenza le convenzioni da stipulare con gli istituti assicuratori a favore degli apprendisti artigiani non possono esulare, a pena di una evidente inammissibile distrazione delle disponibilità finanziarie per finalità extraregionali, dallo stretto ambito della formazione professionale, anche se si tratta di apprendisti artigiani. Infatti, il terzo comma dell'art. 16 della legge n. 845/1978 richiama l'art. 21 della legge 19 gennaio 1955, n. 25, relativo alle forme di assistenza e di previdenza connesse all'attuazione della formazione professionale e non invece gli artt. 25 e segg. della stessa legge, relativi alla disciplina del rapporto di apprendistato artigiano e agli obblighi che lo Stato si era assunto in proposito esentandone i datori di lavoro. E infatti la regione non potrebbe mai entrare nella disciplina del rapporto di lavoro e negli obblighi correlativi a questa disciplina, giacché sia la disciplina che i connessi obblighi riguardano ancora e sempre lo Stato.

2. — Violazione dei principi contenuti nei seguenti articoli della Costituzione: artt. 117, 118, 119 e 125, anche in relazione all'art. 5, nonché alle norme sul trasferimento delle funzioni amministrative dettate con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 36) e alle norme della legge-quadro in materia di formazione professionale, legge 21 dicembre 1978, n. 845 (artt. 16 e 22, artt. 3, 4 e 5) e di disciplina dell'apprendistato, legge 19 gennaio 1955, n. 25 (art. 21).

Le disposizioni impugnate, per espressa menzione del primo comma dell'art. 8, si vorrebbero collegare alla legge-quadro sulla formazione professionale n. 845/1978 (in particolare all'art. 16 di tale legge), la quale ha ripartito nella materia, già definita con rigore e una volta per tutte nell'art. 36 del d.P.R. n. 616/1977, i poteri e le funzioni tra Stato e regioni. Va subito posto in luce che la disposizione del d.l. n. 338/1989 si guarda dall'introdurre dichiaratamente alcuna modificazione in questo preciso assetto di poteri, ma si limita a farne richiamo, dando a vedere di inserirsi in esso quasi a titolo di completamento. O, almeno, ciò è quanto si ricava dalla lettura del primo comma dell'articolo in esame, giacché i commi successivi, come vedremo meglio nel prosieguo, introducono invece espressioni e rilevanti modificazioni del quadro normativo, e ciò fanno in termini surretizi e indiretti, nel tentativo evidente di nascondere o mimetizzare i gravi aspetti di illegittimità costituzionale di dette modificazioni.

Secondo le ricordate norme del d.P.R. n. 616/1977 e della legge n. 745/1978, spettano invero alle regioni le funzioni legislative e le corrispondenti funzioni amministrative nella materia della formazione professionale, da intendersi come complesso di attività volta a favorire la crescita morale e professionale del (futuro) lavoratore; trattasi, in termini più precisi, di una attività pubblicistica o, meglio, come si esprime la legge (art. 2 della legge n. 845/1978), di una serie di iniziative costituenti un servizio di interesse pubblico, rivolte certamente ad un primo inserimento del lavoratore nel mondo della produzione, ma completamente distinte da tutto ciò che attiene al costituirsi del rapporto di lavoro, ivi compresi naturalmente gli aspetti retributivi, contributivi e previdenziali. Il che si ricava con molta chiarezza da numerose disposizioni: l'art. 36 del d.P.R. n. 616/1977, che esplicitamente ribadisce la statualità della disciplina del rapporto di lavoro degli apprendisti; l'art. 2 della legge n. 845/1978, secondo cui la formazione professionale si concretizza in interventi per la diffusione delle conoscenze tecniche e pratiche; norma specificata dall'art. 16, secondo comma, secondo cui i progetti per la formazione, attuativi dei programmi e dei piani regionali, si articolano in attività teoriche, tecniche e pratiche.

È da sottolineare poi anche in questo contesto che tale disciplina «materiale» trova piena corrispondenza nella disciplina dei profili «finanziari» delle attività formative, quale risulta dall'art. 22 della legge n. 845/1978, ove sono con nettezza distinte «le attività di formazione professionale promosse dalle regioni, da finanziarsi nell'ambito del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281», dalle «attività di formazione professionale rientranti nelle competenze dello Stato», le quali trovano invece copertura «in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale»; secondo l'art. 18 della medesima legge, spettano appunto allo Stato i profili della formazione professionale che hanno maggiori connessioni con il rapporto di lavoro vero e proprio (v. in particolare la lett. a) dell'art. 18).

È in questo quadro che deve collocarsi e leggersi la disposizione dell'art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978, richiamata dalla norma impugnata: in base a tale disposizione «le regioni, per i fini di cui all'art. 21 della legge 19 gennaio 1955, n. 15, stipulano con gli istituti assicuratori convenzioni per il pagamento a valere sui fondi di cui all'art. 22, primo comma, della presente legge, delle somme occorrenti per le assicurazioni in favore degli apprendisti artigiani». Nel sistema che si è illustrato, appare chiaro insomma che l'onere contributivo-assicurativo che legittimamente può far carico alle regioni è soltanto quello corrispondente agli interventi per la formazione posti in essere dalle regioni stesse: non quindi l'obbligo a prestazioni contributive inerenti al rapporto di lavoro dell'apprendista, ma quel più limitato, ed eventuale, obbligo contributivo che può sorgere in occasione delle «attività teoriche, tecniche e pratiche» (infortuni: art. 15), in cui si concretizzano come detto gli interventi regionali nel campo della formazione professionale.

È solo per questa via, tra l'altro, che può trovare spiegazione la previsione, ex art. 16, terzo comma, della legge n. 845/1978, dell'utilizzo dello strumento convenzionale per regolare il rapporto tra regione ed istituti assicuratori: lo stesso prodursi dell'obbligo contributivo e la sua entità saranno invero da valutarsi di volta in volta, caso per caso, in relazione al tipo di intervento formativo posto in essere: e la convenzione, data la sua adattabilità e flessibilità, si rivela allora mezzo adeguato.

È ancora da dire, prima di passare ad una ulteriore critica della norma impugnata, che il sistema, che si è brevemente illustrato, dei poteri e delle funzioni regionali ricostruibili sulla base delle citate disposizioni del d.P.R. n. 616/1977 e della legge n. 845/1978, è coerente e in armonia con il quadro costituzionale del rapporto Stato regioni, e in particolare con l'attribuzione di materie ex art. 117 della Costituzione; con il principio della corrispondenza tra funzioni legislative e funzioni amministrative (art. 118 della Costituzione); con la fondamentale previsione dell'autonomia finanziaria regionale ex art. 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata, apparentemente collegandosi, come accennato, a questo quadro, vuole in realtà stravolgerlo: non solo invero si configura, con detta disposizione, un sistema contributivo obbligatorio a carico della regione, ma si cerca altresì di collegare detto obbligo contributivo al rapporto di lavoro dell'apprendista, quasi che potesse ad un tratto venir meno la netta e precisa distinzione tra servizio di interesse pubblico per la formazione (regionale) e rapporto di lavoro dell'apprendista (statale).

La dimostrazione più evidente di un tale inammissibile capovolgimento la si ha considerando i termini della nuova disciplina dettata con la norma impugnata per le convenzioni tra regione e istituti assicurativi: tali «convenzioni» (ma è chiaro che l'espressione non corrisponde più al significato vero) vengono fatte corrispondere a un comportamento doveroso che le regioni sarebbero tenute sempre e comunque a porre in essere, indipendentemente dal tipo e dalla quantità di interventi per la formazione professionale previsti e dal realizzarsi nell'ambito dei piani regionali. Si tenta insomma di introdurre e di porre a carico della regione un sistema di assicurazione obbligatoria del rapporto di lavoro degli apprendisti artigiani. È solo accettando questo presupposto che gli altri profili della «convenzione».

come regolati dall'art. 6, potrebbero spiegarsi: così è a dirsi sia per la imposizione del pagamento delle annualità pregresse (sino al 1988) e delle modalità della rateizzazione; sia, soprattutto, per il potere attribuito al Ministro del tesoro di disporre d'ufficio l'accantonamento di somme corrispondenti a dette annualità, sottraendole al fondo comune ex art. 8 della legge n. 281/1970, nella ipotesi di mancata stipulazione delle convenzioni (e cioè, si badi, senza distinguere se la convenzione non sia stipulata per fatto dell'istituto assicurativo, piuttosto che per fatto della regione); sia infine, per il potere ministeriale di ritenere o trattenere, in relazione alle annualità contributive successive al 1989 e fino a che le convenzioni non siano stipulate, i corrispondenti importi sulle quote spettanti a ciascuna regione a titolo di ripartizione del fondo comune:

È appena il caso di sottolineare come pure il risvolto «organizzativo» di un siffatto sistema contributivo sia del tutto illegittimo: la regione non può essere invero un ente di mera esecuzione ed erogazione nell'ambito di una struttura che ha il proprio vertice nelle autorità dello Stato (Ministro del tesoro; Ministro del lavoro). Insieme all'art. 117, viene così violato anche l'art. 118 della Costituzione, sotto il profilo della limitazione delle funzioni amministrative spettanti alle regioni. Alla regione possono essere caricati oneri finanziari per l'attività che comunque rientrino nella sua competenza e che essa stessa conduca attraverso i propri atti e le proprie strutture, non per attività rientranti in competenze altrui.

Quanto all'art. 119, è evidente come di fronte a un congegno come quello costruito dalla disposizione impugnata, non si possa più seriamente configurare un'autonomia finanziaria della regione.

Gravissima è comunque anche la violazione di un principio costituzionale relativo al sistema finanziario dello Stato (art. 81, ultimo comma, della Costituzione). La disposizione normativa impugnata, pur introducendo un nuovo onere a carico della finanza pubblica (da cui sarebbe troppo comodo pretendere di escludere, solo a questi fini, la regione) non indica i mezzi per farvi fronte e vorrebbe invece far gravare il relativo onere su di un fondo, come quello ex art. 8 della legge n. 281/1970, predeterminato e fissato indipendentemente dalla considerazione degli importi contributivi in questione.

Tutto ciò vale anche a introdurre l'indicazione di ulteriori gravissimi vizi delle disposizioni.

Dando per presupposta un'obbligazione che non esisteva, giacché nessuna convenzione era stata stipulata, la disposizione impugnata la regione di un onere finanziario che non ha alcun titolo giuridico: è il massimo della irrazionalità istituire un debito per una obbligazione non assunta, onde si ha violazione della competenza regionale attraverso l'alterazione di meccanismi giuridici fondamentali. Naturalmente a ciò si accompagna anche il vizio della retroattività dell'onere finanziario che viene fatto risalire, come una penalità o una sanzione ad un periodo passato, neppure definito nel tempo (contributi per gli anni 1988 e precedenti): è principio noto che non possono imporsi sanzioni in via retroattiva (art. 25, secondo comma, della Costituzione). Qui si finge soltanto che l'obbligazione fosse sorta prima, ma in realtà viene imposta oggi, tant'è vero che il primo comma dell'art. 8 riconosce implicitamente che le convenzioni non esistevano in precedenza. L'onere finanziario riferito al passato è pertanto una inammissibile sanzione retroattiva.

Infine, i commi terzo e quarto, perseverando nell'illecito costituzionale e aggravandolo, istituiscono un rapporto di supremazia tra Ministero del tesoro e regioni abilitando il Ministero del tesoro ad appropriarsi di una quota del fondo comune nei confronti di quelle regioni che non stipulino le convenzioni. È appena il caso di sottolineare che un potere di tal fatta nell'ambito di una materia riservata dalla Costituzione alle regioni è addirittura impensabile al di fuori di un intento di prevaricazione e di distribuzione delle autonomie regionali. È assai poco dire che in questo modo si viola l'art. 125 che limita al controllo disciplinato in quell'articolo ogni possibile rapporto tra Stato e regioni nelle materie di competenza regionale.

È facile pertanto rilevare come tutto l'art. 8 del d.-l. impugnato è nient'altro che una catena di illegittimità perpetrate ai danni della regione dove ogni illegittimità ne richiama un'altra o vorrebbe addirittura giustificarsi con essa. Si avrebbe quasi l'impressione che la ricerca di finanziamenti a tutti i costi abbia tolto al Governo ogni consapevolezza di limiti e di obblighi di rispetto di principi e strutture costituzionali.

P. Q. M.

Voglia l'ecce.ma Corte adita dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative contenute nell'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, così come convertito dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389.

Milano, addì 3 gennaio 1990

Avv. prof. Giorgio BERTI - Avv. Guido VIOLA

N. 7

Ricorso depositato in cancelleria il 12 gennaio 1990
(della regione Lombardia)

Previdenza e assistenza sociale - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Prevista imposizione per le regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni con gli istituti previdenziali - Autoritativa determinazione del contenuto di tali convenzioni effettuate con decreto-legge secondo le pretese degli enti assicurativi - Fiscalizzazione di oneri sociali il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo - Indebito accollo alle regioni di contributi assicurativi e previdenziali in materia (previdenza sociale) sottratta alla competenza regionale - Violazione del principio (da ritenersi valido anche per gli enti diversi dallo Stato) della indicazione della copertura finanziaria per le nuove e maggiori spese - Illegittimo uso dello strumento della decretazione d'urgenza in assenza del presupposto dell'urgenza - In subordine: illegittima interferenza nelle funzioni dell'autorità giudiziaria - Compressione del diritto alla tutela giudiziaria spettante alle regioni.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).

(Cost., artt. 77, 81, 117 e 119; in subordine: artt. 24, 101 e 113).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* ing. Giuseppe Giovenzana, autorizzato con delibera n. 49836 del 19 dicembre 1989, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, largo della Gancia, 1, come da mandato a margine del presente atto, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, recante «Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel mezzogiorno e di finanziamento dei patronati», convertito con legge 7 dicembre 1989, n. 389, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 9 dicembre 1989, n. 287.

FATTO

La legge 19 gennaio 1955, n. 25, recante «Disciplina dell'apprendistato», prevede per gli apprendisti, all'art. 21, l'assistenza sociale obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, le malattie, l'invalidità e vecchiaia, la tbc.

I contributi dovuti per tali assicurazioni dovevano essere versati (art. 22) tramite acquisto di un'apposita marca settimanale.

Al pagamento dei contributi in favore degli apprendisti artigiani provvedeva, «senza onere e formalità alcuna per gli imprenditori», il Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori (Fapl), istituito dall'art. 62 della legge 29 aprile 1949, n. 264 (art. 28); l'erogazione delle somme avveniva con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in «materia forfettaria globale», secondo contratti da stipularsi tra il fondo e gli istituti previdenziali.

Nel quadro della riforma della formazione professionale, attuata con la legge 21 dicembre 1978, n. 845, e della attribuzione alle regioni di competenze legislative e amministrative nella materia, l'art. 16 della stessa legge n. 845/1978 stabilì che «le regioni, per i fini di cui all'art. 21 della legge 19 gennaio 1955, n. 25, stipulano con gli istituti assicuratori convenzioni per il pagamento, a valere sui fondi di cui all'art. 22, primo comma» della medesima legge «delle somme occorrenti per le assicurazioni in favore degli apprendisti artigiani».

A sua volta l'art. 22 della legge n. 845/1978 prevede che le attività promosse dalle regioni sono finanziate «nell'ambito del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281», al quale sono conferiti gli stanziamenti statali già attinenti alle attività trasferite nonché la disponibilità del Fapl per l'anno 1979.

Nella stessa legge si prevede la soppressione del Fondo addestramento professionale lavoratori, la soppressione di tutti i contributi a carico di enti diversi previsti a favore del Fapl (art. 23), e l'abrogazione degli artt. 20 e 28 della legge n. 25/1955 (art. 16, ultimo comma).

L'onere per il pagamento dei contributi a carico della regione scatta dunque, secondo il chiaro tenore dell'art. 16, solo con la stipulazione delle convenzioni, in base e nei limiti delle stesse. A tali convenzioni tra regioni e istituti assicurativi non si è finora potuti addivenire sia per le pretese eccessive degli enti assicurativi (le stesse cifre sugli apprendisti artigiani fornite dall'I.N.P.S. non sono mai state univoche, essendovi talvolta scambiato il numero degli apprendisti artigiani con quello — chiaramente maggiore — di tutti gli apprendisti), sia per la sordità del Governo di fronte all'esigenza di trovare soluzioni ragionevoli alla vicenda.

Le ragionevoli richieste regionali sono, fra l'altro, così sintetizzabili:

- a) una convenzione-tipo valida per tutte le regioni, da determinarsi negli stessi termini in cui vigeva il rapporto tra enti e Stato;
- b) un criterio, riconosciuto valido da tutte le parti, di certezza statistica sul numero degli apprendisti artigiani;
- c) una definizione univoca delle tariffe;
- d) ~~procedure atte a garantire una semplificazione dei sistemi di conteggio.~~

Più in generale, le regioni chiedono che gli oneri che dovrebbero gravare su di esse non siano illimitati e incontrollabili, ma siano commisurati alle risorse di cui esse effettivamente dispongono, e siano perciò da esse stesse dimensionabili sulla base delle risorse.

Tali richieste non sono mai state ascoltate, e si è lasciato che il problema diventasse incandescente, specie tenendo conto del fatto che il fondo comune regionale, in cui confluirono le disponibilità del Fapl per il 1979, è andato col tempo decrescendo in termini reali, e talora addirittura è stato decurtato in termini nominali (art. 2, primo comma, del d.-l. n. 677/1981), e che quindi le risorse a disposizione della regione sono andate in sostanza diminuendo nel tempo.

Per tutta risposta il Governo ha iniziato ad utilizzare l'arma impropria delle decretazioni di urgenza: dopo un primo tentativo effettuato con il d.-l. 20 novembre 1985, n. 649 (art. 3), il Governo è tornato alla carica con il «decreto» del 31 dicembre 1988, n. 548 (art. 11) poi con i decreti-legge n. 110/1989 n. 196/1989 e n. 279/1989, già impugnati, e infine, adesso — nonostante le contestazioni regionali — con il d.-l. n. 338/1989, convertito dalla legge impugnata, il cui art. 8 recita:

«1. Le regioni a statuto ordinario comunicano, entro il 20 ottobre 1989, ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro la stipula delle convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

2. Le convenzioni di cui al primo comma stabiliscono anche il pagamento in cinque annualità costanti dei contributi per gli anni 1988 e precedenti, senza gravami di interessi ed oneri accessori per i contributi e la rateizzazione. Il limite massimo di dette annualità è fissato, per ogni regione e per ciascuno degli anni interessati alla rateizzazione, al 2% della quota del fondo comune ad essa spettante, per l'anno 1989, ai sensi dell'art. 1 della legge 1° febbraio 1989, n. 40, al netto delle somme di cui all'art. 9 della legge 10 aprile 1981, n. 151, a carico delle singole regioni. In caso di insufficienza della rateizzazione rispetto ai contributi dovuti, il numero delle annualità è, con i suddetti criteri automaticamente aumentato.

3. In mancanza della stipula delle convenzioni il Ministero del tesoro provvede ad accantonare, a valere sulle erogazioni spettanti alle regioni per gli anni 1990 e successivi, ai sensi dell'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, importi annuali corrispondenti a quelli dovuti in forza del secondo comma. Le somme accantonate vengono calcolate sulla base dei crediti comunicati al Ministero del tesoro, entro il 15 novembre 1989, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e vengono corrisposte agli istituti assicuratori entro il termine di ogni esercizio.

4. Fino all'intervenuta stipula delle convenzioni, i contributi dovuti da ogni regione per gli anni 1989 e successivi verranno trattenuti sulle quote spettanti a titolo di ripartizione del fondo comune afferente all'anno successivo a quello di competenza dei contributi, sulla base dei crediti annualmente comunicati al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai fini della successiva erogazione a favore degli istituti assicuratori».

Così facendo, il Governo ha inopinatamente abbracciato le tesi degli istituti assicuratori, facendo proprie incondizionatamente le pretese da essi sostenute circa l'*an* ed il *quantum* delle somme richieste alle regioni e scaricando su queste ultime oneri insopportabili (ad esempio per la Lombardia si parla di oltre 150 miliardi, per le Marche di oltre 30 miliardi), a cui non corrisponde nessun contributo statale, e per di più oneri attinenti a materia (la previdenza sociale) in cui non vi è nessuna competenza regionale; anticipando altresì e anzi sostituendo con il decreto-legge le soluzioni giudiziarie che l'I.N.P.S. e l'I.N.A.I.L. avevano più volte prospettato di voler promuovere.

L'art. 8 del d.-l. n. 338/1989, come convertito, è peraltro gravemente illegittimo e lesivo dell'autonomia regionale per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1. — Violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Come si è ricordato, la vicenda relativa ai contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani si trascina dal 1979: già si era tentato di intervenire nel dicembre 1988; l'urgenza dell'intervento normativo è dunque totalmente assente, e difettavano i presupposti costituzionali per il ricorso al decreto-legge.

Di fronte al problema dell'*an* e del *quantum* dei contributi per gli apprendisti artigiani, sarebbe stato, a dir poco, più corretto se l'intervento avesse seguito l'ordinario procedimento legislativo, nell'ambito del quale, fra l'altro, le regioni avrebbero potuto esporre compiutamente le proprie ragioni.

Sotto altro profilo, non si può non sottolineare come il decreto-legge convertito difetti, in contrasto con l'art. 15 della legge n. 400/1988 e quindi con l'art. 77 della Costituzione, di un contenuto specifico, omogeneo, e corrispondente al titolo.

Le disposizioni dell'art. 77 come risulterà anche da quanto si esporrà in seguito, si riverberano immediatamente in una lesione delle competenze regionali.

2. — Violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

L'art. 8 del d.l. n. 338/1989, come convertito, accolla alle regioni oneri previdenziali ed assicurativi la cui corresponsione le regioni stesse hanno sempre contestato, non corrispondendo tale obbligo ad alcuna competenza regionale in materia, e traducendosi in una fiscalizzazione di oneri sociali operata in danno delle finanze regionali, con palese violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

Alle regioni infatti non spetta alcuna competenza in materia previdenziale e tanto meno spettano competenze in ordine alla fissazione della misura dei contributi, che rimane affidata, ai sensi della legge n. 160/1975, a decreti del Ministro del lavoro; ora, la fiscalizzazione degli oneri sociali per gli apprendisti artigiani è sicuramente misura ammissibile, ma deve essere sopportata dalla collettività generale (e non a caso la misura degli oneri determinata a livello centrale), non certo dalle regioni (che peraltro hanno solo limitate competenze in materia di finanza, e nessuna in materia previdenziale).

3. — Violazione degli artt. 81, quarto comma, e 119, della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha sempre ritenuto che l'art. 81, quarto comma, trovi applicazione anche per le leggi che pongono nuove spese a carico di enti pubblici diversi dallo Stato e in particolare delle regioni: (giur. costante da Corte costituzionale, sentenza n. 1/1966; v. da ultimo sentenze n. 92/1981 e n. 307/1983): una legge non può accollare nuovi oneri alle regioni, senza fornire ad esse i mezzi finanziari per farvi fronte. Ciò invece è quanto succede con il d.l. n. 338/1989, come convertito con legge n. 389/1989, che accolla *ex lege* alle finanze regionali contributi assicurativi e previdenziali, il cui pagamento — comunque contestato nell'*an* e nel *quantum* — avrebbe dovuto essere disciplinato da apposite convenzioni (si noti che ciò avrebbe consentito fra l'altro alle regioni di poter quantificare e programmare il numero delle persone interessate e le modalità di erogazione delle somme).

Da una situazione in cui l'obbligo del versamento e la sua misura dipendevano dalla stipula di apposite convenzioni tra regioni ed enti assicuratori, e quindi dalla libera volontà contrattuale delle parti, si pretende di passare ad una imposizione *ex lege* dell'obbligo di pagamento, in misura unilateralmente determinata dagli istituti assicuratori, addebitando direttamente alle regioni le quote comunicate dal Ministero del lavoro.

A tale obbligo di pagamento, precedentemente non esistente, sia perché contestato nell'*an* e nel *quantum*, sia perché derivante eventualmente solo dalle convenzioni, non fa riscontro alcuna corresponsione di mezzi da parte dello Stato: alle regioni viene imposto, per un numero di anni indeterminato, di rinunciare al 2% della propria quota del fondo comune per coprire l'onere dei contributi presuntivamente dovuti per gli anni passati, oltre che ad una ulteriore quota percentuale del fondo, totalmente sconosciuta perché l'I.N.P.S. e l'I.N.A.I.L. non sono in grado di calcolarla, per i contributi futuri.

La disposizione così congegnata comporta per la regione un onere cospicuo e non esattamente quantificato, di fronte al quale non sussiste un adeguato trasferimento di risorse per il passato, né una garanzia di accrescimento del fondo comune per gli esercizi futuri.

In ogni caso, sarebbe stato corretto, quanto meno, prima determinare l'entità dell'onere addossato alla regione e confrontarlo con le somme trasferite dallo Stato per la formazione professionale.

È vero che, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 845/1978, al fondo comune fu conferito «l'importo corrispondente alla disponibilità del fondo addestramento professionale lavoratori per l'anno 1979»: ma tale somma già nel 1979 era assolutamente insufficiente a coprire i contributi che ogni regione avrebbe dovuto pagare e inoltre — soppresso il fondo e soppressi i contributi a favore di esso — essa non è stata in seguito accresciuta.

Su questo punto fondamentale della controversia, sulla congruità, cioè, delle risorse assegnate alle regioni e con le quali esse dovrebbero far fronte ai pagamenti dei contributi per gli apprendisti artigiani, ben potrebbe la Corte, se del caso, utilizzare — senza che ciò significhi sconfinare in valutazioni di merito, come stranamente assume l'avvocatura nella difesa dei precedenti decreti-legge — lo strumento dell'ordinanza istruttoria, al fine di ottenere dalle competenti amministrazioni statali e regionali dati certi e attendibili su cui fondare le successive valutazioni.

È comunque certo, come si è accennato, che l'entità delle somme confluite nel fondo comune a seguito della soppressione del Fapl non è mai stata rivalutata dopo il 1979.

Le previsioni di spesa del Fapl tra il 1972-73 e il 1977-78 (cioè tra l'anno di passaggio delle competenze per la formazione professionale alle regioni e la soppressione del Fapl stesso) sono state:

1972-73.	L. 134.483.545.378
1973-74.	L. 157.186.872.743
1974-75.	L. 157.955.805.209
1975-76.	L. 131.502.838.735
1976-77.	L. 105.407.000.000
1977-78.	L. 117.355.000.000

Nella composizione del fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281/1970, la componente costituita dai trasferimenti previsti dall'art. 23 della legge n. 845/1978 è tenuta evidenziata ed è inalterata dal 1979: non subisce cioè nessuna rivalutazione.

Una fortissima rivalutazione hanno invece subito i contributi da versare all'I.N.P.S. per gli apprendisti, che non sono più determinati dalle aliquote previste dall'art. 22 della legge 19 gennaio 1955, n. 25, ma sono fissati annualmente mediante un decreto del Ministro del lavoro ai sensi della legge n. 160 del 3 giugno 1975.

I contributi sono così passati dalle 920 lire settimanali (comprehensive dell'I.N.A.I.L.) del 1976 alle 1271 del 1979 fino alle 3800 lire del 1988.

Si è venuta così a determinare una situazione per cui il Ministro del lavoro con proprio decreto rincarava annualmente spese considerate obbligatorie per le regioni, ma non viene incrementata quella aliquota di dotazione finanziaria destinata a farvi fronte.

E — si noti — il numero degli apprendisti è aumentato, ed è destinato ad aumentare in ragione della convenienza che hanno le imprese a servirsi di questo tipo di forza-lavoro.

Dell'intero contributo I.N.P.S. per gli apprendisti gravano sugli imprenditori solo 32 lire: e tale cifra è rimasta invece invariata dal 1976.

L'accollo del contributo I.N.P.S. per gli apprendisti artigiani sulle finanze pubbliche è una classica misura di fiscalizzazione di oneri sociali: ma se tale è la sua natura, a sopportarne l'onere deve essere tutta la collettività e non la regione (e il suo bilancio).

Il d.-l. n. 338/1989, così come convertito, viola dunque gli artt. 81, quarto comma, e 119 (che impone alla legge di coordinare la finanza statale con quella regionale) della Costituzione nella misura in cui accolla autoritativamente (e non in seguito a convenzioni) il peso di una fiscalizzazione di oneri sociali sul bilancio di enti esponenziali di collettività parziali, quali le regioni.

Alla regione, dunque, tocca pagare cifre relative a oneri fiscalizzati, il cui ammontare è deciso da un soggetto terzo, ed è aumentato di circa tre volte dal 1979, senza che il fondo relativo a tali pagamenti sia mai stato rivalutato!

La violazione dell'art. 81, quarto comma, si sostanzia nell'accollo alle regioni di spese il cui ammontare non solo è nel tempo assolutamente indeterminato, ma cresce in relazione a due fattori (aumento degli apprendisti; aumento dei contributi) assolutamente non controllabili dalla regione: uno dei due fattori, anzi, è determinato direttamente dallo Stato (su evidente pressione degli istituti assicuratori).

Ciò che stupisce, comunque, è che il Governo abbia sposato in pieno il punto di vista degli enti assicuratori: di fronte alla contestazione regionale sull'*an* e soprattutto sul *quantum* del dovuto, lo Stato ha deciso che le somme dovute dalle regioni sono «calcolate sulla base dei crediti comunicati al Ministero del tesoro, entro il 15 novembre 1989; dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ...»!

Si tratta di una tecnica singolare: contestandosi un credito, nella sua esistenza e nella sua quantità, invece che perseguire le normali vie giudiziarie, si è ritenuto miglior partito (più rapido e più sicuro) quello di ottenere dal Governo un decreto-legge, e di farlo convertire in legge, col quale imporre che le somme contestate siano in via autoritativa trattenute — nella misura vantata dal presunto creditore — sulle somme spettanti al presunto debitore!

4. — Violazione degli artt. 24, 101 e 113 della Costituzione.

Come si è accennato, la disposizione impugnata viene in sostanza a regolare autoritativamente un rapporto fra regioni e istituti assicurativi, definendone il contenuto in conformità alle pretese di questi ultimi e a danno delle regioni.

Ora, se si riconosce — come deve riconoscersi — che l'obbligo corrispondente alle somme che oggi si vorrebbero trattenere alle regioni in precedenza non sussisteva, almeno nella misura oggi imposta, è inevitabile constatare la violazione degli artt. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione.

Ma anche se, in denegata ipotesi, dovesse ritenersi che tale obbligo, benché contestato, già sussistesse, egualmente la disposizione impugnata sarebbe illegittima, in quanto essa avrebbe la portata e l'effetto di sostituire unilateralmente e autoritativamente una determinazione legislativa ad un accertamento, effettuato nella competente sede giurisdizionale e sulla base di una corretta ricognizione dei presupposti, dell'esistenza e dell'entità del presunto obbligo.

In tal modo l'art. 8 del d.-l. n. 338/1989, così come convertito, verrebbe a violare palesemente gli artt. 24, 101 e 113 della Costituzione, traducendosi in una indebita interferenza nelle funzioni dell'autorità giudiziaria nonché in una illegittima compressione del diritto, spettante alle regioni, alla tutela giudiziaria nei confronti delle pretese degli istituti assicurativi.

P. Q. M.

La regione Lombardia chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 389, in riferimento agli artt. 77 della Costituzione, anche in relazione all'art. 15 della legge n. 400/1988; in riferimento agli artt. 81, 117, 118 e 119 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 16 e 22 della legge n. 845/1978, alla legge n. 160/1975 e all'art. 27 della legge n. 478/1978; nonché in subordine, in riferimento agli artt. 24, 101 e 113 della Costituzione.

Milano, addì 28 dicembre 1989

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

90C0064

N. 10

Ordinanza emessa l'11 settembre 1989 dal pretore di Bologna nel procedimento civile vertente tra Cavazza Mario ed altri e il Ministero del tesoro ed altri

Previdenza e assistenza sociale - Lavoratori dipendenti - Ritenute Gescal (0,35%) - Costituzione di un fondo per costruzioni di alloggi per i lavoratori - Ingiustificata discriminazione dei lavoratori dipendenti rispetto ai lavoratori autonomi non soggetti a tali ritenute - Violazione del principio della capacità contributiva per l'assoggettamento a detta ritenuta solamente dei lavoratori dipendenti che non sono gli unici beneficiari della attività della p.a. finanziata con i fondi Gescal.

(Legge 14 febbraio 1963, n. 60, art. 10, primo comma, lettere *b*) e *c*); legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 35, primo comma, lett. *a*); legge 14 febbraio 1963, n. 60, art. 10, primo comma, lettere *b*) e *c*); legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 22, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 53).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 1699/87 r.g.l. promossa da: 1) Cavazza Mario, 2) Veronesi Agostino, 3) Bontadini Anna, 4) Spinelli Ivo, 5) Cobianchi Giulio, 6) Sabatini Silvano, 7) Amaroli Franco, 8) Di Bartolomeo Filomena, 9) Orsi Francesca, 10) Pesci Massimo, 11) Mezzofanti Floriana, 12) Piccinelli Roberto, 13) Costanti Mario, 14) Canetoli Marisa, 15) Mordeca Renato, 16) Mårega Anna, 17) Mei Liliana, 18) Orlandi Giovanni, 19) Savigni Sandro, 20) Lollini Oscar, 21) Pettinato Antonio, 22) Cavaliere Tonino, 23) Pizzirani Claudio, 24) Gavina Alessandro, 25) Muscioni Massimo, 26) Masiero Gianfranco, 27) Grassilli Giampaolo, 28) Zanna Roberto, 29) Bonfiglioli Ernesto, 30) Marica Giovanni, 31) Baietto Varlo, 32) Roncaglia Rolando, 33) Betti Stefano, 34) Pedretti Maurizio,

tutti elettivamente domiciliati presso il dott. proc. Stefano Pesci e dott. proc. Franco Danieli, attori, contro 1) Ministero del tesoro, 2) Ministero lavori pubblici, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocatura dello Stato, 3) società SA.SIB S.p.a. BO, con la chiamata in causa: istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del suo presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. R. De Lorenzi, elettivamente domiciliato a Bologna, via Gramsci, 6, presso la sede provinciale I.N.P.S., convenuti;

A scioglimento della riserva che precede;

OSSERVA

I ricorrenti, tutti lavoratori subordinati, assoggettati come tali, al prelievo del contributo *ex Gescal* sui salari loro corrisposti hanno chiesto:

- a*) accertarsi e dichiararsi di non essere più tenuti alla corresponsione di tale contributo;
- b*) conseguentemente ordinarsi all'azienda loro datrice di lavoro di non operare più la trattenuta relativa;
- c*) condannarsi, in conseguenza, il Ministero del tesoro, a restituire loro le somme prelevate mensilmente allo stesso titolo nei cinque anni antecedenti il deposito del ricorso.

In subordine hanno chiesto sollevarsi questioni incidentale di legittimità costituzionale delle norme che impongono il versamento del contributo «*ex Gescal*».

Preliminare ad ogni altra questione è l'esame dell'eccezione di incompetenza giurisdizionale avanzata dall'avvocatura di Stato per conto delle amministrazioni convenute.

A tale scopo appare necessario procedere ad una ricostruzione sommaria della normativa attinente ai contributi per cui è causa e che per brevità chiameremo contributi *ex Gescal*, per accertare se questa configuri come obbligazione tributaria, nel qual caso ai sensi dell'art. 9 del c.p.c., la competenza spetterebbe al tribunale, o debba invece essere assimilata ad un contributo previdenziale.

Le considerazioni da svolgere a questo proposito appaiono principalmente due:

a) la competenza va determinata sulla base di criteri formali, e non di una valutazione sostanziale, della natura dell'istituto, il quale, nel caso di specie, non è mai definito tributo dalla disciplina a esso pertinente, né è mai assistito da quell'apparato di garanzie a livello di ricorsi amministrativi e giurisdizionali che connota, anche a livello sostanziale, l'obbligazione tributaria.

Al contrario la natura previdenziale in senso lato è chiaramente deducibile dalle disposizioni.

Nè queste caratteristiche formali dell'istituto risultano modificate dalla legislazione successiva, che pure lo ha confermato e prorogato con l'art. 11, secondo e terzo comma, della legge 14 febbraio 1963, n. 60, e l'art. 1 del decreto ministeriale 20 novembre 1963 (che dispone le modalità di versamento dei contributi).

Queste ultime norme infatti stabiliscono che il versamento in questione venga effettuato dai datori di lavoro per i loro dipendenti, insieme con uno dei contributi per previdenza sociale, per l'assicurazione contro la malattia, o per la corresponsione degli assegni familiari, estendendo allo stesso, inoltre, le norme sull'accertamento ed il versamento, quelle penali e quelle relative alla vigilanza, ai controlli, ai ricorsi ed alle controversie previste per il contributo unitamente al quale venga effettuata la riscossione, oltre ai relativi privilegi;

b) la determinazione quantitativa dei contributi stessi è sempre stata operata in misura percentuale della retribuzione, indipendentemente da ogni valutazione della capacità contributiva mentre come afferma la sentenza n. 240/1982 della Corte costituzionale «l'elemento della capacità contributiva non può essere desunto dalla base — stipendi e salari erogati — per l'applicazione dei contributi».

Va dunque negata una presunta natura di obbligazione tributaria del contributo *ex Gescal*, e pertanto va respinta l'eccezione di incompetenza giurisdizionale;

c) passando all'esame del merito occorre innanzi tutto verificare la rilevanza in causa dell'eccezione di illegittimità costituzionale prospettata.

In proposito va rilevato, innanzi tutto, com'è non sia possibile accogliere le domande principali dei ricorrenti, svolte ai nn. 1, 2 e 3 del ricorso introduttivo in quanto il contributo in contestazione è imposto per legge.

Diviene così automaticamente rilevante in giudizio la domanda subordinata, in cui si chiede sollevarsi eccezione di illegittimità costituzionale delle norme che lo dispongono, proprio perché tale eccezione è funzionale alla decisione delle domande di merito.

Poiché il ricorso introduttivo è stato depositato in cancelleria il 30 luglio 1987, ed i ricorrenti chiedono la restituzione dei contributi versati nei cinque anni antecedenti tale deposito, il termine di riferimento temporale decorre evidentemente dal 30 luglio 1982.

Ciò vuol dire che delle tante norme che in quasi quarant'anni hanno disciplinato i contributi *ex Gescal*, istituendoli, paragonandoli, o modificandoli, sono rilevati ai fini del presente giudizio solo quelle che sono attualmente in vigore o che lo siano state direttamente o indirettamente, dal 30 luglio 1982 in poi.

Si è detto che la contribuzione *ex-Gescal* è imposta per legge.

Per la precisione, al momento del deposito del ricorso lo era in forza del combinato disposto dal primo comma, lettere *b)* e *c)* dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, che determinava (e determina tuttora) l'entità dei contributi, nonché del primo comma, lett. *a)* dell'art. 35 della legge 5 agosto 1978, n. 457, che li ha prorogati fino al 31 dicembre 1987.

L'art. 10 della legge n. 60/1963 istituiva un contributo dello 0,35 per cento della retribuzione mensile a carico dei lavoratori dipendenti (lett. *a)* ed uno dello 0,70% a carico dei datori di lavoro (lett. *b)*).

Se questa era la situazione legislativa al momento della proposizione del ricorso, in corso di causa è sopravvenuto il d.-l. 15 gennaio 1988, n. 8, che, all'art. 1, prorogava «fino al periodo di paga in corso al 31 dicembre 1988» i contributi per cui è causa, vale a dire, appunto, secondo la puntuale dizione del testo legislativo «i contributi di cui al primo comma, lett. b) e c) dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60».

Il d.-l. n. 8/1988 peraltro non è stato convertito, ma i contributi per cui è causa sono stati ugualmente prorogati, in forza dell'art. 22 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), il cui primo comma stabilisce appunto che «i contributi di cui al primo comma, lett. b) e c) dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, sono dovuti fino al periodo di paga in corso al 31 dicembre 1992».

Poiché i ricorrenti hanno chiesto non solo la restituzione dei contributi arretrati, ma anche l'accertamento di non essere più tenuti a versarli e l'ordine alla società Sasib, loro comune datrice di lavoro, di non operare più, la relativa trattenuta, anche la nuova normativa introdotta con l'art. 22 della legge n. 67/1988 rileva quale *jus superveniens* ai fini della decisione della causa.

Anche di essa dovrà essere tenuto conto, anche ai fini della proposta eccezione di illegittimità costituzionale.

Non rileva invece più la normativa, che pure costituiva *jus superveniens*, del d.-l. n. 8/1988, perché una volta che tale decreto non è stato convertito, è privo di efficacia anche agli effetti retroattivi, non fa più, parte del sistema normativo.

Pertanto per il periodo antecedente, e per la precisione, fino al 31 dicembre 1987, l'obbligo per cui è causa discende come già si è detto, dal combinato disposto del primo comma, lett. b) e c), dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60 e del primo comma, lett. a), dell'art. 35 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

Per il periodo successivo, invece, a partire dal 1° gennaio 1988, lo stesso obbligo discende, invece, dal combinato disposto sempre del primo comma lett. b) e c) dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60 e dell'art. 22 della legge 11 marzo 1988, n. 67;

d) occorre ora verificare se l'eccezione di illegittimità costituzionale denunciata dai ricorrenti risulti manifestamente infondata, oppure assuma una consistenza sufficiente per sottoporla al vaglio della Corte di costituzionalità.

La legittimità costituzionale delle norme impositive dei contributi in esame è già stata esaminata una prima volta, dalla Corte costituzionale, nella sentenza del 22 dicembre 1964, n. 119, la quale, rigettando l'eccezione di costituzionalità, si innestava su un paesaggio normativo notevolmente diverso da quello odierno, nel quale il contributo, come da ultimo disciplinato, dalla legge n. 60/1963, poteva ben dirsi correlato ragionevolmente a una, seppur potenziale, controprestazione, in quanto le abitazioni edificate dalla gestione Ina Casa prima, della Gescal poi, potevano essere assegnate solo a lavoratori dipendenti, e solo a coloro, tra essi, che avessero versato una mensilità almeno del contributo.

Questa disciplina comportava pertanto la presenza di elementi solidaristici, che si collocavano, ragionevolmente, all'interno della categoria dei lavoratori dipendenti (da lavoratore dipendente non bisognoso dell'assegnazione a lavoratore assegnatario) ed a carico dei confronti dei lavoratori dipendenti stessi.

Attualmente invece, data che la Gescal è stata liquidata con la legge 19 gennaio 1974, n. 9, i contributi ex Gescal concorrono al finanziamento degli Iacp e dei comuni, genericamente finalizzati all'edilizia popolare ed al recupero del patrimonio edilizio esistente (vedi legge 5 agosto 1978, n. 457, in particolare agli art. 1 e 35, nonché agli artt. 18 e segg., relativi ai beneficiari dei mutui agevolati).

Gli Iacp hanno soppiantato la soppressa gescal nei compiti di assegnazione, e sono divenuti potenziali assegnatari delle abitazioni tutti coloro che possono fruire dell'edilizia popolare e quindi anche lavoratori autonomi (cfr. d.P.R. n. 1035/1972, in particolare all'art. 2) che peraltro non versano nulla di analogo ai contributi ex Gescal;

e) una simile normativa sembra confliggere sia con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, che con il principio della correlazione degli oneri tributari alla capacità contributiva, di cui all'art. 53, primo comma, della Costituzione.

Sotto il primo profilo va rivelato che, come ha sottolineato più volte la giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, impone discipline uguali per situazioni uguali, e che una differenziazione di disciplina è costituzionalmente ammissibile soltanto in quanto sia giustificata, ragionevole e razionale, non arbitraria.

Nel caso di specie, invece, si manifesta una situazione evidente di disparità in quanto i lavoratori dipendenti ed i lavoratori autonomi si trovano in una posizione identica per quanto concerne la potenziale titolarità ad un'assegnazione delle abitazioni costruite anche con i contributi in precedenza destinati alla Gescal, a fronte di una posizione d'obbligo gravante sui soli lavoratori dipendenti.

Né una simile discrasia potrebbe esser giustificata appigliandosi in qualche modo al principio di solidarietà (art. 2 della Costituzione) più volte invocato in materia del genere.

Occorre tener fermo, infatti, che la discrezionalità del legislatore non può, né richiamandosi al principio di solidarietà né a qualsivoglia altro principio, istituire disparità di trattamento se non entro gli ordinari limiti nel confine dei quali, come si è visto, una differenziazione è ammissibile e non collidente coll'art. 3, primo comma, della Costituzione; vale a dire, per riassumere tali limiti in un'unica espressione, quelli della non arbitrarietà/irragionevolezza della differenziazione stessa. Anche recentissimamente (sentenza n. 104/1985) la giurisprudenza costituzionale è stata esplicita sul punto, ammonendo che «la discrezionalità legislativa trova sempre un limite nella ragionevolezza delle statuizioni che comportano disparità di trattamento tra i soggetti». E appare quanto meno di dubbia ragionevolezza l'imposizione di un obbligo di solidarietà ai lavoratori dipendenti in favore di soggetti quali i lavoratori autonomi, che l'esperienza comune non indica come collocati, in genere, in posizioni economicamente deteriore rispetto agli obbligati, e che invece sono esentati, nell'uguaglianza del beneficio, da qualunque contribuzione.

Tutto ciò valutato, l'eccezione di costituzionalità avanzata in rapporto all'art. 3, primo comma, della Costituzione, non appare manifestamente infondata;

f) per quanto riguarda l'eccezione di illegittimità costituzionale, rispetto all'art. 53 della Costituzione pure avanzata dai ricorrenti, è utile richiamare la sentenza n. 119/1964 della Corte costituzionale, sopra citata, la quale affermava nel quadro della normativa dell'epoca, la non irragionevolezza dell'imposizione dei contributi di cui all'art. 5 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, alle categorie dei lavoratori dipendenti, in quanto proprio queste categorie «soprattutto» attingevano ai benefici conseguenti.

Con la disciplina successiva, questo, almeno per i lavoratori dipendenti, non è più avvenuto, perché anche i lavoratori autonomi fruiscono nello stesso modo delle abitazioni che i contributi, in precedenza versati alla Gescal, contribuiscono a finanziare.

Sotto il profilo sostanziale si può ritenere, pertanto, essendo così venuta meno la causalità del prelievo, che ci si trovi dinanzi ad un'obbligazione di natura tributaria.

Se tale dunque è, peraltro, essa dovrebbe essere correlata a una manifestazione di capacità contributiva ai sensi dell'art. 53, primo comma, della Costituzione, come più volte evidenziato dalla Corte costituzionale, secondo la giurisprudenza della quale «la capacità contributiva costituisce presupposto di legittima imposizione» e l'art. 53 «esclude che l'obbligo tributario possa sorgere ove manchi del tutto» la capacità contributiva (sentenza n. 97/1968). Decorre tenere presente, però, l'insegnamento della stessa giurisprudenza che la capacità contributiva «non coincide affatto con la percezione di un qualsiasi reddito» (cfr. sentenza n. 240/1982). Al contrario, nel caso di specie «metro di determinazione della quantità di imposta dovuta» quale dev'essere la capacità contributiva (cfr. sentenza n. 97/1968) è il mero salario o stipendio da lavoro dipendente, in percentuale del quale è calcolato il prelievo *ex Gescal*. Appare quindi non manifestamente infondato il dubbio che, in quanto sostanzialmente obbligazione tributaria, tale prelievo violi l'art. 53, primo comma, della Costituzione, in quanto carente di qualunque riferimento a quello, che è presupposto di legittimazione e parametro di determinazione quantitativa dell'imposizione tributaria, cioè alla capacità contributiva. È già sotto quest'aspetto appare opportuno sollevare d'ufficio eccezione di illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 53, primo comma, Costituzione, nei confronti delle norme che impongono ai lavoratori dipendenti il versamento dei contributi già destinati alla Gescal.

Ma anche qualora la normativa vigente fosse corretta da questo punto di vista, rimarrebbe fonte di dubbio sulla sua legittimità costituzionale l'aspetto indicato del ricorso. È noto infatti — e la giurisprudenza della Corte costituzionale l'ha più volte esplicitato — che l'art. 53 rappresenta, in campo tributario, l'espressione del principio sancito in generale dall'art. 3 (cfr. p. es. le sentenze nn. 155/1963, 64/1965, 59/1970, 113/1970 e 120/1972).

Del resto la stessa Corte ha chiarito (sentenza n. 105/1981) che «le questioni di eguaglianza delle leggi vanno affrontate anche in vista di ogni altra disposizione di rango costituzionale, che nella specie concorre a garantire eguaglianza stessa». È ben vero che non spetta al giudice delle leggi valutare *ex art. 53* l'entità dell'onere tributario, trattandosi di compito riservato al legislatore; è fatta eccezione, però, per «il controllo di legittimità sotto il profilo

dell'assoluta arbitrarietà o irrazionalità delle norme» (cfr. le sentenze della Corte costituzionale nn. 92/1972, 144/1972, 144/1972 e 262/1977), vale a dire per quello che è il significato giuridico, enucleato dalla giurisprudenza costituzionale, di una disuguaglianza. Pertanto, richiamandosi alle argomentazioni sopra svolte in ordine all'eccezione rispetto all'art. 3 della Costituzione, non si vede per quale ragionevole motivo (cioè appare arbitrario) solo a carico dei lavoratori dipendenti sia posto un obbligo che, essendo dal punto di vista sostanziale di tipo tributario, non si colloca in rapporto causale con alcun beneficio particolare della categoria dei lavoratori dipendenti, ma concorre genericamente al finanziamento di un'attività pubblica (cfr. l'ordinanza n. 45/1984 della Corte costituzionale, che definisce «beni pubblici» le case popolari) di cui anche cittadini non soggetti al prelievo *ex Gescal*, quali i lavoratori autonomi, sono ammessi a fruire. Il che si può esprimere anche con questo altro modo. L'entità dell'imposizione gravante sui lavoratori dipendenti tenuti al versamento *ex-Gescal* appare arbitraria ed irrazionale se la si confronta con l'entità (che è un'entità nulla) dell'imposizione su soggetti, quali i lavoratori autonomi, che possono avere uguale o superiore capacità contributiva. Irrazionalità o arbitrarietà, questa, che come si è visto poco sopra sono sottoposte al sindacato del giudice delle leggi in relazione all'art. 53 della Costituzione. Appare dunque non manifestamente infondata l'eccezione rispetto all'art. 53 anche sotto questo secondo profilo, che è quello rilevato dal ricorso:

g) concludendo si deve ritenere rilevante in giudizio e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione, la eccezione di illegittimità costituzionale:

1) per quanto attiene al periodo fino al 31 dicembre 1987, del combinato disposto dal primo comma, lettere b) e c), dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, e dal primo comma, lett. a), dell'art. 35 della legge 5 agosto 1978, n. 457;

2) per quanto attiene al periodo successivo, a partire dal 1° gennaio 1988, del combinato disposto del primo comma, lettere b) e c) della legge 14 febbraio 1963, n. 60, e dell'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67.

Pertanto deve essere sollevata la relativa questione di illegittimità costituzionale, nei termini sopra indicati, con sospensione del presente giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

A cura della cancelleria deve essere ordinata la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché la comunicazione di essa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

P. Q. M.

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

Solleva questione di illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione:

1) del combinato disposto dal primo comma, lett. b) e c) dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60 e del primo comma, lett. a) dell'art. 35 della legge 5 agosto 1978, n. 457;

2) del combinato disposto dal primo comma, lettere b) e c) dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60 dell'art. 22, primo comma, della legge 14 marzo 1988, n. 67;

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

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

Bologna, addì 11 settembre 1989

Il pretore: MONACI

N. 11

*Ordinanza emessa il 27 novembre 1989 dal pretore di Ragusa
nel procedimento penale a carico di Chebiha Ali*

Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Riduzione della pena di un terzo - Influenza di cause dipendenti dalla gravità del reato o dalla personalità dell'imputato - Possibile disparità di trattamento rispetto ad imputati nei cui confronti la ricerca della prova si presenti più complessa o che intendano avvalersi del rito ordinario.

Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Consenso del p.m. - Possibile disattivazione facoltativa dell'azione penale - Lesione del principio della obbligatorietà della stessa.

(Cod. proc. pen., artt. 442, secondo comma, 561, terzo comma, 560, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 112).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il pretore, in funzione di giudice per le indagini preliminari, premesso che, su richiesta di Chebiha Ali, imputato del delitto di cui all'art. 495 del c.p.p. e della contravvenzione di cui all'art. 152 del t.u.l.p.s., e con il consenso del pubblico ministero, si procede nelle forme del giudizio abbreviato ai sensi dell'art. 438 e segg. del c.p.p. e 560 del c.p.p., uditi il pubblico ministero e il difensore solleva questione di incostituzionalità delle norme regolatrici del suddetto procedimento, per i motivi che seguono:

a) violazione dell'art. 3 della Costituzione, in riferimento alla possibilità, prevista dall'art. 442, secondo comma, del c.p.p., di ottenere da parte dell'imputato una riduzione della pena per cause non dipendenti né dalla gravità intrinseca del reato, né dalla personalità del soggetto, ma esterne a queste, e collegate esclusivamente allo stato di attivazione delle indagini e all'apprezzamento, discrezionale e insindacabile, del pubblico ministero. La possibilità di un trattamento disparatorio e insita perciò nella aleatorietà stessa del criterio introduttivo del giudizio abbreviato, sulla quale la condotta dell'imputato anche successiva al reato (salvo l'ipotesi di una confessione) non ha alcun peso, se si considera che, in generale, la condizione perché il pubblico ministero possa aderire alla richiesta di giudizio abbreviato è data dallo stato di appariscenza della colpevolezza o comunque dallo stato cui sarà giunta la sua attività di investigazione, non si vede in questo che merito possa averne l'imputato, per essere avvantaggiato rispetto a quello nei confronti del quale la ricerca della prova si presenti più complessa e duratura. È facile fin da ora figurarsi situazioni assurde ed ingiuste, come quella di due coimputati dello stesso reato puniti in misura differente, secondo il momento in cui si sarà evidenziata la possibilità di riconoscerne la rispettiva responsabilità, e domandarsi seriamente se il cosiddetto «patteggiamento sul rito» non sia, nella fretta di smaltire la pendenza, una punizione per chi vuole o senta il bisogno di difendersi) sotto questo profilo potrebbe essere interessato anche l'art. 24 della Costituzione) insomma una tassa sul processo. Tant'è, il risultato sul piano della normativa processuale sarebbe stato identico se anziché prevedere una diminuzione di pena perché si avvale del rito abbreviato, il codice avesse previsto una aggravante perché si vale, spontaneamente o necessariamente, di quello ordinario.

D'altronde, come si legge nella relazione al codice, perplessità «dal punto di vista dei principi» erano state manifestate non tanto con riguardo al potere del pubblico ministero di interferire, col suo consenso o dissenso, sulla concreta determinazione della pena — sotto questo profilo una risposta conservativa potrebbe ricavarsi dalla sentenza 30 aprile 1984, n. 120, della Corte costituzionale concernente il particolare patteggiamento introdotto dall'art. 77 della legge 24 novembre 1981, n. 689 — quanto per lo stesso fatto di offrire un premio all'imputato, senza altra contropartita che quella di esonerare la giustizia dall'obbligo di fare fino in fondo il suo corso, e che non significa necessariamente — si badi —, a differenza di quanto avviene nel patteggiamento della pena, agevolare l'accertamento della verità.

È inutile rammentare, infine, che il procedimento *summary* del sistema inglese, a cui l'istituto italiano sarebbe ispirato, è in realtà tutt'altra cosa, perché se, da un canto esso comporta, in caso di condanna, una riduzione della pena, d'altro canto costituisce non una rinuncia, ma piuttosto un'anticipazione del dibattimento, consentendo quell'attività probatoria che nel nostro rito abbreviato è espressamente esclusa;

b) violazione dell'art. 112 della Costituzione, nella parte in cui è consentito al pubblico ministero, che esprime il suo consenso alla richiesta di giudizio abbreviato, di rinunciare al proseguimento della sua attività investigativa e a quei mezzi di prova già individuati o individuabili, necessari all'esito dell'azione penale. L'accettazione del giudizio abbreviato, comportando l'abbandono, da parte del pubblico ministero, di ogni ulteriore iniziativa indagatrice o diretta alla formazione della prova, può concretamente tradursi in una disattivazione facoltativa dell'azione penale, contraria al principio costituzionale della sua obbligatorietà.

~~È del tutto fuori discussione che l'obbligo dell'azione penale non è soddisfatto dalla semplice formulazione della imputazione, senza l'impiego dell'attività necessaria all'accertamento della responsabilità.~~

Il pericolo si prospetta con maggiore evidenza nel processo pretorile, dove il meccanismo del giudizio abbreviato può innestarsi (art. 560, primo comma) in qualsiasi momento delle indagini preliminari, indipendentemente dallo stato di esse, con la conseguenza di far venir meno, a giudizio (insindacabile) del pubblico ministero, in tutto o in parte la sua attività di impulso procedurale. L'effetto pratico potrebbe essere quello di una archiviazione, differente dall'archiviazione vera e propria non tanto per la inapplicabilità delle garanzie previste dall'art. 554, secondo comma — solo grossolanamente assimilabile al potere di trasformazione del rito consentito al giudice dall'art. 562 del c.p.p. — quanto perché nel giudizio abbreviato verrebbe a configurarsi come una facoltà quella desistenza dall'azione che per l'art. 554 è vietata. Si pensi ad una accettazione del rito abbreviato in totale assenza di indagini o sulla base di una *notitia criminis* mai controllata o di elementi di valutazione provenienti dal solo imputato e orientati perciò verso l'assoluzione.

Né la possibilità del giudice di imporre il rito ordinario, prevista, come si è detto, dall'art. 562, è strutturata come un mezzo di controllo sull'uso della facoltà del pubblico ministero di «fermarsi» allo stato degli atti, o di andare avanti, che può voler dire come un controllo sull'uso della stessa azione penale, dato che l'espressione «non potere decidere allo stato degli atti», nella sua cosmica genericità, non lascia intendere se e come impedimento alla decisione possa essere la carenza di prove da parte dell'accusa, né come, nel caso specifico del processo pretorile, il susseguente dibattimento possa supplire al disimpegno del pubblico ministero dalla conduzione delle indagini preliminari.

In definitiva la facoltà del pubblico ministero di accettare la chiusura anticipata del processo potrà essere ammessa solo in quanto tale accettazione implichi un giudizio negativo sulla produttività, ai fini dell'accusa, della protrazione dell'inchiesta. Al momento attuale la legge non è in questo senso.

La questione, imposta in tali termini, merita di essere sottoposta alla attenzione della Corte costituzionale.

Indicendo la questione sull'esito del processo in corso, se ne impone la sospensione.

Le esigenze cautelari non sono a questo punto tali da giustificare il protrarsi della custodia dell'imputato, considerati altresì l'entità dei reati ascritti e la sua incensuratezza.

P. Q. M.

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

Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 442, secondo comma, e 561, terzo comma, del codice di procedura penale in riferimento all'art. 3 della Costituzione, e dell'art. 560, secondo comma, del codice di procedura penale in riferimento all'art. 112 della Costituzione;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che l'imputato Chebiha Ali, sia immediatamente rimesso in libertà, se non detenuto per altra causa, e dispone la sospensione del procedimento a suo carico;

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

Ragusa, addì 27 novembre 1989

Il consigliere pretore: OCCHIPINTI

Ordinanza emessa il 21 marzo 1988 (pervenuta alla Corte costituzionale l'8 gennaio 1990) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Mandelli Franco ed altri contro l'Università degli studi di Roma ed altro

Istruzione pubblica - Docenti universitari della facoltà di medicina svolgenti attività assistenziale oltre quella didattica - Corresponsione di una indennità non superiore a quella necessaria per equiparare il trattamento economico a quello del personale medico ospedaliero di pari funzioni ed anzianità - Mancata previsione di un compenso adeguato per il maggior impegno orario per lo svolgimento della attività assistenziale - Ingiustificato livellamento retributivo dei docenti medici che svolgono anche attività assistenziale rispetto a quelli che svolgono solo attività didattica - Violazione dei principi di adeguatezza della retribuzione e di buon andamento della p.a.

(Legge 25 marzo 1971, n. 13, art. 4).

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 3138/1986, proposto da Mandelli Franco, Cerulli Nicola, Martinelli Vincenzo, Moritori Alberto, Soave Domenico, Chiaroni Tullio, Pizzetti Francesco, Filadoro Francesco, Laurenti Cesare, Di Silverio Franco, Cavallo Vincenzo, Baroni Carlo, Ricci Costante, Centi Colella Antonio, Messina Baldassarre, Marullo Tommaso, Furbetta Antonio, Marinozzi Vittorio, Bosman Cesare, Bonucci Ermanno, Melis Marco, Ponticri Giuseppe, Strom Roberto, Bucci Giovanni, Dagianti Armano, Carlesimo Onorio, rappresentati e difesi dal prof. avv. Franco Gaetano Scoca, elettivamente domiciliati presso il suo studio, in Roma, alla via G. Paisiello n. 55, come da delega in calce, contro l'Università degli studi di Roma ed il Ministero della pubblica istruzione, rappresentati e difesi dall'avvocatura generale dello Stato presso la quale sono domiciliati in Roma, per l'annullamento del silenzio-rifiuto formatosi sulla diffida notificata il 1° ottobre 1986 intesa ad ottenere il pagamento delle ore di lavoro eccedenti le 250 (350 per i professori a tempo pieno) di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 382/1980 effettuate nell'ultimo quinquennio, nonché per la declaratoria della spettanza del predetto compenso:

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto Fatto di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate nonché la loro memoria difensiva;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 21 marzo 1988 il relatore cons. Aldo Ravalli ed udito, altresì per la parte ricorrente l'avv. Franco G. Scoca;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

I ricorrenti sono docenti della facoltà di medicina dell'Università degli studi di Roma. Essi espongono di essere sottoposti, in forza del d.P.R. n. 382/1980 (art. 102), ad un impegno minimo obbligatorio non inferiore a 1140 ore annue (1440 per i docenti a tempo pieno); invece, tutti i docenti delle altre facoltà, o della stessa facoltà di medicina se non tenuti a svolgere compiti assistenziali hanno l'obbligo di «assicurare la loro presenza per non meno di 250 ore annuali se a tempo definito e non meno di 350 ore se a tempo pieno» (art. 10 del d.P.R. cit.).

I ricorrenti, rifacendosi a talune delle affermazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 126 del 24 giugno 1981, evidenziano:

a) che l'attività assistenziale si inquadra nella attività propria dei docenti universitari per cui tale servizio non può essere ricompreso nella normale retribuzione spettante ai docenti medesimi;

b) che l'attività assistenziale rende più oneroso il lavoro dei docenti addetti, per cui *ab antiquo* è stato loro riconosciuto uno speciale compenso.

Ritengono, quindi, gli interessati che sia loro dovuto da parte del Ministero della pubblica istruzione il pagamento delle ore di lavoro eccedenti le 250 (o le 350 per i professori a tempo pieno). A tal fine hanno diffidato il Ministero e, stante la sua inerzia, hanno proposto ricorso giurisdizionale per l'accertamento del loro diritto.

Deducano nel ricorso:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 25 marzo 1971, n. 213, e dell'art. 3 della legge 8 marzo 1985, n. 75, per contrasto con gli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

La normativa indicata mancherebbe di ragionevolezza, in quanto livellerebbe situazioni chiaramente differenziate (quali quella dei docenti tenuti anche a svolgere attività assistenziali e quella di tutti gli altri docenti), non osserverebbe la regola della «giusta mercede» e violerebbe il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò tanto più che la speciale indennità si sarebbe col tempo «nullificata», appiattendolo la retribuzione.

L'avvocatura dello Stato, nella memoria del 22 febbraio 1988, deduce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per non essere stato notificato alla regione ed alle competenti u.s.l.; nel merito, sostiene la infondatezza del ricorso, nonché della sollevata questione di costituzionalità, attese le conclusioni di cui alla sentenza n. 126/1981 della Corte.

DIRITTO

1. — L'eccezione, proposta dall'avvocatura dello Stato, di inammissibilità del ricorso per mancata notificazione alla regione Lazio ed alle u.s.l. competenti, non ha pregio.

I ricorrenti, professori universitari della facoltà di medicina, chiedono l'accertamento del diritto al compenso per il maggior impegno orario per lo svolgimento dell'attività assistenziale. La pretesa, quindi, permane nell'ambito del rapporto di impiego che essi intrattengono con l'università essendo eventualmente mera questione di rapporti fra enti (università e regioni) la distribuzione dell'onere e le fonti di provvista dell'onere medesimo. Tanto più che, come osservato dalla Corte costituzionale (sent. n. 126 del 10 luglio 1981), i professori universitari operanti nelle cliniche universitarie non sono titolari di un duplice rapporto di impiego in relazione alla doppia attività assistenziale e didattica, con diritto ad un'unica retribuzione.

2. — Il ricorso ha l'evidente obiettivo di sottoporre al vaglio di costituzionalità l'art. 4 della legge 25 marzo 1971, n. 213, e l'art. 3 della legge 8 marzo 1985, n. 75 (*recte*, 72), prospettando nell'unico motivo il loro contrasto con gli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

La prima norma prevede la corresponsione a favore del personale medico universitario, che svolge (oltre all'attività didattica) comunque attività assistenziale, di una indennità non superiore «a quella necessaria per equiparare il trattamento economico a quello del personale medico ospedaliero di pari funzioni ed anzianità».

L'altra norma (art. 3 della legge n. 72/1985) regola, nella parte che interessa, il compenso dovuto ai professori universitari di ruolo che optino per il regime di impegno a tempo pieno.

La tesi dei ricorrenti è che la normativa citata manca di ragionevolezza in quanto livella situazioni differenziate, quali quella dei docenti universitari tenuti allo svolgimento anche di attività assistenziali e quella di tutti gli altri docenti; ne risulterebbe violato inoltre, il principio della giusta retribuzione e del buon andamento della pubblica amministrazione.

L'eccezione di costituzionalità, nei termini che seguono, non appare manifestamente infondata.

V'è, anzitutto, da rilevare che si ripresenta una questione già affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza 10 luglio 1981, n. 126.

Peraltro, allora la questione venne proposta con riferimento alla posizione: *a)* dei primari che non siano anche professori universitari; *b)* dei primari che abbiano un carico universitario; *c)* degli altri professori universitari, ai quali viene consentito il cumulo delle retribuzioni, in relazione al cumulo dei rapporti di lavoro.

L'eccezione di costituzionalità viene ora dedotta sotto un diverso aspetto, interno alla categoria dei professori universitari. Viene, cioè, sollevato il dubbio di costituzionalità del sistema retributivo dei docenti universitari di medicina tenuti a svolgere anche attività assistenziale con un obbligo di impegno orario minimo di n. 1140 ore annue (n. 1440 per i docenti a tempo pieno) (art. 102 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382), rispetto agli altri professori universitari, i quali hanno l'obbligo di assicurare la loro presenza per non meno di 250 ore annuali se a tempo definito e non meno di 350 ore se a tempo pieno (art. 10 del d.P.R. n. 382/1980).

Vero è che l'art. 4 della legge n. 213/1971 riconosce al personale medico universitario che svolge attività assistenziale la spettanza di una indennità finalizzata alla equiparazione del loro trattamento economico a quello del personale medico ospedaliero di pari funzione ed anzianità; ma pare altrettanto vero che tale indennità scompare o si attenua in relazione alla dinamica retributiva delle due categorie di personale, con l'effetto che viene a livellarsi il trattamento economico all'interno della categoria dei professori universitari, nonostante il diverso impegno, la cui rilevanza ai fini economici era stata riconosciuta dal legislatore.

Che tale fenomeno sia reale, lo riconosce la stessa amministrazione resistente, allorché osserva (pg. 2 e 3 della memoria depositata il 22 febbraio 1988): «... ci sembra però di dover rilevare che il fenomeno evidenziato dai ricorrenti, più che da particolari cause endogene sembra piuttosto derivare dal fatto che le retribuzioni dei docenti sono aumentate in misura tale da non far più ritenere quale utile punto di arrivo economico quello dei corrispondenti gradi ospedalieri e dunque ormai poco appetibile la c.d. indennità De Maria, almeno per le posizioni apicali».

Il sistema normativo, quindi, se ha risolto il problema di rendere proporzionate le retribuzioni fra medici universitari e medici ospedalieri, non risolve il diverso problema di proporzionare, all'interno dei docenti universitari, la retribuzione dei professori con impegni orari obbligatori fortemente diversificati, come nel caso.

Già altro t.a.r. (t.a.r. Veneto ordinanza 29 novembre 1986, n. 911), nel rimettere alla Corte costituzionale la medesima questione, ha osservato che era rimasta al di fuori del precedente giudizio di costituzionalità, fra talune altre, l'eguale della discriminazione, determinata dall'art. 4 della legge n. 213/1971 consistente nel «trattamento economico uguale dei docenti universitari che svolgono o di quelli che non svolgono attività assistenziale, allorché l'indennità in contesa non possa più essere erogata per l'avvenuta elevazione del trattamento economico dei docenti universitari al livello del trattamento previsto per i medici ospedalieri».

Le considerazioni riferite rendono evidenti le ragioni della sospetta incostituzionalità del citato art. 4 della legge n. 213/1971 con riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione. Può aggiungersi che la non manifesta infondatezza dell'eccezione appare sorretta dagli insegnamenti stessi della Corte costituzionale. In particolare, quanto all'art. 3 della Costituzione:

a) il principio che il giudizio sulla parità o diversità della situazione spetta insindacabilmente allo stesso legislatore nei limiti del rispetto della ragionevolezza e degli altri principi costituzionali (Corte costituzionale 8 giugno 1963, n. 81, 14 aprile 1980, n. 47);

b) il principio che non costituisce controllo dell'uso del potere discrezionale del legislatore, se si dichiara violato il principio di equazione, allorché il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse (Corte costituzionale 14 luglio 1958, n. 53);

c) il principio che la ragionevolezza di una norma di legge va valutata anche con riferimento a fatti sopravvenuti dopo la sua entrata in vigore (Corte costituzionale 23 aprile 1965, n. 33).

Quanto poi all'art. 36 della Costituzione: appare in contrasto col diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro la norma che, posta per differenziare il regime retributivo di una categoria di personale più onerata, abbia perduto in tutto o in parte la sua funzione di compensare il livello differenziato di impegno lavorativo per fatti estranei alla valutazione della proporzione retributiva.

Quanto infine all'art. 97 della Costituzione: premesso che il buon andamento della p.a. non riguarda esclusivamente l'organizzazione dei pubblici uffici, ma si estende alla disciplina del pubblico impiego (Corte costituzionale 7 aprile 1981, n. 52), la violazione del principio di buon andamento non appare manifestamente infondata in relazione alla sopravvenuta irragionevolezza della disciplina impugnata, atteso che è già stata affermata la necessità di assicurare il buon andamento della p.a. anche attraverso la tutela delle retribuzioni dei dipendenti (argomentando da Corte costituzionale 8 giugno 1963, n. 88).

Resta da evidenziare la rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio. Essa è individuata nel fatto che solo la eventuale rimozione dall'ordinamento della norma *de qua* consentirebbe al collegio di esaminare la consistenza della tesi dei ricorrenti a veder calcolato il proprio stipendio in relazione al maggior numero di ore di servizio prestato; e, cioè, secondo il calcolo dai medesimi fatto: stipendio lordo annuo 19.622.430 : 250 (minimo ore annuali) = 78.489 × 1140 (minimo ore dei ricorrenti) = 89.477.460.

P. Q. M.

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

Suspendo il giudizio sul ricorso n. 3138/1986

Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 25 marzo 1971, n. 13, in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché possa pronunciarsi sulla predetta questione;

Manda alla segreteria della sezione che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e che la stessa sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma il 21 marzo 1988.

Il presidente: TUSO

Il consigliere est.: RAVALLI

N. 13

— Ordinanza emessa il 5 dicembre 1989 dal tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di Crispino Enrico

Processo penale - Nuovo codice - Procedimento rinviato a nuovo ruolo - Rito abbreviato - Dissenso del p.m. -
Insindacabilità da parte del collegio per inmotivazione ritenuta infondata - Conseguente inapplicabilità
della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del c.p.p. 1988 - Lamentata limitazione del diritto di difesa, nonché del
principio secondo cui il giudice è soggetto solo alla legge.

(Cod. proc. pen., art. 438).

(Cost., artt. 24 e 101).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 438 del c.p.p. del 1988, in
relazione agli artt. 24 e 101 della Costituzione formulata dalla difesa di Crispino e dallo stesso p.m.:

O S S E R V A

All'udienza odierna, sulla richiesta di rito abbreviato formulata dall'imputato, il p.m. ha opposto il proprio
dissenso e, *ad abundantiam*, ha voluto motivare la propria manifestazione di volontà.

Ha, in proposito, precisato che, nel caso di specie, il procedimento penale, iniziato sotto la vigenza del vecchio
codice di procedura penale, era stato poi rinviato a nuovo ruolo, per diversa composizione del collegio.

Essendo state, pertanto, espletate nelle precedenti udienze tutte le attività istruttorie necessarie alla definizione del
giudizio (interrogatorio dell'imputato, esame dei testi, perizia chimico-tossicologica sulla sostanza sequestrata),
sarebbe — secondo il p.m. — venuta meno la *ratio* premiale che ha indotto il legislatore a precedere il rito alternativo.

In altri termini, la riduzione di un terzo della pena allo imputato starebbe in rapporto sinallagmatico con la
decisione «allo stato degli atti» preclusiva di istruttoria dibattimentale. Siffatta interpretazione teleologica della norma
che prevede il rito abbreviato, impedirebbe l'instaurazione del rito alternativo.

Di fronte a tale opposizione del p.m. così motivata, la difesa, non condividendone l'impostazione, perché contraria
alla lettera della legge, che fa riferimento soltanto alle formalità di apertura del dibattimento, indipendentemente dal
fatto se queste vengano epletate o meno per la prima volta, ha proposto eccezione di incostituzionalità dell'art. 438 del
c.p.p. nella parte in cui non prevede il sindacato dell'autorità giudiziaria sull'opposizione del p.m. La quale ultima, oltre
che sulla scelta del rito, incide anche sulla determinazione della pena, comportando la impossibilità di applicare la
riduzione di un terzo, che consegue al rito abbreviato: e ciò è in aperto contrasto con gli artt. 24 e 101 della
Costituzione.

All'eccezione di costituzionalità così dedotta ha aderito lo stesso p.m.

Osserva il collegio che la questione, oltre che rilevante, si appalesa non manifestamente infondata.

Ed invero, questo collegio si è trovato, nella fattispecie, nell'impossibilità di sindacare una opposizione — che il
p.m. ha voluto motivare — anche se la stessa è palesemente in contrasto con la dizione letterale dell'art. 247 delle disp.
att. del c.p.p. del 1988, ove non è riportato l'inciso «per la prima volta».

Si ha ragione di ritenere, infatti, che se il legislatore avesse voluto precludere alla parte il diritto al rito abbreviato
nel caso di processo rinviato a nuovo ruolo, avrebbe riprodotto l'inciso suddetto, come si evince dall'art. 491, primo
comma, del c.p.p. del 1988 ove è espressamente riportata la dizione «per la prima volta».

Va peraltro osservato che la motivazione del p.m., oltre che contrastare con la lettera dell'art. 247 delle disp. att.,
diverge dalla volontà del legislatore il quale, all'art. 245 stesse disposizioni, ha voluto rendere applicabile il nuovo rito
anche ai processi iniziati sotto l'impero del vecchio codice, ponendo il solo limite temporale del mancato esaurimento
delle formalità di apertura del dibattimento indipendentemente dal fatto che esse siano state compiute per la prima
volta.

L'impossibilità da parte di questo collegio di sindacare una motivazione così manifestamente infondata, inibisce
la praticabilità del rito abbreviato e conseguentemente all'imputato di accedere ad una riduzione di pena, alla quale, nel
caso di specie, egli avrebbe avuto diritto, essendo il procedimento definibile allo stato degli atti.

L'attribuzione al p.m. — il cui ruolo di parte, nell'ottica del nuovo codice di procedura penale, è stata vieppiù accentuata — di un potere di sbarramento nell'applicazione concreta della pena stride con l'art. 101, seconda parte, della Costituzione secondo il quale il giudice è soggetto soltanto alla legge.

Esso determina altresì una violazione del diritto della difesa di cui all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, non essendovi alcuna possibilità di sindacato avverso il limite frapposto dalla parte avversa pubblico ministero. E' appena il caso di aggiungere che la questione sollevata è anche rilevante, giacché, dal suo eventuale accoglimento, dipende la applicabilità, nella fattispecie, del giudizio abbreviato.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale — in relazione agli artt. 24, secondo comma, e 101, seconda parte, della Costituzione — dell'art. 438 del c.p.p. del 1988, nella parte in cui non è previsto l'obbligo della motivazione, in caso di dissenso del p.m., con conseguente potere di sindacato, della stessa, da parte del giudice;

Sospende il presente giudizio;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 5 dicembre 1989

Il presidente: (firma illeggibile)

90C0050

N. 14

Ordinanza emessa il 28 novembre 1989 dal procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Pescara nel procedimento penale a carico di Stuard Massimo

Processo penale - Nuovo codice - Reato di competenza pretorile - Richiesta d'archiviazione al g.i.p. - Mancato accoglimento - Restituzione atti per formulazione dell'imputazione ed emissione del decreto di citazione - Obbligatorietà per il p.m. in assenza di un provvedimento di avocazione del p.g. - Lamentata subordinazione all'ordine del g.i.p. anziché alla sola legge - Mancato esercizio da parte del p.m. dell'azione penale - Disparità di trattamento per l'imputato rispetto all'analogo rito presso il tribunale - Conseguente compressione del diritto di difesa in tale fase del giudizio.

[Cod. proc. pen., art. 554; cod. proc. pen. (disposizioni di attuazione del), art. 158].

(Cost., artt. 3, 24, 101 e 107).

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA

Premesso:

che con atto in data 20 novembre 1989, nell'ambito del procedimento penale n. 483/1989, a carico di Stuard Massimo, per il reato di cui all'art. 641 del c.p., inoltrava, ex art. 554 del c.p.p. al signor giudice delle indagini preliminari in sede, richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia *criminis*;

che il signor G.I.P., con ordinanza in data 22 novembre 1989, restituiva gli atti a questo sostituto, disponendo che, entro dieci giorni, venisse formulata l'imputazione ai fini degli adempimenti previsti dagli artt. 555 e seguenti, e, cioè, ai fini della emissione del decreto di citazione da parte dello stesso p.m.;

che il procuratore generale presso la Corte di appello, cui la predetta ordinanza del G.I.P. veniva comunicata in data 23 novembre 1989 non procedeva all'avocazione nei cinque giorni successivi ex art. 158 delle disp. att.: tanto premesso, propone eccezione di illegittimità degli artt. 554 del c.p.p., 158 delle disp. att., nella parte in cui, prevedono che, su richiesta di archiviazione da parte del p.m., il giudice delle indagini preliminari, se non accoglie tale richiesta, restituisce con ordinanza gli atti al p.m., disponendo che questi, entro dieci giorni, formuli l'imputazione ai fini degli adempimenti previsti dagli artt. 555 e seguenti e che, quindi, il p.m. anche in tal caso, debba emettere decreto di archiviazione a giudizio, per i seguenti motivi:

1. — Violazione dell'art. 101 della Costituzione che sancisce il principio secondo cui i giudici sono sottoposti soltanto alla legge.

E' da premettere, ad avviso di questo p.m., che la nozione di «giudici», di cui al richiamato art. 101 della Costituzione deve intendersi in senso lato, tale da ricomprendervi i magistrati del pubblico ministero (apparendo non conforme al nostro ordinamento complessivo che anche il p.m. non sia sottoposto soltanto alla legge). Tanto premesso, è da rilevare come l'obbligo per il p.m. di formulare l'imputazione e, quindi (ex art. 554, quarto comma), di emettere decreto di citazione pur in presenza di circostanze per le quali, a suo avviso, va richiesta l'archiviazione, determina una indubbia sottoposizione del p.m. non più alla legge, ma alla volontà ed al punto di vista del giudice delle indagini preliminari.

La scelta del legislatore sul punto appare tanto più illogica e contraddittoria, ove si consideri che lo stesso nuovo codice di procedura penale prevede, all'art. 256 disp. att., che il decreto di citazione a giudizio venga emesso dal p.m. solo quando egli ritenga «che gli elementi di prova raccolti siano sufficienti a determinare, all'esito della istruttoria dibattimentale, la condanna dell'imputato».

Né va dimenticato che, ex art. 358 del c.p.p., il p.m. è tenuto, altresì, a svolgere accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini: in tal caso, anche se al p.m. dovessero risultare elementi tali da condurre ad una richiesta di archiviazione, per contro, di fronte alla diversa volontà del G.I.P., egli dovrebbe ugualmente emettere decreto di citazione a giudizio.

Infine, va rilevato come, attualmente, il p.m. perviene ad una richiesta di archiviazione non solo per i casi di infondatezza nel merito, ma anche quando (art. 411 del c.p.p.) risulti che manca una condizione di procedibilità, che il reato è estinto o che il fatto non è previsto dalla legge come reato: anche in tali casi, l'obbligatoria emissione del decreto di citazione pur in mancanza delle condizioni di legge, si risolve in una subordinazione del p.m. non già alle prescrizioni normative in materia di procedibilità, di estinzione del reato ecc., bensì in una illogica subordinazione all'ordine del G.I.P.

Né può ritenersi che un correttivo a tale situazione sia costituito dal potere di avocazione esercitabile dal procuratore generale presso la Corte di appello (art. 554, secondo comma, del c.p.p., art. 158 delle disp. att.): infatti, se quest'ultimo non si avvale di tale facoltà, il p.m. della procura presso la pretura dovrà ugualmente ed obbligatoriamente formulare l'imputazione ed emettere il relativo decreto di citazione.

Se si pensa che, come si evince dall'ulteriore disciplina sul punto, il procuratore generale dovrebbe tendenzialmente rinunciare alla facoltà di avocazione proprio allorché egli concordi con la richiesta di archiviazione del p.m., la conseguenza che ne deriva è che il p.m. presso la pretura sarebbe tenuto ad emettere il decreto di citazione anche (e proprio) quando il suo operato riceva l'implicito avallo del procuratore generale presso la corte di appello.

2. — Violazione dell'art. 107 della Costituzione che sancisce il principio secondo cui i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni.

Appare di tutta evidenza che, se il p.m. deve in ogni caso emettere il decreto di citazione, anche se le indagini da lui svolte lo indurrebbero a non esercitare l'azione penale, la conseguenza più ovvia è quella per cui viene completamente svuotata la funzione, assegnatagli per legge (art. 326 del c.p.p.), di pervenire ad autonome determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale.

Per contro il G.I.P., cui la nuova procedura assegna il compito di terzo giudicante, al di sopra delle parti, viene concretamente a svolgere la funzione di effettivo esercizio dell'azione penale, per mezzo di un organo che aveva manifestato una diversa richiesta sul punto: in tal modo, cioè, viene seriamente inficiata la diversità di funzioni di cui al richiamato art. 107 della Costituzione, risolvendosi la fattispecie in una mera subordinazione dell'attività del p.m., a quella del G.I.P.

3. — Violazione dell'art. 3 della Costituzione, con particolare riferimento all'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, e dell'art. 24 in riferimento al diritto di difesa che è «inviolabile in ogni stato e grado del giudizio».

È necessario al riguardo richiamare la diversa disciplina prevista, nel caso di specie, per i procedimenti davanti al tribunale, nei quali, in caso di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione, il G.I.P. non impone l'emissione del decreto, ma fissa una prima udienza in camera di consiglio, all'esito della quale o accoglie la richiesta di archiviazione o chiede al p.m. nuove indagini o fissa con decreto l'udienza preliminare (che può concludersi non solo col decreto di citazione a giudizio, ma anche con sentenza di non luogo a procedere ex artt. 424 e 425 del c.p.p.).

In tal modo, si vuole evidenziare, mentre il cittadino chiamato a rispondere di un reato di competenza pretorile deve subire automaticamente la chiamata in giudizio, quello che, invece, risponde di un reato di competenza del tribunale vede la sua posizione opportunamente valutata attraverso i filtri dell'udienza in camera di consiglio, prima, ed in quella preliminare, poi: è di tutta evidenza, quindi la non uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge nel caso di specie.

Infine appare nettamente violato anche il principio di cui all'art. 24, secondo comma della Costituzione secondo cui «la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento».

Si osserva, infatti, che, a differenza del meccanismo procedurale previsto per i giudizi davanti al tribunale, in cui l'imputato può, nella fattispecie, far valere pienamente il proprio diritto di difesa prima in camera di consiglio e poi nell'udienza preliminare, nel giudizio pretorile, viceversa, l'imputato non ha alcun strumento giuridico da opporre immediatamente al G.I.P. che ne sollecita il rinvio a giudizio: non potrebbe obiettarsi, al riguardo, che egli potrà ben difendersi nel successivo giudizio, in quanto il principio sancito dalla Costituzione prevede la possibilità di difendersi «in ogni stato» del procedimento, quindi anche nel momento in cui, in contrasto con le valutazioni del p.m., il G.I.P. ne sollecita il rinvio a giudizio, essendo del resto, quanto mai pregnante e meritevole del massimo rispetto il diritto del cittadino a non subire automaticamente un pregiudizievole rinvio a giudizio.

Né, infine, varrebbe il vetusto argomento secondo cui a giustificare la disparità di trattamento e la violazione del diritto di difesa di cui sopra, vi sarebbe il minor rilievo dei reati di competenza pretorile: infatti, a parte l'attualità e l'importanza di reati quali quelli in materia urbanistica, ambientale, igiene del lavoro ecc., vi è da rilevare come ormai sono stati affidati alla competenza del pretore numerosissimi reati che, fino a pochissimo tempo addietro, rientravano proprio nella competenza del tribunale (omicidio colposo, favoreggiamento reale, truffa aggravata ex art. 640, n. 2, del c.p., ecc.).

Pertanto, è da ritenere del tutto illogica ed irrazionale la disciplina prevista dal legislatore attuale proprio nell'ambito di una procedura ispirata a criteri di maggiore garantismo per il cittadino, per cui appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 554 del c.p.p., 158, delle disp. att., in relazione agli artt. 3, 24, 101 e 107 della Costituzione.

Poiché la questione appare, poi, certamente rilevante nel caso concreto, dal momento che dalla sua definizione dipende, in pratica, il rinvio a giudizio della persona sottoposta alle indagini,

P. Q. M.

Dispone la sospensione del procedimento n. 483/1989;

Ordina che, a cura del sig. cancelliere, la presente ordinanza sia notificata alla persona sottoposta alle indagini ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato ed al sig. G.I.P. - Sede.

Il sostituto procuratore della Repubblica: DI PAOLO

N. 15

*Ordinanza emessa il 27 novembre 1989 dal pretore di Bergamo
nel procedimento penale a carico di Bedoui Mohamed Ben*

Processo penale - Libertà personale - Nuovo codice di procedura penale - Norme di attuazione - Contravvenzione al foglio di via obbligatorio da parte dello straniero - Arresto obbligatorio nei casi di flagranza - Contrasto con i principi e le direttive della legge delega.

(D. Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 224, in relazione alla legge di delega legislativa 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, punto 32, in relazione al r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 152).

(Cost., art. 76).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza;

Chiamato a convalidare ai sensi dell'art. 566 del c.p.p. l'arresto operato in confronto di Bedoui Mohamed Ben, ai sensi dell'art. 224 del decreto legislativo n. 271/1989, perché colto nella flagranza della contravvenzione prevista dall'art. 152 del t.u.l.p.s.;

O S S E R V A

L'art. 224 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del nuovo codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, in ottemperanza alla previsione dell'art. 6 della legge 16 febbraio 1987, delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale; prevede che, per la durata di non oltre due anni dalla data di entrata in vigore del codice, si continuino ad osservare le disposizioni dell'art. 152 del r.d. 18 giugno 1931, le quali prevedono l'arresto dello straniero munito di foglio di via obbligatorio che si sia allontanato dall'itinerario prescritto.

Rileva il giudicante che, per effetto della direttiva enucleata nel punto 32 dell'art. 2 della legge di delega legislativa, la disciplina del potere di procedere all'arresto in flagranza, sia nei casi obbligatori che in quelli facoltativi, è circoscritta alle ipotesi delittuose, e non anche a quelle contravvenzioni. Ora, poiché, l'art. 6 della medesima legge di delega, richiama implicitamente, ai fini dell'emanazione delle disposizioni di attuazione e transitorie, gli stessi principi e criteri direttivi formulati nell'art. 2, non può non rilevarsi come, nell'esecuzione della delega legislativa, il Governo abbia travalicato in eccesso i limiti impostigli dalla delega stessa.

Invero, prevedendo l'arresto, per giunta obbligatorio, di chi sia colto nella fragranza di un reato convenzionale, quale quello preveduto dall'art. 152 del t.u.l.p.s., il legislatore delegato ha verosimilmente violato, quanto meno, il precetto costituzionale statuito dall'art. 76 della norma fondamentale dell'ordinamento, in quanto ha legiferato in palese contrasto con i limiti prescritti dai principi e dai criteri direttivi determinati dal Parlamento della Repubblica con la legge di delegazione.

Tali rilievi inducono a ritenere, d'ufficio, non manifestate infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 224 del d.lgs. n. 271/1989, nella parte in cui, eccedendo la legge di delegazione legislativa, preve l'obbligo dell'arresto per i contravventori al foglio di via obbligatorio.

Poiché tale questione appare sicuramente rilevante per la decisione relativa alla convalida dell'arresto operato nella circostanza (atteso che ove sia riconosciuta l'illegittimità costituzionale dell'art. 224 del d.lgs. n. 271/1989 con riferimento all'art. 76 della Costituzione, non potrebbe procedersi alla convalida dell'indicato atto di polizia giudiziaria), il presente giudizio di convalida, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 11 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere sospeso; l'arrestato, se non detenuto per altro titolo, deve essere rimesso immediatamente in libertà, e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale per le determinazioni di sua competenza. A cura della cancelleria, infine, la presente ordinanza sarà notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e ne sarà data comunicazione al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati della Repubblica.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 11 della legge n. 87 1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del decidere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 224 del d.l.g.s. 28 luglio 1989, n. 271, nella parte in cui, in violazione delle direttive impartite dalla legge di delega legislativa 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, punto 32, prevede l'arresto obbligatorio dello straniero che contravvenga al foglio di via obbligatorio ai sensi dell'art. 152 del t.u.l.p.s.; illegittimità che si prospetta in relazione al parametro rappresentato dall'art. 76 della Costituzione; il quale prevede che il Governo possa legiferare solo nel rispetto delle direttive e dei criteri determinati dalla legge di delegazione;

Sospende il giudizio in corso per la convalida dell'arresto di Bedoui Mohamed Ben;

Dispone che gli atti del presente giudizio siano tempestivamente trasmessi alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che ne venga data comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati della Repubblica;

Dispone che l'arrestato sia rimesso in libertà se non denunciato per altro titolo.

Bergamo, addì 27 novembre 1989

Il pretore: **PERFILI**

90C0052

N. 16

Ordinanza emessa il 27 novembre 1984 (pervenuta alla Corte costituzionale l'11 gennaio 1990) dalla commissione tributaria di primo grado di Orvieto sul ricorso proposto da Ancaiani Maria Cristina contro il comune di Orvieto

Tributi in genere - Sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (Socof) - Facoltà dei comuni di istituire una sovrimposta sul reddito dei fabbricati siti nei propri territori, relativo all'anno 1983, con aliquota in misura pari all'8 o al 12 o al 16 o al 20 per cento del reddito imponibile, ad eccezione dei fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto ovvero esistenti nei cimiteri, ecc. - Esenzione dei redditi fino a L. 190.000 - Conseguente applicazione della sovrimposta, ingiustificatamente, solo a taluni dei percettori di redditi da fabbricati - Violazione dei principi di eguaglianza e capacità retributiva.

Altra questione - Non deducibilità della Socof dalle imposte sui redditi - Violazione del principio della capacità contributiva.

(D.-L. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 19 e 20, quinto comma, convertito in legge 26 aprile 1983, n. 131).

(Cost., artt. 3 e 53).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza:

Premesso che in data 4 aprile 1984 Ancaiani Maria Cristina ricorreva a questa commissione avverso il silenzio-rifiuto del sindaco del comune di Orvieto concernente un'istanza di rimborso della sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (Socof), istituita con d.-l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito in legge 26 aprile 1983, n. 131, eccependo l'illegittimità costituzionale delle norme istitutive del tributo.

Ritenuto che dei denunciati aspetti di illegittimità costituzionale appaiono non manifestamente infondati quelli dedotti *sub 1)* e *sub 6)*.

1) In particolare l'art. 19 del d.-l. n. 55/1983, convertito nella legge n. 131/1983, stabilisce la facoltà per i comuni di istituire una sovrimposta sul reddito dei fabbricati siti nel proprio territorio, relativo all'anno 1983, con aliquota in misura pari all'8 o al 12 o al 16 o al 20 per cento del reddito imponibile, con eccezione dei fabbricati indicati nell'ultimo comma dell'art. 32 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto ovvero esistenti nei cimiteri e loro dipendenze) e nell'art. 39 dello stesso decreto (costruzioni o porzioni di costruzioni rurali, e relative pertinenze).

Inoltre la sovrimposta non si applica al reddito dei fabbricati costituenti beni strumentali, di cui all'art. 40 del d.P.R. n. 597/1973, così come sono esenti dalla sovrimposta i redditi, dei fabbricati indicati nell'art. 20, ottavo comma, del d.l. n. 55/1983.

Da qui discende la non manifesta infondatezza della eccezione di illegittimità costituzionale proposta, in relazione alle norme costituzionali dell'art. 3, che stabilisce l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, e dell'art. 53, secondo cui tutti sono tutti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, in un sistema tributario informato a criteri di progressività, laddove la sovrimposta in questione si applica solo ai percettori di redditi da fabbricati, e da taluni fabbricati soltanto.

L'imposta, inoltre, si applica, come si è detto, nella misura di una percentuale del reddito stesso, con conseguente violazione dei suddetti articoli della Costituzione sull'uguaglianza dei cittadini e sulla loro capacità contributiva. Infatti, il titolare di più redditi di L. 190.000 ciascuno, esente dalla sovrimposta ai sensi dell'art. 20, sesto comma, del d.l. n. 55/1983 (che, come noto, consente una deduzione di L. 190.000 per ciascuna unità immobiliare) è esente della Socof, laddove il titolare di un solo reddito è assoggettato alla sovrimposta in questione, pur in presenza di capacità contributiva uguale o talora inferiore a quella del primo.

2) Infine appare non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 20, quinto comma, del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito in legge 28 aprile 1983, n. 131, secondo cui la sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi, in relazione al disposto dell'art. 53, primo comma, della Costituzione, che, come si è detto, stabilisce la corrispondenza dei tributi alla capacità contributiva dei cittadini.

Infatti il reddito, su cui grava la Socof, non è manifestazione della capacità contributiva del soggetto d'imposta se non depurato dell'Ilor (art. 10, primo comma, lettera a), del d.P.R. n. 597/1973), così come della Socof, che accede all'Ilor stessa, e per la quale non appare giustificato da alcuna esigenza il diverso trattamento.

Ritenuta la rilevanza delle eccezioni dedotte, attenendo la prima allo stesso fondamento del tributo in questione e la seconda deducibilità dal reddito ai fini dell'imposta relativa.

Ritenuto pertanto che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di illegittimità costituzionale proposte.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di illegittimità costituzionale degli artt. 19 e 20, quinto comma, del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 28 aprile 1983, n. 131, in relazione agli artt. 3 e 53, primo comma, della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione dal giudizio;

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

Orvieto, addì 27 novembre 1989

Il presidente: PALMIERI

N. 17

Ordinanza emessa il 27 novembre 1984 (pervenuta alla Corte costituzionale l'11 gennaio 1990) dalla commissione tributaria di primo grado di Orvieto sul ricorso proposto da Palombaro Maria Stella contro il comune di San Venanzo.

Tributi in genere - Sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (Socof). Facoltà dei comuni di istituire una sovrimposta sul reddito dei fabbricati siti nei propri territori, relativo all'anno 1983, con aliquota in misura pari all'8 o al 12 o al 16 o al 20 per cento del reddito imponibile, ad eccezione dei fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto ovvero esistenti nei cimiteri, ecc. - Esenzione dei redditi fino a L. 190.000 - Conseguente applicazione della sovrimposta, ingiustificatamente, solo a taluni dei percettori di redditi da fabbricati - Violazione dei principi di eguaglianza e capacità retributiva.

Altra questione - Non deducibilità della Socof dalle imposte sui redditi - Violazione del principio della capacità contributiva.

(D.-L. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 19 e 20, quinto comma, convertito in legge 26 aprile 1983, n. 131).

(Cost., artt. 3 e 53).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso che in data 8 maggio Palombaro Maria Stella ricorreva a questa commissione avverso il silenzio-rifiuto del sindaco di San Venanzo concernente un'istanza di rimborso della sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (Socof), istituita con d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito in legge 28 aprile 1983, n. 131, eccependo l'illegittimità costituzionale delle norme istitutive del tributo.

Ritenuto che dei denunciati aspetti di illegittimità costituzionale appaiono non manifestamente infondati.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 16/1990).

90C0054

N. 18

*Ordinanza emessa il 20 novembre 1989 dal tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di De Angelis Viviano*

Processo penale - Nuovo codice - Giudizio direttissimo - Richiesta della difesa per il rito abbreviato - Mancato consenso del p.m. - Impossibilità per il giudice di valutare le ragioni del dissenso - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442 del c.p.p. 1988 - Lamentata limitazione dei diritti della difesa.

(Cod. proc. pen., art. 452).

(Cost., art. 24).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa, sentito il p.m.

Ritenuto che la norma di cui all'art. 452 del c.p.p., in quanto non prevede la possibilità che l'organo giudicante possa valutare la trasformazione in rito abbreviato proposta dalla difesa nel caso di mancato consenso del p.m., appare in contrasto con il principio posto dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione, perché sembra violare il diritto della difesa a veder comunque valutata e decisa dal giudice la sua istanza dalla quale possono discendere conseguenze non solo processuali ma anche sostanziali di notevole rilievo, rimesse invece, allo stato, alla insindacabile valutazione del p.m.; tenuto anche conto che la Corte costituzionale in altre pronunce relative all'art. 389 del c.p.p./1930 ha dichiarato illegittima la scelta del rito rimessa all'insindacabile giudizio del p.m. (sentenza n. 117/1968 ed altre);

Ritenuto pertanto che l'eccezione non è manifestamente infondata e che è rilevante agli effetti del procedimento a carico di De Angelis Viviaro, avendo il p.m. negato il consenso alla trasformazione del rito ai sensi del citato art. 452 del c.p.p., richiesta dall'imputato;

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 452 del c.p.p., in relazione all'art. 24, secondo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

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

(Seguono le firme)

90C0055

N. 19

*Ordinanza emessa il 23 novembre 1989 dal tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di Montaruli Davide*

Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Dissenso immotivato e vincolante del p.m. - Insindacabilità da parte del giudice - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del cod. proc. pen. 1988 - Disparità di trattamento rispetto all'analogo procedimento dell'applicabilità della pena su richiesta delle parti (art. 448 del cod. proc. pen. 1988) - Compressione del diritto di difesa.

(Cod. proc. pen., artt. 452, secondo comma, 438, primo comma, 440, primo comma, in relazione al cod. proc. pen., art. 442, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sulla richiesta di rito abbreviato formulata dall'imputato Montaruli Davide, sentito il p.m.

Rilevato che non sussiste preclusione in quanto non vi è stata apertura del dibattimento, dichiara ammissibile la richiesta suddetta.

Il p.m. ha espresso dissenso al rito abbreviato.

La difesa ha eccepito la illegittimità costituzionale degli artt. 452 e 438 del c.p.p. in relazione all'art. 2 direttive 3 e 53 della legge delega (legge 16 febbraio 1987, n. 81), per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione.

Osserva il tribunale che il presente processo è definibile allo stato degli atti per cui la sollevata questione di costituzionalità è rilevante in concreto.

Essa è inoltre non manifestamente infondata.

Invero, la insindacabilità del dissenso del p.m. da parte del giudice non consente a quest'ultimo di applicare la riduzione di pena di cui all'art. 442, secondo comma, del c.p.p. anche quando, all'esito dell'esame degli atti, la richiesta risulti fondata; diversamente da quanto accade in caso di applicazione della pena a norma dell'art. 448 del c.p.p., creando così ingiustificata disparità di trattamento.

Il dissenso del p.m. si rivela in contrasto col principio costituzionale di parità di tutti i cittadini di fronte alla legge, non potendosi più riconoscere al p.m., in nessun stato e grado del procedimento, alcuna posizione di supremazia sull'imputato, tale da condizionare irrimediabilmente l'esercizio della funzione giurisdizionale come costituzionalmente prevista e configurata (artt. 3, 25 e 102, secondo comma, della Costituzione).

La normativa impugnata si appalesa inoltre in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto viola il diritto della difesa a vedere in ogni caso valutata e decisa dal giudice la istanza del richiedente; istanza della quale possono discendere anche le conseguenze di carattere sostanziale sopra indicate (riduzione della pena di un terzo).

Il dissenso del p.m. non sindacabile dal giudice attribuisce al p.m. quel diritto potestativo alla scelta del rito che in quanto tale è stato già dichiarato contrario alla Costituzione della Corte costituzionale con sentenza 28 novembre 1969, n. 117 (art. 339 del c.p.p. del 1930).

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la eccezione di incostituzionalità degli artt. 452, secondo comma, 438, primo comma, e 440, primo comma, del c.p.p. per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, nelle parti in cui i menzionati articoli del c.p.p. non prevedono che il p.m. nel negare il proprio consenso alla definizione del processo con il rito abbreviato allo stato degli atti, sia tenuto a motivarlo, e nelle parti in cui non è consentito al giudice di valutare le motivazioni adotte a giustificazione del dissenso stesso al fine di applicare la riduzione di pena prevista dall'art. 442, secondo comma, del c.p.p.;

Sospende il giudizio in corso a carico di Montaruli Davide;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Roma, addì 23 novembre 1989

Il presidente: (firma illeggibile)

90C0056

N. 20

*Ordinanza emessa il 30 ottobre 1989 dal tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di Nwachuku Obioha Okechuchu ed altri*

Processo penale - Nuovo codice - Rito abbreviato - Dissenso immotivato e vincolante del p.m. - Insindacabilità da parte del giudice - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442, secondo comma, del cod. proc. pen. 1988 - Lamentato carattere decisorio del dissenso del p.m. anche in relazione al merito - Disparità di trattamento rispetto all'analogo procedimento dell'applicazione della pena su richiesta delle parti o tra imputati anche di uno stesso processo ammessi o meno al rito *de quo* - Mancata previsione di parametri diretti a vincolare la scelta del p.m. - Violazione del principio della riserva di legge in ordine alla sanzione.

D.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247, primo, secondo e terzo comma; cod. proc. pen., artt. 438 e 442).

Cost., artt. 3, 24, 25 e 101).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale di primo grado contro: Nwachuku Obioha Okechuchu, nato a Amiyi Obinohia (Nigeria) il 27 maggio 1955; Agu Maxwell Amobi, nato a Jos (Nigeria) il 9 febbraio 1954; D'Angelo Vittoria, nata a Roma il 7 agosto 1964, detenuti arresti domiciliari in via del Lido n. 24, palazzina B, int. 11, Dstia Lido, tutti presenti, imputati:

a) del delitto p. e p. dagli artt. 110 del c.p., 71 p.p. e 74, primo comma, n. 2, prima ipotesi, della legge 12 dicembre 1975, n. 685, perché in concorso tra loro, agendo in numero di tre persone, illecitamente detenevano, anche per uso personale non terapeutico di terzi, non medica quantità di eroina, sostanza stupefacente elencata nella tabella I di cui all'art. 12 della legge suddetta. Acc. in Roma il 20 ottobre 1989;

b) del delitto p. e p. degli artt. 81 cpv., 110 e 468 del c.p. perché in concorso tra loro, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso contrafacevano tre sigilli, dei quali uno dell'Università degli studi di Roma e gli altri due dell'ufficio consolare presso l'ambasciata di Nigeria in Roma. Acc. in Roma il 20 ottobre 1989.

In fase di atti preliminari al giudizio direttissimo promosso nei confronti di Nwachuku Obioha Okechuchu, Agu Maxwell Amobi e D'Angelo Vittoria, tutti imputati di detenzione di non modica quantità di sostanza stupefacente (sei grammi lordi di eroina) e di contraffazione di sigilli, i prevenuti facevano richiesta *ex art.* 247 del d.lgs. n. 271/1989, di giudizio abbreviato. Di fronte al dissenso espresso del pubblico ministero di udienza, la difesa allegava a sospetto le norme di cui agli artt. 438, 439 e 440 del c.p.p. in relazione all'art. 3 della Costituzione per evidente disparità di trattamento tra i potenziali fruitori del rito abbreviato e dell'applicazione della pena su richiesta, postulando il primo il necessario assenso dell'organo dell'accusa a differenza del secondo nel quale, invece, l'eventuale dissenso può essere dal giudice vagliato ed eventualmente superato.

Ritiene il tribunale che la dedotta questione debba essere accolta opportunamente integrata con riferimento ad ulteriori profili d'illegittimità, tutti convergenti sul *punctum dolens* del giudizio abbreviato, nel quale la concreta quantificazione della pena viene fatta dipendere di un atto meramente discrezionale dal p.m. Ed è proprio quanto si verifica nella specie, in cui il preclusivo ed incensurabile dissenso formulato dal p.m. non consente l'applicazione della pena *ex art.* 442 del c.p.p., nonostante che lo «stato degli atti», eventualmente integrati *ex art.* 452, secondo comma, del c.p.p., consentirebbe un giudizio in ordine alla colpevolezza degli imputati. La relazione al progetto preliminare del codice giustifica la previsione di insindacabilità da parte del giudice del dissenso del p.m. sulla richiesta dell'imputato di procedere nelle forme del giudizio abbreviato, con argomentazioni che possono così riassumersi:

a) nel «patteggiamento», che investe direttamente l'entità della sanzione, al p.m. può essere riconosciuto il potere di impedire la definizione anticipata del processo, ma non già quello di condizionare la sanzione, che pertanto potrà essere applicata dal giudice nella misura richiesta, nonostante che il p.m., con il suo dissenso, ritenuto ingiustificato, abbia impedito la definizione anticipata del processo. Il sindacato del giudice riguarda pertanto non già la scelta del rito ma il merito dell'imputazione;

b) nel giudizio abbreviato, al contrario, l'accordo delle parti investe direttamente la scelta del rito che è prerogativa che attiene, oltre che al diritto di difesa dell'imputato, al potere di azione del p.m. e come tale non è sindacabile dal giudice se non sotto il limitato profilo — essenziale all'esercizio della funzione giudiziaria — della possibilità di decidere, allo stato degli atti;

c) del resto «l'accordo delle parti che precede tale decisione del giudice — proprio perché è un accordo limitato al rito processuale (anche se con conseguenze sull'entità della pena in caso di condanna) — in nessun modo riguarda il merito dell'imputazione»;

d) va considerato, infine, che la scelta del p.m. può essere determinata da una gamma così vasta di motivi — «la diversità di organo decisorio (singolo o collegiale nei processi di competenza del tribunale e della corte di assise), la segretezza o la pubblicità del giudizio, la opportunità o meno di facilitare la partecipazione al giudizio della parte civile, la utilità che sia limitata la proponibilità dell'appello, la rilevanza che rispetto all'esito del giudizio può assumere il diverso regime di utilizzabilità degli atti compiuti ai fini della decisione di merito, la stessa diminuzione della pena nel caso che l'imputato venga condannato» — da rendere estremamente difficile anche la mera configurabilità in astratto della sindacabilità del dissenso sulla richiesta dell'imputato.

Osserva il collegio che, quale che sia il grado di interna coerenza e di fondatezza, sul piano delle necessità processuali, delle scelte del legislatore, la legittimità costituzionale della insindacabilità del dissenso, vincolante del p.m. all'instaurazione del giudizio abbreviato configurato nei citati artt. 247 delle disp. trans. e 438 e segg. del c.p.p., va pur sempre misurata alla stregua delle norme costituzionali che regolano l'esercizio della giurisdizione. Non può dubitarsi infatti che l'insindacabilità del dissenso del p.m. non potrebbe essere sollevata dal sospetto di incostituzionalità per il solo fatto che essa sarebbe imprescindibilmente connaturata ai meccanismi del rito abbreviato; se mai, se così fosse, è questo rito che andrebbe eliminato dall'ordinamento, ove dovesse risultare incompatibile con le norme costituzionali.

Questa premessa, di per sé del tutto ovvia, è parsa al collegio necessaria con riferimento ad alcune pronunce di altri organi giudicanti, che, sulla scia delle argomentazioni della relazione sopra riassunte, hanno dichiarato manifestamente infondata la questione, in ragione, appunto, della impossibilità di una soluzione diversa, con particolare riguardo alla discrezionalità della scelta del rito da parte del p.m. A tale proposito, è agevole replicare che la sindacabilità della scelta del rito è non solo compatibile con le prerogative del p.m. — tant'è che lo stesso codice prevede che il giudice possa sindacare i presupposti della richiesta di giudizio direttissimo (art. 352, primo comma) o immediato (art. 455) — ma addirittura imposta dalla Costituzione a salvaguardia dei valori costituzionali. Tanto ciò è vero che, con riferimento al principio del giudice naturale, la Corte costituzionale (sentenze nn. 117/1968 e 40/1971) ha

dichiarato l'illegittimità dell'art. 389 del codice abrogato appunto perché non consentiva il sindacato del giudice sulla valutazione del p.m. in ordine ai presupposti (evidenza della prova, confessione, non necessità di ulteriori atti di istruzione) della istruzione sommaria; ed ha escluso, con riferimento al giudizio direttissimo (sentenza n. 209/1971), il contrasto con agli artt. 3 e 24 della Costituzione, solo in quanto ha riconosciuto la sindacabilità da parte del giudice della valutazione del p.m. in ordine alla necessità di speciali indagini.

È del tutto evidente, dunque, che nel nostro ordinamento vige l'esatto controllo del principio di insindacabilità della scelta del rito da parte del p.m., che è titolare dell'azione penale, non già l'arbitrio assoluto dei suoi modi di esercizio.

Del resto la stessa Corte, con la decisione che più si attaglia al caso di specie (sentenza n. 120/1984), ha potuto salvare dal giudizio di illegittimità gli artt. 77 e 78 della legge 24 novembre 1981, n. 689, solo in quanto ha ritenuto che il dissenso del p.m. non precludesse al giudice di applicare nel dibattimento la sanzione sostitutiva richiesta dall'imputato. In tale decisione la Corte ha esplicitamente detto che il parere negativo vincolante del p.m. era compatibile con le norme costituzionali (artt. 3, 24, 101, 102 e 111 della Costituzione) solo in quanto, esaurendo nella fase predibattimentale i suoi effetti di «veto» all'applicazione della sanzione sostitutiva, determinava il passaggio alla più garantita fase del dibattimento, dove il giudice, superando il dissenso del p.m., poteva applicare quella sanzione.

È vero che anche nel caso di specie il dissenso del p.m. determina il passaggio alla fase del dibattimento, ma resta il fatto — decisivo nella citata pronuncia della Corte — che il giudice del dibattimento non può, nel meccanismo del giudizio abbreviato configurato dal codice, applicare all'imputato il trattamento sanzionatorio di favore previsto dall'art. 442, sicché il passaggio al dibattimento non impedirà che:

a) in contrasto con il primo comma dell'art. 3 della Costituzione «le ragioni del pubblico ministero, contrarie alla richiesta dell'imputato» siano sottratte ad una «obiettiva ed imparziale valutazione nella fase del dibattimento»;

b) in contrasto con l'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione «la richiesta dell'imputato» sia «sottratta in modo definitivo alla valutazione del giudice»;

c) in contrasto con l'art. 101, secondo comma, della Costituzione, ne restino intaccate «le attribuzioni di organo giudicante proprie del giudice», che nella commisurazione della pena sarà condizionato dal vincolante parere del pubblico ministero.

I profili di illegittimità sopra accennati — elaborati dalla Corte con riferimento ad un diverso meccanismo processuale — se rapportati al giudizio abbreviato previsto dal nuovo codice e dall'art. 247 delle norme transitorie, esigono che al giudice dell'udienza preliminare o al giudice del dibattimento sia assegnato il potere-dovere di sindacare il dissenso del p.m. Per la valutazione di conformità alla Costituzione, decisiva è infatti — al di là della sede processuale in cui si realizza — la disparità di trattamento sanzionatorio che consegue al dissenso del p.m. A tale proposito non vale affermare, come fa la relazione al progetto preliminare, che l'accordo delle parti riguarda direttamente il rito e che esso «in nessun modo riguarda il merito dell'imputazione». Il fatto è che all'accordo sul rito consegue la misura della sanzione, che riguarda precisamente il merito dell'imputazione. Né è conseguenza che possa mettersi tra parentesi, giacché è proprio il trattamento sanzionatorio che, per rimanere ancorato alla giurisdizione, esige il rispetto delle condizioni di legittimità costituzionale del suo esercizio. Tra queste condizioni non può non esservi il controllo giurisdizionale del dissenso del p.m., giacché è proprio la sua insindacabilità che non consente di valutare se la diversità della sanzione possa trovare giustificazione razionale nella peculiarità della regiudicanda o sia invece la conseguenza di un dissenso motivato (nel foro interno) dalle personali visioni di politica giudiziaria del singolo magistrato del pubblico ministero o al limite dal suo capriccio.

Se è vero che, come non par dubbio, che la diversità di trattamento sanzionatorio conseguente al giudizio abbreviato esige, per la sua conformità alla Costituzione, la sindacabilità del diniego del p.m. all'instaurazione del rito, altrettanto evidente è che i motivi del diniego devono essere legalmente configurati e di tale rilevanza da giustificare, alla stregua dei parametri costituzionali, l'esclusione della sanzione più favorevole.

A tale proposito la relazione, come s'è visto, ritiene che non sono tipizzabili i parametri sulla base dei quali il p.m. si determina alla scelta del rito, salvo poi ad indicarne una serie tipica, al di là della quale francamente non si vede quale altra ragione, che non sia del tutto arbitraria, possa indurre il p.m. a negare il consenso al giudizio abbreviato. Orbene, mentre da un lato nessuna ragione logica sembra opporsi alla configurabilità come presupposti della scelta del p.m. dei parametri individuati nella relazione, dall'altro lato è dubbio che alcuni di tali parametri possano essere posti a fondamento della esclusione di un rito che comporta come conseguenza una diminuzione della sanzione. Si può, per esempio, dubitare che sia conforme all'art. 3 della Costituzione che «la opportunità o meno di facilitare la partecipazione al giudizio della parte civile» giustifichi, a parità di altre condizioni processuali e di merito, la disparità di trattamento sanzionatorio che consegue al giudizio abbreviato. Ed è certamente in contrasto con «le attribuzioni di

organo giudicante proprie del giudice» (art. 101 della Costituzione, nell'esplicitazione della citata sentenza della Corte), il dissenso sul rito motivato dalla volontà di impedire l'applicazione all'imputato della diminuzione prevista dall'art. 442 del c.p.p. Qui si riconosce esplicitamente al p.m. un potere decisorio, sia pur mediato dalla scelta del rito, in ordine alla misura della pena. Il che si pone in evidente contrasto con la configurazione costituzionale del sistema giurisdizionale, che assegna al giudice il potere di decidere in ordine alla pena, mentre al p.m. spetta soltanto un parere obbligatorio ma non vincolante. Nel caso di specie, al tribunale non è dato conoscere la ragione per la quale il p.m. ha rifiutato il consenso all'instaurazione del giudizio abbreviato, anche se, trattandosi di giudizio direttissimo in regime transitorio — che consentirebbe la decisione allo stato degli atti eventualmente integrati ex art. 452, secondo comma, del c.p.p. — l'unica ragione del diniego seriamente ipotizzabile a lene alla misura della pena.

E qui si appalesa evidente, da un lato il carattere decisorio del dissenso del p.m. e dall'altro lato la disparità di trattamento sanzionatorio che ne consegue per gli imputati, ai quali il tribunale — pur riconoscendo che essi versano in situazione del tutto analoghe alle tante altre che quotidianamente è chiamato a giudicare con il rito abbreviato — non potrà applicare, se non previa rimozione della situazione di illegittimità costituzionale, la diminuzione prevista dall'art. 442 del c.p.p., richiamato dall'art. 247 delle disp. trans.

Del resto, ancor più macroscopiche ingiustificate disparità di trattamento potranno verificarsi — ed in concreto già si verificano per quanto è dato conoscere delle prime esperienze applicative del nuovo codice — se non si provvederà a vincolare la scelta del p.m. a parametri precisi e compatibili con il dettato costituzionale. Basti pensare che, allo stato della legislazione, il p.m. ben potrebbe, tra più imputati dello stesso fatto e accomunati dalla stessa situazione probatoria, consentire per alcuni e dissentire per altri in ordine alla instaurazione del giudizio abbreviato, in ragione delle diverse linee difensive: il che individua un ulteriore profilo di illegittimità alla stregua dell'art. 24 della Costituzione.

Accanto ai parametri costituzionali già esaminati e presi in considerazione dalla Corte nella più volte citata sentenza n. 120/1984 (art. 3, 24 e 101 della Costituzione), ritiene il collegio che vada considerato anche quello espresso nell'art. 25, secondo comma, della Costituzione. La riserva di legge sancita nella citata norma costituzionale — che riguarda, com'è noto, non solo il precetto, ma anche la sanzione imposta dalla norma penale — richiede che la sanzione stessa sia ancorata ad un «fatto», cioè ad una condotta materiale ascrivibile all'imputato.

Tale condotta non può, evidentemente, individuarsi nel tipo di processo con cui viene accertata, tanto più quando l'instaurazione del rito è rimessa all'insindacabile parere del p.m.

Né varrebbe obiettare che la riserva di legge è rispettata perché l'effetto sanzionatorio è comunque previsto, appunto, dalla legge. Come ha chiarito recente ed autorevole dottrina, il principio di stretta legalità esige non solo che la sanzione sia prevista dalla legge (principio di mera legalità) ma altresì che la legge che la prevede sia conforme alla Costituzione; in altre parole, non basta una previsione legislativa perché la sanzione sia legittima, ma è altresì necessario che quella previsione ancori la sanzione e i suoi contenuti ai presupposti voluti dalla Costituzione. La legge, insomma, se in base al principio di mera legalità è condizione di legittimità della sanzione, in base al principio di stretta legalità è a sua volta condizionata, nella sua validità costituzionale, dai presupposti ai quali la Costituzione subordina l'imposizione della sanzione.

Non può dubitarsi pertanto che gli artt. 247 della disp. trans. e 442 del c.p.p., in quanto collegano la sanzione non già ad un «fatto» dell'imputato, bensì ad un evento (il consenso del p.m.) sottratto all'accertamento giurisdizionale — che è uno dei presupposti costituzionali dell'applicazione della sanzione (artt. 25, primo comma, 102, primo comma, 111, secondo comma, della Costituzione) — contrastano con il principio di stretta legalità sancito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

In conclusione ricorrono validi motivi per ritenere che gli artt. 247, terzo comma, delle norme transitorie e 438, primo comma, e 442, secondo comma, del c.p.p. contrastino con gli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, artt. 25, secondo comma, e 101 della Costituzione. Vedrà poi la Corte adita se, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità vada estesa ad altre norme, tra cui l'art. 2, n. 53, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, anche se, ad avviso del collegio, la previsione nella legge delega del consenso del p.m. per la definizione del processo nell'udienza preliminare, non significa che quel consenso non possa essere ancorato a parametri soggetti al sindacato del giudice.

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 247, primo, secondo e terzo comma, del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, nonché degli artt. 438 e 442 del c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24, 25 e 101 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso e ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

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

Roma, addì 30 ottobre 1989

Il presidente est.: SARACENI

90C0057

FRANCESCO NIGRO, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

— presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in Roma, piazza G. Verdi, 10;

— presso le Concessionarie speciali di:

BARI, Libreria Laterza S.p.a., via Sparano, 134 - **BOLOGNA**, Libreria Ceruti, piazza dei Tribunali, 5/F - **FIRENZE**, Libreria Pirola (Etruria S.a.s.), via Cavour, 46/r - **GENOVA**, Libreria Baldaro, via XII Ottobre, 172/r - **MILANO**, Libreria concessionaria «Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato» S.r.l., Galleria Vittorio Emanuele, 3 - **NAPOLI**, Libreria Italiana, via Chiaia, 5 - **PALERMO**, Libreria Fiaccovio SF, via Ruggero Settimo, 37 - **ROMA**, Libreria Il Tritone, via del Tritone, 61/A - **TORINO**, SO.CE.DI. S.r.l., via Roma, 80;

— presso le Librerie depositarie indicate nella pagina precedente.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10). Le suddette librerie concessionarie speciali possono accettare solamente gli avvisi consegnati a mano e accompagnati dal relativo importo.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1990

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:		
- annuale	.....	L. 296.000
- semestrale	.....	L. 160.000
Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:		
- annuale	.....	L. 52.000
- semestrale	.....	L. 36.000
Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:		
- annuale	.....	L. 166.000
- semestrale	.....	L. 88.000
Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:		
- annuale	.....	L. 52.000
- semestrale	.....	L. 36.000
Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
- annuale	.....	L. 166.000
- semestrale	.....	L. 90.000
Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, e i fascicoli delle quattro serie speciali:		
- annuale	.....	L. 556.000
- semestrale	.....	L. 300.000

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 50.000, si avrà diritto a ricevere l'indice repertorio annuale cronologico per materie 1990.

Prezzo di vendita di un fascicolo della <i>serie generale</i>.	.....	L. 1.000
Prezzo di vendita di un fascicolo delle <i>serie speciali I, II e III</i> , ogni 16 pagine o frazione.	.....	L. 1.000
Prezzo di vendita di un fascicolo della <i>IV serie speciale «Concorsi»</i>.	.....	L. 2.400
<i>Supplementi ordinari</i> per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione.	.....	L. 1.100
<i>Supplementi straordinari</i> per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione.	.....	L. 1.100

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	.....	L. 100.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	.....	L. 1.100

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	.....	L. 60.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	.....	L. 6.000

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

	<i>Prezzi di vendita</i>	
	<i>Italia</i>	<i>Estero</i>
<i>Invio settimanale</i> N. 6 microfiches contenenti 6 numeri di Gazzetta Ufficiale fino a 96 pagine cadauna	L. 6.000	6.000
Per ogni 96 pagine successive o frazione riferite ad una sola Gazzetta	L. 1.000	1.000
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L. 4.000	6.000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1983.

ALLA PARTE SECONDA - INSEIZIONI

Abbonamento annuale	.....	L. 255.000
Abbonamento semestrale	.....	L. 155.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione.	.....	L. 1.200

I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato:

- abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221
- vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276
- inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189

N. B. — *Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1990, mentre i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1990 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1990.*



* 4 1 1 1 1 0 0 0 4 0 9 0 0 3 0 0 0 *

L. 3.000