

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 luglio 1990

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**PRODUZIONE EDITORIALE
SETTORE SVILUPPO E RAPPORTI
CON I MEZZI DI COMUNICAZIONE**

CORTE COSTITUZIONALE

AVVISO

*Le ordinanze dal n. 445 al n. 453 del 1990 saranno pubblicate
nelle prossime edizioni della 1ª Serie speciale*

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 314. Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorsi delle regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia - Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Imposizione alle regioni dell'obbligo di pagare i contributi dovuti per gli anni 1988 e precedenti - Accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza delle convenzioni da stipularsi ai sensi dell'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, di somme pari all'importo dovuto per gli anni precedenti dalle singole regioni da prelevarsi a favore degli istituti previdenziali dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 - Stravolgimento del precedente sistema in base al quale l'obbligo contributivo delle regioni era subordinato alla stipula delle convenzioni - Incertezza riguardo alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal pagamento dei contributi - Illegittimità costituzionale.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8, secondo, terzo e quarto comma).

(Cost., artt. 81, quarto comma, 117, 118 e 119).

Ricorsi delle regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia - Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Obbligo per le regioni di comunicare al Ministro del lavoro e previdenza sociale e al Ministro del tesoro l'avvenuta stipula delle convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845 - Asserita estensione degli obblighi contributivi delle regioni tenute al pagamento delle sole assicurazioni obbligatorie eventualmente connesse alle attività svolte dagli apprendisti nell'ambito dei progetti formativi di competenza regionale - Insussistenza - Previsione di un mero obbligo di comunicazione di per sé non contrastante con l'autonomia delle regioni - Non fondatezza della questione.

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

(Cost., artt. 81, quarto comma, 117, 118 e 119).

Ricorsi delle regioni, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia - Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Imposizione alle regioni dell'obbligo di stipulare le convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845 - Previsto accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza di tali convenzioni, di somme pari all'importo dovuto dalle singole regioni per gli anni precedenti, da prelevarsi dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 - Lamentata reiterazione di un d.l. già emesso in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Impossibilità di far valere, in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale, presunte violazioni di norme costituzionali regolanti il potere governativo di adozione dei decreti-legge - Difetto di interesse a ricorrere - Inammissibilità della questione.

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

(Cost., art. 77, anche in connessione con l'art. 15, lett. c, della legge 23 agosto 1988, n. 400).

Conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Ricorso della regione Toscana - Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Oggetto del conflitto - Decreto-legge emanato dal Governo ai sensi dell'art. 77 della Costituzione - Inidoneità dell'atto impugnato a dar luogo ad un conflitto di attribuzione tra Stato e regione - Inammissibilità.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, art. 8).

Pag. 9

n. 315. Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Imputato contumace irreperibile - Sentenza contumaciale - Impugnazione - Impossibilità di proporla per il difensore privo di mandato speciale - Prospettata disparità di trattamento rispetto all'imputato presente o considerato tale con conseguente lesione del diritto di difesa - Asserito contrasto con la convenzione europea dei diritti dell'uomo - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

(C.P.P. 1930, art. 192, terzo comma, come sostituito dall'art. 2 della legge 23 gennaio 1989, n. 22).

(Cost., artt. 3 e 24; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6).

Pag. 19

n. 316. Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imprese di assicurazione in liquidazione coatta amministrativa - Previsto coattivo trasferimento di parte del loro personale alle compagnie assicuratrici cessionarie in conseguenza del coattivo trasferimento alle stesse di quote del portafoglio - Mancata determinazione quantitativa del personale da assumere - Prospettata violazione del principio della riserva di legge per l'imposizione di prestazioni personali e patrimoniali - Asserita lesione della libertà di organizzazione dell'impresa - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(D.-L. 23 dicembre 1976, n. 857, conv. in legge 26 febbraio 1977, n. 39, art. 11, terzo e quarto comma).

(Cost., artt. 23 e 41)

» 24

n. 317. Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Titoli di credito - Assegno bancario - Traente di assegno bancario protestato - Mancata previsione, per esso, della facoltà di adire il presidente del tribunale onde ottenere la cancellazione del proprio nome dall'elenco dei protestati in analogia con quanto previsto per il debitore cambiario che estingua il proprio debito entro cinque giorni dal protesto - Non omogeneità delle situazioni poste a raffronto - Ragionevolezza della prevista differente disciplina - Non fondatezza della questione.

(Legge 12 giugno 1973, n. 349, art. 12 (*recte* legge 12 febbraio 1955, n. 77, art. 3, come modificato dall'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 28

n. 318. Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990.

Conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Ricorso della regione Piemonte - Programmazione economica - Deliberazione del C.I.P.E. del 19 dicembre 1989 concernente «Ammissione al finanziamento di progetti di investimento immediatamente eseguibili ai sensi dell'art. 17, trentunesimo e trentaquattresimo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67» - Asserito finanziamento dei progetti in questione mediante l'utilizzazione di gran parte della quota spettante alla regione per i programmi di edilizia ospedaliera - Intervenuto riconoscimento da parte del C.I.P.E. (deliberazione 12 aprile 1990) della fondatezza delle censure mosse dalla regione Piemonte - Cessazione della materia del contendere.

(Deliberazione del C.I.P.E. 19 dicembre 1989).

(Cost., art. 117 in relazione all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67)

» 31

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 20. Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 26 giugno 1990 (della regione Emilia-Romagna).

Istruzione artigiana e professionale - Vigilanza sulle attività formative - Compiti di verifica e controllo sulle azioni di formazione professionale - Attribuzione della competenza al Ministero del lavoro ed ai suoi organi periferici ovunque vi sia un finanziamento statale - Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative in materia spettanti alla regione - Inosservanza della legge-quadro sulla formazione professionale che riserva allo Stato specifici compiti che debbono necessariamente essere svolti a livello nazionale - Inidoneità giuridica del provvedimento adottato (circolare ministeriale) a modificare l'ordine delle competenze stabilito dalla legislazione ordinaria.

(Circolare del Ministero del lavoro 2 aprile 1990, prot. n. 0266/segr./90).

(Cost., artt. 117, primo comma, e 118, primo comma; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 35 e 41; legge 21 dicembre 1978, n. 645)

Pag. 35

- N. 21. Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 28 giugno 1990 (della regione Piemonte).

Sanità pubblica - Assistenza sanitaria ed ospedaliera - Espletamento delle attività di prelievo di fegato da cadavere e di trapianto a scopo terapeutico - Attribuzione al Centro interregionale del nord Italia transplant delle competenze in materia già riservate al centro regionale di riferimento per la ricerca dei caratteri immunogenetici dei donatori e dei riceventi - Asserita violazione dei principi costituzionali relativi al riparto delle competenze tra organi dello Stato e tra Stato e regioni.

(Decreto del Ministro della sanità 3 aprile 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 26 aprile 1990).

(Cost., art. 117; legge 2 dicembre 1975, n. 644 e d.P.R. 16 giugno 1977, n. 409)

» 39

- N. 22. Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 28 giugno 1990 (della regione Toscana).

Sanità pubblica - Assistenza sanitaria ed ospedaliera - Espletamento delle attività di prelievo di fegato da cadavere e di trapianto a scopo terapeutico - Attribuito al Centro interregionale delle competenze in materia già riservate al centro regionale di riferimento per la ricerca dei caratteri immunogenetici dei donatori e dei riceventi - Asserita violazione dei principi costituzionali relativi al riparto delle competenze tra organi dello Stato e tra Stato e regioni - Violazione del principio di legalità e dei principi in tema di indirizzo e coordinamento per il contrasto della disciplina contenuta nel decreto impugnato rispetto a quella stabilita dalla legge n. 644/1975, secondo la quale l'attribuzione delle funzioni di coordinamento delle attività di prelievo e trapianto di organi spetta ai centri di riferimento costituiti liberamente, secondo esigenze valutabili discrezionalmente da ogni singola regione o in base ad accordi stipulati tra le Regioni stesse.

(Decreto del Ministro della sanità 3 aprile 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 26 aprile 1990).

(Cost., artt. 3, 117 e 118, in relazione alla legge 2 dicembre 1975, n. 644)

» 41

N. 436. Ordinanza del tribunale di Genova del 24 gennaio 1990.

Procedimento civile - Impugnazione della sentenza di primo grado - Decorrenza del termine di un anno per la proposizione del gravame dalla data di pubblicazione della sentenza anziché dalla data di comunicazione del deposito della stessa - Incidenza sul diritto di difesa - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 159/1971, 255/1974, 15/1977, 102/1986 e 120/1986.

(C.P.C. art. 327, primo comma, in relazione al C.P.C. art. 430).

(Cost., art. 24).

Pag. 44

N. 437. Ordinanza del pretore di Milano del 23 marzo 1990.

Lavoro (diritto al) - A.T.M. Milano - Agenti stabili addetti al c.d. movimento (nella specie: autista) - Esonero per inabilità al servizio nelle funzioni della qualifica - Destinazione ad altre mansioni compatibili con le attitudini o le condizioni del lavoratore - Susseguente contratto collettivo, trasfuso, poi, in legge - Previsione di esodo obbligatorio dei lavoratori dichiarati inidonei alle proprie mansioni nella qualifica di provenienza entro il 20 giugno 1986 - Irragionevole disparità di trattamento - Contrasto col principio della promozione delle condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro.

(Legge 12 luglio 1988, n. 270, art. 3, primo comma).

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

» 47

N. 438. Ordinanza del tribunale di Roma del 10 gennaio 1990.

Magistrati - Responsabilità civile - Esercizio di funzioni giudiziarie - Risarcimento danni per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge n. 117/1988 - Citazione successiva - Disapplicazione per referendum abrogativo dell'art. 56 del c.p.c. - Non proponibilità della richiesta di autorizzazione al Ministro di grazia e giustizia - Inapplicabilità delle norme del giudizio preliminare di ammissibilità - Mancata previsione di ultrattività dell'art. 56 cit. - Conseguente possibilità di proporre l'azione senza alcun «filtro» - Disparità di trattamento tra magistrati - Mancata tutela dell'indipendenza e dell'autonomia delle funzioni giudiziarie.

(Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 19).

(Cost., artt. 3, 28, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 e 113). . .

» 49

N. 439. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Termini Imerese del 21 aprile 1990.

Processo penale - Nuovo codice - Indagini preliminari - Incidente probatorio - Richiesta del p.m. - Omessa previsione del deposito dei verbali delle dichiarazioni testimoniali già rese al p.m. - Illegittima compressione del diritto di difesa.

Processo penale - Indagini preliminari - Incidente probatorio - Richiesta del p.m. - Notifiche - Lamentata omessa previsione per il difensore della persona sottoposta alle indagini - Violazione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 401, quinto comma, art. 395 in relazione all'art. 401, quarto comma stesso codice).

(Cost., art. 24).

» 51

- N. 440. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Termini Imerese del 19 aprile 1990.

Processo penale - Nuovo codice - Indagini preliminari - Incidente probatorio - Richiesta del p.m. - Omessa previsione del deposito dei verbali delle dichiarazioni testimoniali già rese al p.m. - Illegittima compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 401, quinto comma).

(Cost., art. 24)

Pag. 52

- N. 441. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Palermo del 29 maggio 1990.

Reati militari - Mancanza alla chiamata - Intervenuta incorporazione del militare imputato o condannato - Mancata previsione della estinzione del reato o della cessazione degli effetti penali della condanna, così come previsto dall'art. 8 della legge 15 dicembre 1972, n. 772 e successive modifiche, per gli imputati o condannati per il reato di rifiuto del servizio militare che abbiano presentato domanda per prestare servizio civile o militare non armato - Irragionevolezza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 409/1989, che ha equiparato *quoad poenam* le due ipotesi di reato.

(C.P.M.P., art. 151).

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

» 53

- N. 442. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Palermo del 29 maggio 1990.

Reati militari - Mancanza alla chiamata - Intervenuta incorporazione del militare imputato o condannato - Mancata previsione della estinzione del reato o della cessazione degli effetti penali della condanna, così come previsto dall'art. 8 della legge 15 dicembre 1972, n. 772 e successive modifiche, per gli imputati o condannati per il reato di rifiuto del servizio militare che abbiano presentato domanda per prestare servizio civile o militare non armato - Irragionevolezza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 409/1989, che ha equiparato *quoad poenam* le due ipotesi di reato.

(C.P.M.P., art. 151).

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

» 55

- N. 443. Ordinanza del giudice conciliatore di Roma dell'8 marzo 1990.

Poste e telecomunicazioni - Azione giudiziaria contro l'amministrazione per i servizi di bancoposta e delle telecomunicazioni - Preclusione alla proposizione di detta azione senza il preventivo reclamo in via amministrativa ed il decorso dallo stesso di sei mesi senza che l'amministrazione abbia provveduto - Incidenza sul principio di uguaglianza nonché sui principi della difesa in giudizio e della tutela giurisdizionale.

(D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 20).

(Cost., artt. 3, 24 e 113)

» 55

N. 444. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione di Salerno, dell'8 febbraio 1990.

Regione Campania - Controlli amministrativi - Controllo sugli organi delle unità sanitarie locali - Attribuzione con legge della regione al presidente della giunta regionale, in caso di gravi inadempienze funzionali, del potere di scioglimento di detti organi e di nomina di un commissario straordinario - Violazione del limite della competenza delle regioni in materia di assistenza sanitaria costituito dal principio fondamentale della legge istitutiva del S.S.N. (art. 49 della legge n. 833/1978) che prevede al riquadro la competenza dello Stato, nonché dei principi costituzionali che, escludendo ogni competenza delle regioni, riservano alla legge statale la materia dei controlli (comprensivi dei poteri di sospensione e scioglimento) sugli organi degli enti locali - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 40/1972, 38/1976, 107/1987, 274/1988 e 613/1988.

(Legge della regione Campania 9 giugno 1980, n. 57, art. 36, secondo comma).

(Cost., artt. 117, 118 e 130)

Pag. 57

N. 454. Ordinanza del tribunale di Roma del 19 aprile 1990.

Magistrati - Responsabilità civile - Esercizio di funzioni giudiziarie - Richiesta di risarcimento danni per fatti anteriori al referendum abrogativo e alla vigenza della legge n. 117/1988 - Citazione a giudizio dell'11-12-13 aprile 1988 - Disapplicazione per referendum abrogativo dell'art. 56 del c.p.c. - Inapplicabilità delle norme del giudizio preliminare di inammissibilità - Lamentata omessa previsione della proponibilità della richiesta di autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia e conseguente designazione del giudice competente - Possibilità di proporre l'azione senza alcun «filtro» - Disparità di trattamento tra magistrati - Lamentato potere dell'attore di sottrarre il giudizio al giudice altrimenti competente - Proliferazione di domande risarcitorie nei confronti di magistrati - Mancata tutela dell'indipendenza dei giudizi.

(C.P.C., artt. 55 e 74).

(Cost., artt. 3, primo comma, 25, primo comma, 97, primo comma, 101, primo comma e 104, primo comma)

» 63

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 314

*Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

Ricorsi delle regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia - Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Imposizione alle regioni dell'obbligo di pagare i contributi dovuti per gli anni 1988 e precedenti - Accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza delle convenzioni da stipularsi ai sensi dell'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, di somme pari all'importo dovuto per gli anni precedenti dalle singole regioni da prelevarsi a favore degli istituti previdenziali dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 - Stravolgimento del precedente sistema in base al quale l'obbligo contributivo delle regioni era subordinato alla stipula delle convenzioni - Incertezza riguardo alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal pagamento dei contributi - Illegittimità costituzionale.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8, secondo, terzo e quarto comma).
(Cost., artt. 81, quarto comma, 117, 118 e 119).

Ricorsi delle regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia - Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Obbligo per le regioni di comunicare al Ministro del lavoro e previdenza sociale e al Ministro del tesoro l'avvenuta stipula delle convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845 - Asserita estensione degli obblighi contributivi delle regioni tenute al pagamento delle sole assicurazioni obbligatorie eventualmente connesse alle attività svolte dagli apprendisti nell'ambito dei progetti formativi di competenza regionale - Insussistenza - Previsione di un mero obbligo di comunicazione di per sé non contrastante con l'autonomia delle regioni - Non fondatezza della questione.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8, primo comma).
(Cost., artt. 81, quarto comma, 117, 118 e 119).

Ricorsi delle regioni, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia - Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Imposizione alle regioni dell'obbligo di stipulare le convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845 - Previsto accantonamento da parte del Ministero del tesoro, in assenza di tali convenzioni, di somme pari all'importo dovuto dalle singole regioni per gli anni precedenti, da prelevarsi dal fondo di cui all'art. 8 della legge n. 291/1970 - Lamentata reiterazione di un d.l. già emesso in assenza dei presupposti costituzionali che lo giustificano - Impossibilità di far valere, in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale, presunte violazioni di norme costituzionali regolanti il potere governativo di adozione dei decreti-legge - Difetto di interesse a ricorrere - Inammissibilità della questione.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. in legge 7 dicembre 1989, n. 389, art. 8).
(Cost., art. 77, anche in connessione con l'art. 15, lett. c, della legge 23 agosto 1988, n. 400).

Conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Ricorso della regione Toscana - Previdenza - Contributi assicurativi per gli apprendisti artigiani - Oggetto del conflitto - Decreto-legge emanato dal Governo ai sensi dell'art. 77 della Costituzione - Inidoneità dell'atto impugnato a dar luogo ad un conflitto di attribuzione tra Stato e regione - Inammissibilità.

(D.-L. 9 ottobre 1989, n. 338, art. 8).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Francesco SAJA;

Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338 (Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati) promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana

e Lombardia notificati il 28 ottobre, 4 e 8 novembre 1989, depositati in cancelleria il 3, 6 e 15 novembre 1989 ed iscritti rispettivamente ai nn. 91, 92, 93, 94, 95 e 98 del registro ricorsi 1989; nonché nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338 convertito, senza modificazioni, nella legge 7 dicembre 1989, n. 389 promossi con ricorsi delle Regioni Abruzzo, Umbria, Toscana, Veneto e Lombardia, notificati il 3, 5 e 8 gennaio 1990, depositati in cancelleria l'8 e 12 successivi ed iscritti rispettivamente ai nn. 3, 4, 5, 6 e 7 del registro ricorsi 1990; e nel giudizio promosso con ricorso della Regione Toscana notificato l'8 novembre 1989, depositato in cancelleria il 15 novembre successivo ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 1989, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'art. 8 del decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Valerio Onida per le Regioni Piemonte e Lombardia, Giorgio Berti per la Regione Veneto, Alberto Predieri per le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Toscana, Marco di Raimondo per la Regione Abruzzo e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Le Regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana, Lombardia e Abruzzo hanno proposto ricorso per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338 (Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati).

2. — L'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989 è ritenuto dalla Regione Piemonte contrastante con l'art. 77 della Costituzione, in relazione all'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché con gli artt. 16 e 22 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, e, in subordine, con gli artt. 24, 101 e 113 della Costituzione.

La ricorrente premette che la disciplina impugnata segue la legge quadro in materia di formazione professionale (legge 21 dicembre 1978, n. 845), la quale, sul presupposto del trasferimento delle relative competenze alle regioni, stabiliva (art. 16) che queste ultime, ai fini del pagamento dei contributi attinenti all'assistenza sociale obbligatoria per gli apprendisti (art. 21 della legge n. 25 del 1955), dovessero stipulare con gli istituti assicuratori convenzioni per il pagamento delle somme occorrenti per l'assicurazione in favore degli apprendisti artigiani, a valere sui fondi di cui all'art. 22, primo comma, della medesima legge (fondo comune previsto dall'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, integrato con gli stanziamenti statali già attinenti alle attività trasferite e con le disponibilità del Fondo per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori (FAPL) per l'anno 1979.

Questa disciplina — la quale, secondo la ricorrente, faceva sorgere l'obbligo del pagamento dei contributi solo a seguito della stipulazione delle apposite convenzioni (peraltro mai avvenuta) — è stata sostituita dall'impugnato decreto legge n. 338 del 1989, il quale, all'art. 8, ha stabilito una più articolata normativa, consistente nei seguenti punti: a) le regioni sono tenute a comunicare al Ministro del lavoro e a quello del tesoro, entro il 20 ottobre 1989, le convenzioni con gli istituti previdenziali di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, convenzioni che devono prevedere il pagamento dei contributi per gli anni 1988 e precedenti in dieci annualità costanti e alla stregua dei criteri previsti nel secondo comma dello stesso articolo; b) nel caso che le convenzioni non fossero stipulate e comunicate nei termini previsti, il Ministro del tesoro provvede ad accantonare importi annuali corrispondenti a quelli dovuti, a valere sulle erogazioni spettanti alle regioni per gli anni 1990 e successivi ai sensi dell'art. 8 della legge 12 maggio 1970, n. 281; c) in attesa della stipula delle convenzioni, le somme dovute da ogni regione per gli anni 1989 e successivi vengono trattenute sulle quote ad esse spettanti a titolo di ripartizione del fondo comune afferente all'anno successivo a quello di competenza dei contributi, assumendo a base di calcolo i crediti annualmente comunicati dal Ministro del lavoro ai fini della successiva erogazione a favore degli istituti assicuratori.

Secondo la ricorrente, le disposizioni ora ricordate violerebbero, innanzitutto, l'art. 77 della Costituzione, sia perché l'impugnato decreto-legge difetterebbe dei requisiti di necessità e di urgenza, sia perché l'art. 8 sarebbe inserito in un decreto-legge che, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988, sembrerebbe privo di un contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

In secondo luogo, le stesse disposizioni violerebbero gli artt. 117 e 119 della Costituzione in quanto, laddove impone alle regioni oneri previdenziali e assicurativi non rispondenti ad alcuna competenza regionale (essendo affidata al Ministro del tesoro la competenza a fissare i contributi), realizzerebbe una sorta di fiscalizzazione di oneri sociali a carico delle sole finanze regionali, e non della collettività generale.

In terzo luogo, la ricorrente ravvisa una violazione dell'art. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione da parte dell'art. 8 del decreto-legge impugnato, in quanto gli oneri accollati alle regioni sarebbero privi della relativa copertura ed inciderebbero in maniera dirompente sulla programmazione finanziaria regionale.

In altre parole, precisa la ricorrente, ad una situazione, in cui l'obbligo del versamento dei contributi e della loro misura dipendevano dalla stipula di convenzioni con gli enti assicuratori, ne subentrerebbe un'altra, quella delineata dall'art. 8 del decreto-legge impugnato, la quale sarebbe caratterizzata dalla imposizione *ex lege* dell'obbligo contributivo non accompagnata dal necessario adeguamento dello stanziamento dei fondi. Infatti, secondo la regione, non si potrebbe in alcun modo rinvenire un'adeguata copertura nei fondi indicati nell'art. 22 della legge n. 845 del 1978, i quali si sarebbero rivelati assolutamente insufficienti già nel 1979. Quest'ultimo dato, del resto, potrebbe essere agevolmente accertato da questa Corte, ove si decidesse di acquisirlo con ordinanza istruttoria. Resterebbe il fatto, ad avviso della ricorrente, che la quota del FAPL confluita nel fondo comune non sarebbe mai stata rivalutata dopo il 1979, mentre gli importi dei contributi sarebbero aumentati di circa tre volte a seguito dei decreti del Ministro del lavoro. Sicché sussisterebbe un ulteriore profilo di violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in dipendenza del fatto che i contributi il cui onere è stato addossato alle regioni risulterebbero indeterminati e, in ogni caso, sarebbero sicuramente destinati ad aumentare in ragione di due fattori — l'aumento degli apprendisti e l'aumento dei contributi — che non sarebbero controllabili dalle regioni, le quali non hanno competenze in materia.

In via subordinata, la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 24, 101 e 113 della Costituzione, in quanto la disposizione impugnata, nel determinare autoritativamente l'esistenza e l'entità del presunto obbligo, interferirebbe con le funzioni dell'autorità giudiziaria e comprimerebbe il diritto delle regioni alla tutela giudiziaria nei confronti delle pretese degli istituti assicuratori.

3. — La Regione Veneto ha contestato la legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989 sotto tre distinti profili.

A suo giudizio, risulterebbero innanzitutto violati gli artt. 117, 118, 119 e 77 della Costituzione, in relazione all'art. 15, terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal momento che si tratterebbe di un insieme di norme che, essendo contenuto in un decreto-legge non omogeneo ed essendo stato emanato senza la necessaria urgenza del provvedere, realizzerebbe una violazione dei requisiti di forma propri della decretazione di cui all'art. 77 della Costituzione.

In secondo luogo, l'art. 8 del decreto impugnato contrasterebbe con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, in relazione all'art. 8 della legge n. 281 del 1970 e 21 della legge n. 335 del 1976, in quanto dall'applicazione delle disposizioni impugnate deriverebbe un vincolo a scopi specifici di una porzione del fondo comune — il quale ha come sua esclusiva destinazione quella di fronteggiare autonomamente le spese necessarie allo svolgimento delle funzioni normali delle regioni —, un vincolo che inciderebbe, dunque, sul bilancio regionale. In particolare, la ricorrente osserva che l'impugnato art. 8 innova radicalmente la disciplina posta dall'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978, con la quale si collegherebbe in modo affatto artificioso. Infatti, le convenzioni di cui all'art. 16 erano strettamente correlate all'esercizio di funzioni regionali in materia di formazione professionale che avessero determinato di per sé, per le particolari modalità di esplicazione della formazione, il ricorso a forme assicurative. Di qui derivava, a giudizio della ricorrente, che gli oneri assicurativi erano accollati dalle singole regioni solo nei limiti in cui queste avessero esercitato, direttamente o indirettamente, compiti di formazione professionale in senso stretto. La disposizione impugnata, invece, prevedrebbe un onere relativo a tutte le assicurazioni obbligatorie dovute per gli apprendisti artigiani, un onere che, pertanto, sarebbe molto simile a un'imposta, come si desumerebbe anche dalla configurazione delle penalità per le regioni che non stipulano le convenzioni con gli enti assicuratori.

Infine, l'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989 violerebbe gli artt. 5, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione, in connessione con le relative norme sul trasferimento delle funzioni amministrative (d.P.R. n. 616 del 1977), a quelle della legge quadro in materia di formazione professionale (artt. 16 e 22, nonché 3, 4 e 5 della legge n. 845 del 1978) e a quelle sulla disciplina dell'apprendistato (art. 21 della legge n. 25 del 1955). Più precisamente, la ricorrente osserva che, in base alle leggi appena citate, le competenze regionali concernerebbero solamente le attività pubblicistiche o costituenti servizi d'interesse pubblico, e non invece la costituzione del rapporto di lavoro o gli aspetti retributivi, contributivi e previdenziali ivi compresi. Sul piano finanziario a questa divisione ne corrisponderebbe un'altra per la quale, mentre le prime attività dovrebbero essere finanziate nell'ambito del fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281 del 1970, le altre, invece, troverebbero la loro copertura in un apposito capitolo dello stato di previsione del bilancio del Ministero del lavoro (art. 18 della legge n. 845 del 1978). In questo sistema le regioni dovrebbero provvedere soltanto alle spese relative alle attività nelle quali si concretizzano gli interventi regionali (e non già a quelle inerenti al rapporto di lavoro di apprendista), come sembrerebbe confermato dalla scelta dello strumento convenzionale per determinare di volta in volta l'obbligo contributivo. L'impugnato art. 8, invece, stravolgerebbe questo sistema estendendo l'obbligo di

contribuzione delle regioni ad aspetti del rapporto di lavoro e caricando retroattivamente sulle regioni stesse un onere finanziario privo di qualsiasi titolo, senza prevedere i relativi mezzi di copertura. Come effetto di tale stravolgimento, l'art. 8 conferirebbe inoltre al Ministro del tesoro una posizione di supremazia e il potere di appropriarsi di quote del fondo comune, in violazione dell'art. 125 della Costituzione.

4. — Con tre distinti ricorsi dal contenuto identico, le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Toscana contestano la legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989 in riferimento agli artt. 5, 77, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Nello svolgere argomentazioni analoghe a quelle dedotte nei precedenti ricorsi, le ricorrenti insistono sulla rilevanza della reiterazione del decreto-legge in ordine alla lesione delle competenze regionali da parte di un potere statale illegittimamente esercitato.

In relazione al contenuto normativo dell'art. 8, esse lamentano in particolare la sostanziale introduzione di un meccanismo sanzionatorio ai danni delle regioni alle cui finanze verrebbero sottratte anche le somme dovute per la mancata stipula delle convenzioni per fatto o colpa degli enti previdenziali. Di qui deriverebbe una lesione delle competenze proprie delle regioni in materia di formazione professionale, entro la quale andrebbero ricomprese le competenze in discussione sull'apprendistato degli artigiani.

Infine, l'art. 8, terzo comma, presenterebbe un ulteriore motivo d'illegittimità costituzionale laddove introduce un controllo sostitutivo non rispondente ai requisiti di cui all'art. 125 della Costituzione, come enucleati da questa Corte, in quanto si tratterebbe di un controllo affidato a un Ministro, anziché al Governo, ed effettuato *inaudita altera parte*.

Le ricorrenti chiedono altresì che questa Corte disponga in via cautelare la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate.

5. — La Regione Lombardia ha presentato un ricorso con il quale contesta la legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989 con argomentazioni identiche a quelle svolte dalla Regione Piemonte nel ricorso precedentemente illustrato (v. punto 2).

6. — La Regione Abruzzo ha presentato un ricorso di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989, convertito, senza modificazioni, nella legge 7 dicembre 1989, n. 389.

Sul presupposto che la legge quadro sulla formazione professionale abbia trasferito alle regioni anche gli oneri previdenziali ed assicurativi inerenti alle posizioni degli apprendisti artigiani, la ricorrente ricorda che tale trasferimento sarebbe stato sottoposto a due condizioni, che non si sono verificate: la copertura attraverso il fondo comune integrato e la stipulazione delle convenzioni con gli istituti assicuratori. La causa di ciò sarebbe da ricondurre al fatto che non si è mai registrato un equilibrio tra il finanziamento disposto e i costi presuntivi. Di qui conseguirebbe la palese incostituzionalità della disposizione impugnata, perché imporrebbe alla regione oneri che non le competono e lederebbe il principio dell'autonomia finanziaria. Né, ad avviso della ricorrente, lo Stato potrebbe lamentarsi ora della mancata stipula delle convenzioni, dal momento che avrebbe dovuto sollevare allora conflitto di attribuzione. In luogo di questo, lo Stato, a giudizio della ricorrente, ha invece introdotto il meccanismo di cui all'impugnato art. 8.

Infine, quest'ultimo articolo violerebbe anche gli artt. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione per omessa copertura finanziaria degli oneri gravanti sulle regioni, dal momento che, mentre lo Stato ha aumentato gli importi dei contributi, non risulterebbero corrispondentemente incrementate le entrate necessarie a farvi fronte.

7. — Le Regioni Umbria, Toscana, Veneto e Lombardia hanno presentato ulteriori ricorsi nei confronti dell'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989 dopo che questo è stato convertito, senza modificazioni, nella legge 7 dicembre 1989, n. 389. In essi vengono sostanzialmente riformulate le stesse argomentazioni svolte nei ricorsi precedentemente presentati dalle medesime ricorrenti salvo le osservazioni relative alla reiterazione dei decreti-legge.

8. — Rispetto a tutti i ricorsi illustrati nei punti precedenti si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, eccependo, innanzitutto, l'inammissibilità dei profili d'illegittimità costituzionale relativi all'art. 77 della Costituzione, in quanto sarebbero connessi a pretesi vizi procedurali non comportanti lesioni delle competenze regionali. L'Avvocatura dello Stato nega anche che possa essere accolta la richiesta delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Toscana diretta a ottenere la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate, rilevando che il potere cautelare su cui si pretende di fondare la richiesta non potrebbe esser considerato come componente essenziale della tutela giurisdizionale.

A proposito delle pretese violazioni degli artt. 117 e 119 della Costituzione, il resistente osserva che la materia previdenziale non rientrerebbe nelle competenze proprie delle regioni, ma sarebbe stata delegata a queste dall'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978. Replicando, in particolare, alle osservazioni della Regione Veneto, l'Avvocatura afferma che, a suo giudizio, la disciplina dell'impugnato art. 8 non rientrerebbe nella «istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica», né nell'«artigianato». Ciò si desumerebbe chiaramente dall'art. 35 del d.P.R. n. 616 del 1977 e dagli artt. 2, 3 e 16 della legge n. 845 del 1978.

Riguardo alle censure mosse in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione, l'Avvocatura dello Stato contesta che l'impugnato art. 8 abbia addossato alle regioni nuovi oneri e non abbia garantito alle stesse la provvista dei mezzi finanziari per farvi fronte. Al contrario, secondo l'Avvocatura, l'articolo impugnato confermerebbe obblighi già contenuti nell'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978, ma rimasti a lungo inadempiti; nello stesso tempo, prevedrebbe agevolazioni a favore delle regioni, come quelle sugli arretrati e sui pagamenti rateizzati. Del resto, continua l'Avvocatura dello Stato, la provvista dei mezzi finanziari andrebbe ricercata nelle norme poste dall'art. 22, primo comma, della legge n. 845 del 1978, il quale fa riferimento al fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281 del 1970, integrato con tutti gli stanziamenti di spesa iscritti nel bilancio dello Stato attinenti ad attività di formazione professionale trasferite o da trasferire, nonché con l'importo corrispondente alla disponibilità del FAPL per il 1979.

Quanto, poi, alla prospettazione delle ricorrenti, secondo la quale i fondi sarebbero stati in ogni caso insufficienti, l'Avvocatura dello Stato, dopo aver sottolineato che tale argomentazione sembra presupporre l'ammissione dell'obbligo, replica con quattro ordini di ragioni. Innanzitutto, sostiene che non sia possibile dubitare oggi della legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge n. 845 del 1978, al quale va fatta risalire l'imposizione dell'obbligo alle regioni. In ogni caso, continua l'Avvocatura, non si dovrebbe porre un problema di copertura di nuove o maggiori spese, dal momento che si tratterebbe di semplice trasferimento dallo Stato alle regioni di oneri già esistenti e delle relative risorse finanziarie. In terzo luogo, non andrebbe trascurato che l'impugnato art. 8 porrebbe norme di favore per le regioni per quanto riguarda le funzioni amministrative delegate relative alla sicurezza sociale degli apprendisti artigiani. Infine, osserva l'Avvocatura, non sarebbe rispondente al vero che i fondi trasferiti nel 1979 non siano stati rivalutati, anche se non sembrerebbe ammissibile che questa Corte produca un'ordinanza istruttoria su dati che atterrebbero al merito della questione, e non alla sua legittimità costituzionale.

Il resistente contesta anche la fondatezza della censura prospettata dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 125 della Costituzione, dal momento che, a suo giudizio, il controllo sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni sarebbe del tutto normale riguardo a funzioni delegate.

Infine, in relazione alle censure mosse dalle Regioni Piemonte e Lombardia in via subordinata, l'Avvocatura dello Stato ne eccepisce l'inammissibilità e, in ogni caso, ne contesta la fondatezza, dal momento che le regioni potrebbero sempre ottenere in sede giurisdizionale la determinazione del corrispettivo forfettario dovuto agli istituti assicuratori.

9. — In prossimità dell'udienza hanno depositato memorie le Regioni Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto, le quali insistono nelle proprie richieste.

Nel ribadire l'esigenza di un'ordinanza istruttoria, le Regioni Piemonte e Lombardia sottolineano che — in assenza di convenzioni dirette a regolare il numero degli apprendisti, il flusso di denaro e altri aspetti rilevanti del rapporto con gli enti assicuratori — l'obbligo imposto dall'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978 non poteva non esser limitato ai fondi così come individuati e trasferiti al fondo comune dall'art. 22, primo comma, della stessa legge. L'impugnato art. 8, invece, accolla alle regioni spese che, secondo i dati in possesso delle ricorrenti, sarebbero giunte ormai a livelli elevatissimi senza prevedere alcun coordinamento con lo Stato. Di qui discenderebbe l'illegittimità costituzionale di disposizioni che imporrebbero alle regioni l'obbligo di sopportare uno sproporzionato aumento dei costi senza alcun intervento riequilibratore dello Stato.

Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Umbria, nel contestare l'affermazione dell'Avvocatura dello Stato secondo la quale le competenze contestate sarebbero delegate (e non trasferite), osservano che nell'ambito della previdenza e assistenza sussistono funzioni alcune delle quali sono dello Stato e altre delle regioni. Nel caso oggetto dei ricorsi in discussione vi sarebbe, secondo le ricorrenti, un'esplicita attribuzione alle regioni di competenze concernenti il pagamento dei contributi assicurativi obbligatori per gli apprendisti artigiani, dal momento che tali competenze sarebbero sistematicamente collocate all'interno della materia della formazione professionale. Questa conclusione risulterebbe confermata, sempre a giudizio delle ricorrenti, dalla previsione della stipula delle convenzioni tra le regioni e gli istituti assicuratori nonché dal pagamento della somma «a valere» sui fondi di cui all'art. 22, primo comma, della legge n. 845 del 1978, che porterebbero a individuare un adempimento funzionalmente collegato a un settore attribuito alla competenza concorrente delle regioni.

Dopo aver insistito sull'opportunità di un'indagine istruttoria volta ad acquisire i dati relativi alle richieste complessivamente avanzate dagli enti assicuratori per poterli utilmente comparare con i fondi messi a disposizione delle regioni per il relativo pagamento, le stesse ricorrenti sottolineano l'illegittimità di un meccanismo sanzionatorio che renderebbe automatico e necessario il blocco di parte dei fondi attribuiti alle regioni (allorché li condizionano alla stipula delle convenzioni), sottraendo così alle stesse regioni somme che non sono quelle effettivamente dovute, ma quelle richieste dagli enti assicuratori (le quali, invece, andrebbero accertate all'interno del modulo convenzionale).

La Regione Veneto, nel ribadire le proprie argomentazioni, richiama a sostegno delle stesse il parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

10. — Con un separato ricorso la Regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989, di cui chiede anche la sospensione. Ad avviso della ricorrente, il Governo, nel reiterare per quattro volte disposizioni identiche già contenute in precedenti decreti-legge, avrebbe illegittimamente operato una sorta di conversione surrettizia di norme già decadute (perché non convertite) e, quindi, non più esistenti. Come tali, queste norme non potrebbero essere richiamate in vita da un atto, come quello impugnato, che essendo stato posto in frode alla Costituzione, dovrebbe essere probabilmente considerato come privo di forza o di valore di legge. In ogni caso, qualunque sia la sua natura, non si dovrebbe dubitare della esperibilità, in relazione ad esso, di un conflitto di attribuzione, poiché, sostiene la ricorrente, è insegnamento di questa Corte che a radicare quel giudizio sia sufficiente un qualsiasi atto, anche privo di regime o di valore tipico, purché espressivo di un'affermazione di competenza.

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha eccepito l'inammissibilità del conflitto ed ha richiesto, comunque, il suo rigetto senza addurre argomenti specifici.

11. — Nel corso della discussione nella pubblica udienza le regioni ricorrenti, oltre a ribadire i propri punti di vista, hanno addotto nuovi argomenti. In particolare le Regioni Piemonte e Lombardia hanno osservato che, a voler sostenere che le competenze in discussione siano delegate e non trasferite (come afferma l'Avvocatura dello Stato), si dovrebbe concludere che i relativi oneri debbano essere addossati allo Stato. La Regione Abruzzo ha sottolineato che tutta la vicenda sarebbe stata condotta dallo Stato in assoluto spregio del principio di cooperazione, più volte affermato da questa Corte.

L'Avvocatura dello Stato, nel ribadire che i giudizi hanno ad oggetto funzioni delegate alle regioni in base all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione e che il FAPL deve considerarsi assorbito nel Fondo comune a partire dalla legge finanziaria del 1982, osserva che la situazione disciplinata dall'impugnato art. 8 è caratterizzata da una variegata rete di rapporti di debito e di credito rispetto ai quali lo Stato avrebbe la posizione di fidejussore, di modo che esso sarebbe legittimato a intervenire nei casi in cui le regioni non adempissero.

Considerato in diritto

1. — I numerosi ricorsi di legittimità costituzionale, di cui in epigrafe, presentati dalle Regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana, Lombardia e Abruzzo, nonché il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Toscana, anch'esso indicato in epigrafe, possono essere riuniti per essere discussi congiuntamente e per essere decisi con un'unica sentenza, dal momento che hanno un medesimo oggetto, costituito dall'art. 8 del decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338 (Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, e di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati), convertito, senza modificazioni, nella legge 7 dicembre 1989, n. 389.

2. — La fissazione dell'udienza per il dibattimento delle questioni di costituzionalità sollevate dai ricorsi delle Regioni Emilia Romagna, Umbria e Toscana nonché del conflitto proposto dalla Regione Toscana induce a considerare assorbita la richiesta di sospensione del decreto-legge impugnato, presentata dalle suddette regioni.

3. — Va, innanzitutto, dichiarata l'inammissibilità delle censure che le Regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia propongono, con varie argomentazioni, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, anche in connessione con l'art. 15, lett. c), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

È giurisprudenza costante di questa Corte (v., da ultimo, sentt. nn. 243 del 1987, 302 e 1044 del 1988, 544 del 1989) che le regioni, allorché agiscono nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, non possono legittimamente far valere presunte violazioni delle norme costituzionali regolanti il potere governativo di adozione dei decreti-legge, le quali non comportano di per sé alcuna lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita alle stesse. In tali casi, infatti, difetta quell'interesse a ricorrere qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità delle competenze regionali, che è proprio dei giudizi in questione.

4. — Inammissibile è, altresì, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Toscana nei confronti dello Stato in relazione all'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989, a causa dell'inidoneità dell'atto impugnato a dar origine a un conflitto di attribuzione tra Stato e regioni.

Il ricorso in questione ha ad oggetto un decreto-legge, che, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, è stato adottato dal Governo, è stato emanato dal Presidente della Repubblica ed è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Si tratta, dunque, di un atto che, anche a voler dubitare della sua conformità a Costituzione, ha nondimeno un indubbio valore di legge ed esiste nell'ordinamento positivo con il particolare regime giuridico che lo caratterizza, fintantoché non sia

eliminato dallo stesso in conseguenza di abrogazione o non sia privato di efficacia a seguito di dichiarazione d'illegittimità costituzionale nelle forme e nei modi prescritti dalla Costituzione. A motivo della sua natura legislativa, in relazione a tale atto la regione non può sollevare conflitto di attribuzione, dal momento che, al fine di ripristinare l'integrità delle proprie competenze costituzionali eventualmente lese da atti statali di carattere legislativo, la regione dispone del distinto strumento del ricorso di legittimità costituzionale in via principale, ricorso in relazione al quale sono previsti termini di presentazione più brevi (v. art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87) e, soprattutto, un oggetto diverso e una decisione avente contenuto, natura ed efficacia differenti (v., nello stesso senso, sent. n. 358 del 1985).

5. — Tutte le Regioni ricorrenti contestano la legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989, convertito nella legge n. 389 del 1989, il quale contiene le seguenti disposizioni:

a) le regioni a statuto ordinario sono tenute a comunicare, entro il 20 ottobre 1989, al Ministro del lavoro e della previdenza sociale e al Ministro del tesoro la stipula delle convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, per il pagamento delle assicurazioni obbligatorie a favore degli apprendisti artigiani (primo comma);

b) le stesse regioni sono tenute a pagare, di norma in dieci annualità costanti, i contributi dovuti per gli anni 1988 e precedenti (secondo comma);

c) nel caso che le convenzioni non fossero stipulate e comunicate nei termini previsti, «il Ministro 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 comma secondo», importi che vengono calcolati sulla base dei crediti comunicati (entro il 15 novembre 1989) dal Ministro del lavoro e vengono corrisposti agli istituti assicuratori entro il termine di ogni esercizio (terzo comma);

d) in attesa della stipula delle convenzioni, i contributi dovuti da ogni regione per gli anni 1989 e successivi verranno trattenuti sulle quote ad esse spettanti a titolo di ripartizione del fondo comune afferente all'anno successivo a quello di competenza dei contributi, assumendo a base di calcolo i crediti annualmente comunicati al Ministro del lavoro ai fini della successiva erogazione a favore degli istituti assicuratori (quarto comma).

Ad avviso delle ricorrenti, l'insieme delle disposizioni ora indicato contrasterebbe con la Costituzione innanzitutto sotto un duplice profilo:

a) per violazione dell'autonomia finanziaria goduta dalle regioni nelle materie ad esse assegnate (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione), dal momento che le disposizioni impugnate imporrebbero alle regioni stesse oneri assicurativi cui non corrisponderebbe un potere regionale di determinazione dei medesimi e per i quali non sarebbe garantita in modo certo la provvista dei fondi necessari al loro pagamento;

b) per violazione del combinato disposto formato dagli artt. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione, in quanto le disposizioni impugnate porrebbero a carico delle regioni oneri assicurativi senza contestualmente prevedere i mezzi necessari per farvi fronte, producendo così un grave pregiudizio alla programmazione finanziaria regionale.

6. — Non fondate sono, innanzitutto, le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 8, primo comma, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito nella legge n. 389 del 1989, il quale, come s'è appena ricordato, impone alle regioni di comunicare, entro il 20 ottobre 1989, ai Ministri del lavoro e del tesoro la stipula delle convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

Riguardo a tale articolo la Regione Veneto prospetta un particolare profilo d'illegittimità costituzionale. A suo giudizio, l'impugnato art. 8 innoverebbe profondamente la precedente disciplina, disposta dall'art. 16 della legge n. 845 del 1978, nel senso che, mentre quest'ultima circoscriverebbe gli obblighi contributivi delle regioni al pagamento delle sole assicurazioni obbligatorie eventualmente connesse alle attività svolte dagli apprendisti nell'ambito dei progetti formativi di competenza regionale, l'art. 8, invece, estenderebbe l'impegno delle regioni a tutti gli oneri relativi alle assicurazioni obbligatorie garantite per legge agli apprendisti artigiani. Da tale estensione, secondo la ricorrente, deriverebbe uno squilibrio notevole tra le prestazioni obbligatorie cui le regioni sono tenute e i fondi che l'impugnato art. 8 destina a copertura di quelle prestazioni, squilibrio che comporterebbe una lesione dell'art. 119 della Costituzione.

L'interpretazione formulata dalla ricorrente non può essere condivisa tanto per quel che concerne il significato da attribuire all'art. 8 del decreto-legge n. 338 del 1989, quanto per quel che riguarda il senso da riconoscere all'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978.

Sotto il primo dei profili indicati, occorre sottolineare che l'art. 8 non contiene alcuna norma relativa alla pretesa estensione dell'oggetto delle assicurazioni obbligatorie addossate alle regioni, dal momento che esso si limita a stabilire un obbligo di comunicazione delle convenzioni riguardanti le assicurazioni obbligatorie indicate nell'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978. Per i restanti commi, l'art. 8 pone norme che, pur se indubbiamente incidono sulla natura degli obblighi contributivi delle regioni, non ne toccano, tuttavia, l'estensione.

D'altra parte, non si può neppure affermare che il ricordato art. 16 della legge n. 845 del 1978 circoscriva l'obbligo delle regioni al pagamento delle sole assicurazioni eventualmente connesse alle attività svolte dagli apprendisti artigiani nell'ambito dei corsi di formazione professionale organizzati dalle regioni stesse. Una tale delimitazione è, anzi, espressamente esclusa dallo stesso art. 16, il quale, al comma terzo, stabilisce che le convenzioni tra le regioni e gli istituti assicuratori sono stipulate «per i fini di cui all'art. 21 della legge 19 gennaio 1955, n. 25», vale a dire allo scopo di soddisfare gli obblighi previdenziali e assicurativi generalmente previsti a favore di tutti gli apprendisti artigiani, indipendentemente dalla loro frequenza (o dal periodo di frequenza relativo) ai corsi professionali organizzati dalle regioni. L'interpretazione ora enunciata, oltre ad essere confortata dai lavori preparatori relativi alla legge n. 845 del 1978, trova una conferma di ordine sistematico sia nel trasferimento alle regioni dell'onere complessivo relativo al pagamento dei contributi assicurativi che per l'innanzi era imputato al Fondo di Addestramento Professionale dei Lavoratori (disposto dallo stesso art. 16, terzo comma), sia nella norma concernente l'esclusione di oneri assicurativi a carico degli imprenditori artigiani (norma che, dopo l'abrogazione dell'art. 28, operata dall'art. 16, quarto comma, della legge n. 845 del 1978, è tuttora deducibile dall'art. 26 della legge n. 25 del 1955, che esonera gli imprenditori artigiani dal pagamento delle marche settimanali di cui all'art. 22 della stessa legge).

In definitiva, poiché l'estensione dei contributi assicurativi dovuti dalle regioni in base all'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978 è la medesima implicata dall'impugnato art. 8 (che anzi rinvia, per quel che concerne l'oggetto dell'onere dovuto, all'art. 16), viene meno la premessa sulla base della quale la Regione Veneto ha ipotizzato l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Parimenti non fondate sono le censure di incostituzionalità formulate dalle altre ricorrenti limitatamente alla disposizione contenuta nell'art. 8, primo comma, del decreto-legge n. 338 del 1989. Di per sé, questo articolo non pone alcun obbligo alle regioni a statuto ordinario in ordine al pagamento dei contributi assicurativi, ma le vincola, più semplicemente, a comunicare ai Ministri del lavoro e del tesoro la stipulazione delle convenzioni eventualmente avvenuta fra le stesse regioni e gli istituti assicuratori in relazione al pagamento delle assicurazioni obbligatorie a favore degli apprendisti artigiani. Sebbene tale obbligo di comunicazione sia correlato, nell'ambito dell'impugnato art. 8, a un meccanismo sostitutivo operante come sanzione al mancato adempimento degli obblighi assicurativi nel termine del 20 ottobre 1989, esso gioca altresì un ruolo autonomo, nel senso che è strumentale anche rispetto alla conoscenza da parte dei ministeri indicati delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 16 della legge n. 845 del 1978 e della quantificazione della spesa relativa, anche in vista della previsione degli oneri finanziari da stanziare con legge dello Stato. Considerato sotto tale aspetto, l'art. 8, primo comma, non comporta alcuna lesione dell'autonomia regionale, poiché, come questa Corte ha costantemente affermato (v., ad esempio, sentt. nn. 359 del 1985; 730 del 1988 e 338 del 1989), nessuna violazione di quell'autonomia può derivare da doveri di informazione che siano eventualmente imposti alle regioni nei confronti dello Stato.

Né, in realtà, possono trarsi argomenti contrari dalla pretesa irrazionalità del termine breve imposto alle regioni stesse dalla disposizione impugnata, sia perché l'obbligo regionale di stipulare le convenzioni preesisteva da oltre un decennio (ex art. 16, l. n. 845 del 1978), sia perché l'obbligo di comunicazione dell'eventuale stipula delle predette convenzioni tendeva altresì a fotografare la situazione esistente al momento dell'adozione dell'impugnato decreto-legge, una situazione che il legislatore statale presumeva, fondatamente, caratterizzata da una massiccia evasione da parte delle regioni nel pagamento dei contributi assicurativi a favore degli apprendisti artigiani.

7. — Vanno invece accolti i dubbi di legittimità costituzionale relativi all'art. 8, terzo e quarto comma, del decreto-legge n. 389 del 1989.

7.1. — A differenza delle disposizioni contenute nel primo comma dell'art. 8, quelle poste dai commi successivi modificano profondamente il significato della disciplina preesistente, contenuta nell'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978.

Quest'ultima, infatti, nello stabilire un obbligo delle regioni di pagare le assicurazioni obbligatorie a favore degli apprendisti artigiani, lo aveva subordinato, da un lato, alla utilizzazione delle risorse finanziarie confluite nel fondo comune indicato dall'art. 22 della medesima legge, e, dall'altro, alla stipulazione di convenzioni tra le regioni e gli istituti assicuratori. Con tali convenzioni le regioni a statuto ordinario avevano la possibilità di mantenere il pagamento degli oneri derivanti dalle assicurazioni sociali degli apprendisti artigiani all'interno dei limiti delle disponibilità

assicurate a ciascuna di esse ai sensi dell'art. 22, primo comma, della legge n. 845 del 1978. In ogni caso — e ciò va sottolineato — alla luce della precedente disciplina la volontà della regione, seppure all'interno di un modulo convenzionale, era determinante in ordine alla definizione e alla quantificazione dell'onere gravante sulle risorse finanziarie regionali in conseguenza del pagamento delle assicurazioni obbligatorie a favore degli apprendisti artigiani. Sicché, qualunque fosse il giudizio di merito da dare al sistema prescelto, l'autonomia regionale ne risultava formalmente rispettata.

L'impugnato art. 8 ha modificato tale sistema attraverso la previsione di un meccanismo di accantonamento forzoso degli importi dovuti e di trattenuta delle quote spettanti a titolo di ripartizione del fondo comune per l'anno successivo, che lo Stato, in forza dei commi terzo e quarto del medesimo articolo, è autorizzato a mettere in atto in caso di mancata stipula delle convenzioni o in attesa della stipulazione delle medesime. In virtù di questo meccanismo, l'obbligo imposto alle regioni per il pagamento delle assicurazioni obbligatorie a favore degli apprendisti artigiani si trasforma in un obbligo che, per un verso è incondizionato, dal momento che, ai fini del suo adempimento da parte delle regioni, diviene irrilevante la stipula, o meno, delle relative convenzioni; e, per altro verso, ha per contenuto l'erogazione di una somma di denaro la cui determinazione sfugge alla volontà della regione.

7.2. — Allo scopo di valutare la legittimità costituzionale di un obbligo come quello appena delineato, si rende necessario verificare previamente se esso rientri tra le competenze trasferite alle regioni (come suppongono l'Emilia-Romagna, l'Umbria e la Toscana) ovvero se sia connesso con funzioni delegate alle stesse (come ritengono l'Abruzzo e l'Avvocatura dello Stato).

Come si è affermato nel punto n. 6, non vi può esser dubbio che l'obbligo di pagare i contributi assicurativi indicati dall'art. 16 della legge n. 845 del 1978, cui l'impugnato art. 8 fa riferimento, rientri nella materia della previdenza e dell'assicurazione obbligatoria (v., da ultimo, sent. n. 227 del 1990). Si tratta di materia che esula dalle competenze proprie delle regioni a statuto ordinario, finanche in riferimento ai rapporti di lavoro che queste ultime stipulano con i propri dipendenti. Del resto, tanto in occasione del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni avvenuto nel 1972 quanto in occasione di quello del 1977, i relativi decreti presidenziali hanno precisato, nel trasferire alle regioni la formazione professionale (anche degli apprendisti), che restava riservata allo Stato la disciplina del rapporto giuridico di apprendistato e, quindi, degli aspetti retributivi, contributivi e previdenziali connessi a quest'ultimo (v. art. 7, lettera c), del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10; art. 36 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Questa ripartizione di competenze è stata confermata dalla legge-quadro in materia di formazione professionale (v. legge 21 dicembre 1978, n. 845), la quale, tuttavia, all'art. 16, terzo comma, dispone che, ai fini della prestazione della previdenza e dell'assistenza sociale obbligatoria (art. 21, legge 19 gennaio 1955, n. 25), le regioni «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». Sebbene tale disposizione non contenga nella sua formulazione letterale una chiara affermazione sulla natura giuridica delle relative funzioni, queste debbono essere qualificate come funzioni delegate trattandosi di attività previdenziali non comprese in alcuna delle materie fra quelle indicate dall'art. 117 della Costituzione e, pertanto, da considerarsi affidate alle regioni in forza dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione.

7.3. — Rispetto ai compiti connessi con l'esercizio delle funzioni delegate, i principi dell'autonomia finanziaria regionale e della copertura finanziaria delle spese comportate dall'espletamento di quei compiti sono stati attuati dall'art. 1, terzo comma, n. 4, della legge 22 luglio 1975, n. 382 (oltretutto da altre disposizioni di legge statale che si muovono nello stesso ordine di idee), il quale stabilisce che lo Stato deve assicurare i «mezzi necessari» per il migliore esercizio delle predette funzioni. Tali principi risultano violati dalle disposizioni impugnate, le quali, a fronte di un obbligo di contribuzione non derogabile da parte delle regioni e non determinabile da queste tanto in relazione all'ammontare dei contributi quanto in relazione al numero dei beneficiari, prevede una provvista di mezzi finanziari incongrua e, comunque, priva della dovuta certezza.

Gli artt. 16, terzo comma, e 22 della legge n. 845 del 1978 stabiliscono un meccanismo di finanziamento delle attività delegate alle regioni in ordine al pagamento dei contributi assicurativi a favore degli apprendisti artigiani che non dà alcuna garanzia circa la sufficienza delle risorse necessarie per l'espletamento di quelle attività. Infatti, i nuovi finanziamenti passati alle regioni a statuto ordinario a fronte del nuovo obbligo di pagamento dei contributi assicurativi relativi agli apprendisti artigiani sono costituiti dalle «disponibilità» del Fondo Addestramento Professionale Lavoratori (FAPL), che l'art. 22, primo comma, della legge n. 845 del 1978 fa confluire nel Fondo comune. Tali disponibilità, da un lato, non possono identificarsi con tutte le entrate del Fondo per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori (FAPL), perché con tale gestione fuori bilancio il Governo provvedeva a sostenere altre spese, rimaste a suo carico, oltre a quelle, delegate alle regioni, relative al pagamento degli oneri assicurativi per gli apprendisti artigiani; e, dall'altro, risultano determinate nel loro importo finale a seguito della deduzione

dall'ammontare esistente di «tutti gli impegni di spesa e i pagamenti relativi ad attività svolte o in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore della legge n. 845 del 1978» (art. 4, D.M. 15 gennaio 1979, relativo alla disciplina della gestione stralcio del soppresso FAPL). Dal sistema normativo ora delineato consegue che le entrate regionali previste per far fronte alle nuove funzioni delegate dipendono in buona parte da criteri basati su variabili definibili soltanto a posteriori.

Inoltre, l'assenza di meccanismi di adeguamento, contenenti correttivi volti al proporzionamento delle suddette disponibilità allo scopo del pagamento degli oneri contributivi a favore degli apprendisti artigiani, induce a concludere che, a causa delle disposizioni impugnate — vale a dire una volta che gli obblighi contributivi per le assicurazioni sociali a favore degli apprendisti artigiani siano svincolati dalla stipulazione delle convenzioni previste dall'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978 —, viene a mancare la garanzia della proporzionalità delle spese rispetto alle risorse disponibili e della certezza dei mezzi finanziari necessari allo svolgimento delle relative funzioni delegate.

Oltre a non risultare garantita nel suo importo globale messo a disposizione di tutte le regioni a statuto ordinario, la provvista dei mezzi di finanziamento necessari per lo svolgimento delle funzioni delegate in ordine al pagamento dei contributi assicurativi a favore degli apprendisti artigiani non gode di una garanzia certa e adeguata neppure in relazione all'onere contributivo addossato su ciascuna regione. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, la ricordata garanzia risulta frustrata dalla previsione della ripartizione dei fondi sulla base di parametri di carattere perequativo, quali quelli del Fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281 del 1970, che prescindono in gran parte dai costi effettivamente imputabili alle singole regioni per il pagamento delle assicurazioni obbligatorie per gli apprendisti artigiani. Tanto che — in base ai dati acquisiti da questa Corte e con riferimento alla spesa storica, aumentata della stessa percentuale di incremento del fondo comune — appare chiaro che alcune regioni (come quasi tutte quelle ricorrenti) hanno avuto disponibilità di fondi assolutamente insufficienti per far fronte alle effettive necessità di pagamento delle assicurazioni obbligatorie per gli apprendisti artigiani, mentre altre si sono viste trasferire mezzi finanziari di gran lunga superiori alle necessità effettive connesse all'anzidetto obbligo contributivo.

Il quadro normativo offerto dalle disposizioni impugnate risulta, per le ragioni ora dette, profondamente irrazionale ed esige, pertanto, una revisione da parte del legislatore ispirata ai principi costituzionali che presiedono tanto alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato (art. 45, secondo comma, della Costituzione), quanto, ove si ritenga di mantenere la delega delle relative funzioni alle regioni, alla garanzia della certezza della copertura finanziaria degli oneri derivanti dal pagamento delle assicurazioni obbligatorie a favore degli apprendisti artigiani, sia per quanto riguarda le risorse finanziarie globalmente assegnate alle regioni, sia per quelle messe a disposizione di ciascuna di esse.

8. — Per motivi analoghi a quelli ora enunciati va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, del decreto-legge n. 338 del 1989. Tale disposizione, nello stabilire che le convenzioni di cui all'art. 16, terzo comma, della legge n. 845 del 1978 abbiano il contenuto da essa stessa determinato (pagamento in annualità costanti dei contributi relativi agli anni 1988 e precedenti), ha svuotato di significato il riferimento dell'obbligo contributivo regionale alla condizione della stipula delle convenzioni. Essa, infatti, ha innanzitutto dato per presupposta l'esistenza di una adeguatezza dei fondi disponibili all'ammontare dei contributi da pagare, mentre, per i motivi già enunciati, ciò non corrisponde alla realtà di una notevole parte delle regioni, tra le quali quasi tutte le ricorrenti. Con ciò stesso, la medesima disposizione ha escluso la possibilità di garantire alle regioni una determinazione degli oneri contributivi sicuramente all'interno dell'ammontare dei mezzi finanziari posti a disposizione delle medesime regioni anche singolarmente considerate. Di qui deriva l'indubbia lesione, da parte della disposizione impugnata, degli artt. 119 e 81, quarto comma, della Costituzione, che garantiscono alle regioni l'autonomia finanziaria e la copertura delle spese necessarie allo svolgimento delle funzioni delegate.

9. — Resta assorbito ogni altro profilo di legittimità costituzionale sollevato dalle ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338 (Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati), convertito nella legge 7 dicembre 1989, n. 389, sollevata, in riferimento all'art. 77 della Costituzione anche in connessione con l'art. 15, lett. c) della legge 23 agosto 1988, n. 400, dalle Regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Toscana nei confronti dello Stato in relazione all'art. 8 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito nella legge 7 dicembre 1989, n. 389, sollevata, con riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al combinato disposto degli artt. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana e Lombardia; con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 8, secondo, terzo e quarto comma, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito nella legge 7 dicembre 1989, n. 389.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 luglio 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

90C0854

N. 315

Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Imputato contumace irreperibile - Sentenza contumaciale - Impugnazione - Impossibilità di proporla per il difensore privo di mandato speciale - Prospettata disparità di trattamento rispetto all'imputato presente o considerato tale con conseguente lesione del diritto di difesa - Asserito contrasto con la convenzione europea dei diritti dell'uomo - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

(C.P.P. 1930, art. 192, terzo comma, come sostituito dall'art. 2 della legge 23 gennaio 1989, n. 22).

(Cost., artt. 3 e 24; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni Conso;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 192, ultimo comma, del codice di procedura penale del 1930, sostituito dall'art. 2 della legge 23 gennaio 1989, n. 22 (Nuova disciplina della contumacia), promosso con ordinanza emessa il 25 settembre 1989 dalla Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di Trovero Adriano, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1990.

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

Udito nella camera di consiglio del 21 marzo 1990 il Giudice relatore Giovanni Conso.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di cassazione, con ordinanza del 25 settembre 1989, emessa nel corso del procedimento penale a carico di Trovero Adriano, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione ed all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questione di legittimità dell'art. 192, ultimo comma, del codice di procedura penale del

1930, quale sostituito ad opera dell'art. 2 della legge 23 gennaio 1989, n. 22, «per la parte in cui non consente al difensore di imputato contumacia irreperibile impugnazione della sentenza contumaciale se non sia stato munito di specifico mandato».

Analizzati gli argomenti addotti dalla Relazione al progetto preliminare del nuovo codice di procedura penale, estremamente significativi sul punto, in quanto la norma denunciata costituisce anticipazione dell'assetto organico dato dal codice del 1988 alla contumacia, il giudice *a quo* si sofferma, con specifico riguardo all'art. 192 del codice di procedura penale del 1930, sulla necessità dello «specifico mandato», come «logica ed inevitabile conseguenza della nuova disciplina della contumacia e della restituzione in termini introdotta dalla legge n. 22/89». Ma detto risultato sarebbe non del tutto convincente sul piano della legittimità costituzionale, lasciando «presumere che l'imputato abbia effettuato una preventiva valutazione circa le conseguenze dell'attività che il difensore potrà compiere nel suo interesse», un'eventualità che è, invece, da escludere categoricamente quando l'imputato sia irreperibile. Di conseguenza, in caso di irreperibilità sarebbe assolutamente irragionevole ritenere «il silenzio come sintomatico di una volontà di non impugnare».

D'altro canto, il difensore d'ufficio di un imputato irreperibile mai avrebbe potuto ricevere lo specifico mandato richiesto dalla legge; quindi, «il diverso minor diritto a chiedere la restituzione in termini» attribuito all'imputato non sarebbe in grado di bilanciare la sottrazione al difensore del diritto di proporre gravame, donde una duplice violazione dell'art. 24 della Costituzione, sia con riguardo al difensore sia con riguardo allo stesso imputato.

Specie con riferimento alla difesa tecnica risulterebbe vulnerato il diritto protetto dalla norma costituzionale, se è vero che, ogni qual volta l'autodifesa non sia concretamente esercitabile, «la legge processuale riconosce alla difesa tecnica poteri di sostituzione in virtù dei quali si realizza quella integrazione con l'altra parte tanto da soddisfare i principi costituzionali».

Nei «casi estremi di irreperibilità» sottrarre al difensore il potere autonomo di impugnare equivale ad estromettere di fatto dal processo la difesa tecnica, che potrebbe subito far valere l'illegittimità della decisione.

Ulteriori perplessità quanto alla conformità all'art. 24 della Costituzione della norma denunciata si profilerebbero alla stregua dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «che garantisce ad ogni accusato il diritto a difendersi da sé o ad avere l'assistenza di un difensore per assicurare l'equità del processo, ossia un equilibrio di autodeterminazione dell'imputato in un quadro di garanzie tecniche che hanno rilevanza anche oggettiva per l'intera società».

Sotto tale aspetto, al giudice *a quo* appare preminente per il «cittadino sottoposto a procedimento penale» la presenza del difensore tecnico: tanto più quando questo «cittadino» sia contumace, latitante, all'estero o irreperibile.

La mancanza del diritto di impugnare per il difensore non potrebbe dirsi adeguatamente compensata dal nuovo regime della restituzione nel termine. E ciò perché «la restituzione in termini può arrivare, quando ne ricorrano i presupposti, allorché gravi danni si siano già verificati per effetto del passaggio in giudicato della sentenza e dell'inizio della esecuzione della pena detentiva, sicché il rinvio successivo si risolve in una minore garanzia rispetto a quella assicurata dall'autonomo potere di impugnativa del difensore».

Con riguardo alla violazione, pur'essa dedotta, dell'art. 3 della Costituzione, il giudice *a quo* rileva come una irrazionale disparità di trattamento debba ravvisarsi nella disciplina riservata al contumace rispetto alla disciplina riservata all'imputato assente (ma non contumace) e all'imputato presente. Infatti, un imputato assente, non essendo contumace, è validamente rappresentato dal difensore legittimato a proporre impugnativa secondo le regole generali anche in mancanza di uno specifico mandato ad impugnare; così come è egualmente garantita la posizione dell'imputato presente il cui difensore può, anche in tal caso, senza necessità di uno specifico mandato, autonomamente proporre impugnazione.

Quanto alla «posizione degli imputati irreperibili (ipotesi non considerata dalla norma denunciata per sospetta incostituzionalità)», il giudice *a quo* ricorda come sia stata «ripetutamente ritenuta inapplicabile la procedura del decreto penale contro gli irreperibili essendo i decreti opponibili solo dagli interessati e non anche da difensori», così univocamente riconoscendosi che all'irreperibile deve garantirsi comunque una rappresentanza che si espliciti attraverso un difensore tecnico.

Conclusivamente, la sovrapposizione al regime dell'autonomo gravame del difensore del regime della restituzione nel termine crea «una frattura pericolosa tra difesa tecnica e difesa diretta, essa stessa inammissibile per dettato costituzionale»: la difesa «deve sempre e comunque esprimersi in fatto e in diritto, quanto meno con riferimento alla realtà processuale».

2. — L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 3, prima serie speciale, del 17 gennaio 1990.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, riportandosi integralmente ad altro atto difensivo prodotto per questione del tutto identica sottoposta all'esame della Corte dal Tribunale di Roma con ordinanza del 29 aprile 1989.

Considerato in diritto

1. — La Corte di cassazione dubita che l'art. 192, terzo comma, del codice di procedura penale del 1930, quale sostituito ad opera dell'art. 2 della legge 23 gennaio 1989, n. 22, sia in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, nonché con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «nella parte in cui non consente al difensore di imputato contumacia irreperibile l'impugnazione della sentenza contumacia se non munito di specifico mandato».

2. — Ad avviso del giudice *a quo*, la norma impugnata lederebbe sia il principio di eguaglianza, in quanto «si presenta come ingiustificatamente penalizzante della posizione processuale» dell'imputato contumace irreperibile rispetto alla posizione dell'imputato presente o considerato tale, sia il principio di inviolabilità del diritto di difesa, in quanto, «nei casi estremi di irreperibilità», che tolgono «di fatto la possibilità di esprimersi alla difesa personale», l'eliminazione del potere autonomo di impugnativa del difensore viene altresì ad «estromette(re) di fatto dal processo la difesa tecnica». Il che porta a dubitare della legittimità della norma anche con riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, là dove, all'art. 6, «garantisce ad ogni accusato il diritto di difendersi da sé o ad avere l'assistenza di un difensore».

La questione non è fondata.

3. — Per quanto concerne la prima doglianza, è ben vero che, nel testo sostituito ad opera dell'art. 2 della legge 23 gennaio 1989, n. 22, il terzo comma dell'art. 192 del codice di procedura penale del 1930 riserva una previsione del tutto particolare al difensore dell'imputato contumace, sia questi pure irreperibile o no. E ciò perché con la seconda parte del comma, del tutto priva di riscontro nel testo sostituito, si stabilisce che «contro una sentenza contumacia il difensore può proporre impugnazione solo se munito di specifico mandato, rilasciato con la nomina o anche successivamente nelle forme per questa previste», così apertamente derogando alla regola generale enunciata nella prima, ed inizialmente unica, parte dello stesso comma («L'impugnazione può anche essere proposta dal difensore che ha assistito o rappresentato l'imputato nel procedimento»).

Peraltro, anche a proposito della nuova diversità di disciplina in tal modo introdotta dal legislatore del 1989 fra l'imputato contumace e l'imputato presente e, quindi, fra l'imputato contumace e l'imputato assente per espressa rinuncia — rispetto ad esso l'art. 427, secondo comma, del medesimo codice prescrive, infatti, che «si procede come fosse presente» — questa Corte non può non ribadire quanto ha già avuto modo di affermare (v. sentenze n. 48 del 1976 e n. 136 del 1971; ordinanza n. 76 del 1973) a proposito di altre diversità di disciplina riscontrabili fra l'imputato contumace e l'imputato assente: e, cioè, che la disparità di trattamento è «pienamente giustificata dalla diversità delle situazioni» confrontate. A differenza dell'assente, il contumace «non ha manifestato alcuna volontà negativa in ordine alla comparizione e alla presenza in udienza, e potrebbe, in estrema ipotesi, anche ignorare l'esistenza del giudizio o la data del dibattimento». A quest'ultimo riguardo, il caso dell'imputato contumace irreperibile, che l'ordinanza di remissione assume a base della sollevata questione, si prospetta estremamente sintomatico, ponendosi addirittura in antitesi al caso dell'imputato rinunciante e, più ancora, al caso dell'imputato presente.

Resta, naturalmente, ferma l'esigenza che il particolare trattamento predisposto dal legislatore per la situazione «diversa» sia rispettoso del «principio di ragionevolezza» (v., fra le tante, sentenze n. 15 del 1982, n. 164 del 1971, n. 7 del 1965) e degli altri parametri costituzionali eventualmente invocati, quale, appunto, nella specie, l'art. 24, secondo comma, essendosi espresso dal giudice *a quo* l'avviso che la «necessità dello "specifico mandato"» al difensore ponga «seri problemi di limitazione del diritto di difesa», in quanto non «logica e inevitabile conseguenza» della nuova disciplina dovuta alla legge n. 22 del 1989.

4. — Come puntualizza la stessa Corte di cassazione, la doglianza riferita all'art. 24, secondo comma, della Costituzione non va, dunque, esaminata considerando alla stregua di una norma fine a se stessa la parte del terzo comma dell'art. 192 sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale. Adottando una simile ottica, i dubbi circa la conformità della norma denunciata all'art. 24, secondo comma, potrebbero divenire davvero difficilmente superabili, e

ciò non solo sotto lo specifico aspetto della difesa tecnica, direttamente coinvolta dall'art. 192, terzo comma, del codice di procedura penale, ma anche nel quadro globale del diritto di difesa, trattandosi di imputato irreperibile, concretamente impossibilitato, almeno di massima, ad impugnare nel termine ordinariamente previsto.

Una verifica così circoscritta avrebbe, però, il torto di prescindere dallo stretto legame che unisce la norma in questione alle altre norme della legge 23 gennaio 1989, n. 22, l'ultima ad aver novellato il codice di procedura penale del 1930 poco prima della sua abrogazione da parte del nuovo codice di procedura penale, all'epoca anzi già pubblicato. Tale collegamento assume rilievo decisivo soprattutto per quanto attiene all'art. 1, che, nel sostituire l'art. 183-*bis* del vecchio codice, ha notevolmente modificato ed ampliato la sfera di applicazione dell'istituto della restituzione in termini.

A seguito dell'intervenuta sostituzione, il secondo comma dell'art. 183-*bis*, anch'esso privo di ogni riscontro nel testo precedente, dispone, infatti, che «Se è stata pronunciata sentenza contumaciale..., può essere chiesta la restituzione nel termine per proporre impugnazione... nonché per la presentazione dei motivi anche dall'imputato che provi di non aver avuto effettiva conoscenza del provvedimento impugnato, sempre che l'impugnazione non sia stata già proposta dal difensore e», ulteriore condizione, «il fatto non sia dovuto a sua colpa ovvero, quando la sentenza contumaciale è stata notificata a norma dell'art. 170..., egli non si sia sottratto volontariamente alla conoscenza degli atti del procedimento». Con il che il legislatore del 1989 ha dedicato specifica attenzione all'ipotesi dell'imputato irreperibile, destinatario, appunto, delle notificazioni eseguite ex art. 170 «mediante deposito nella cancelleria o segreteria dell'ufficio giudiziario nel quale si procede» e contemporaneo avviso del deposito al difensore, solitamente nominato d'ufficio.

Lo scopo perseguito affiancando il novellato terzo comma dell'art. 192 al novellato secondo comma dell'articolo 183-*bis* è trasparente: evitare che l'impugnazione proposta dal difensore non munito di specifico mandato in situazioni del tipo di quella delineata dal giudice *a quo* comprometta ogni possibilità di impugnazione da parte dell'imputato: questi, verosimilmente già non in grado, proprio perché irreperibile, di avvalersi del termine di tre giorni dalla notificazione della sentenza mediante deposito in cancelleria (v. artt. 170, 198, terzo comma, e 500 del codice di procedura penale del 1930), non si troverebbe nemmeno in grado di proporre impugnazione una volta venuto ad effettiva conoscenza della decisione pronunciata nei suoi confronti, proprio perché in quel momento l'esercizio del relativo potere risulterebbe consumato dall'iniziativa del difensore.

L'ordinanza di rimessione dà fedelmente conto di questo motivo ispiratore di una riforma che, avendo voluto «anticipare eguali disposizioni del nuovo codice di procedura penale (art. 175 e 571)», trova nella Relazione al progetto preliminare di quel codice l'esplicazione della sua ragion d'essere, ravvisata, come puntualmente riporta l'ordinanza, «nel fatto che l'impugnazione proposta dal difensore esaurisce per l'imputato la possibilità di ottenere, se contumace, la restituzione in termini» (e, va aggiunto, la rinnovazione del dibattimento, a norma dell'art. 520, secondo comma, del codice di procedura penale, quale inserito dall'art. 6 della legge n. 22 del 1989), donde la limitazione della «legittimazione del difensore nel caso di sentenza contumaciale, allo scopo di impedire gli effetti preclusivi che scaturirebbero da una impugnazione frettolosamente proposta da un difensore il quale, sia esso legato o meno da un rapporto fiduciario, è ben possibile non abbia potuto prendere contatto con l'imputato nel breve termine previsto per la proposizione del gravame».

Lo stesso giudice *a quo* ritiene, peraltro, che gli argomenti così addotti non siano «convincenti» e tali, quindi, da non escludere una indebita compressione del diritto di difesa. Ciò perché, al fine di controbilanciare il limite posto all'impugnativa del difensore, «l'imputato si vedrebbe riconosciuto il diverso minor diritto a chiedere la restituzione in termini», la quale «può arrivare, quando ne ricorrono i presupposti, allorché gravi danni si siano già verificati per effetto del passaggio in giudicato della sentenza e dell'inizio della esecuzione della pena detentiva, sicché il rimedio successivo si risolve in una minore garanzia rispetto a quella assicurata dall'autonomo potere di impugnativa del difensore».

L'osservazione è senz'altro calzante, con particolare riguardo all'ipotesi, più facilmente verificabile, in cui l'interessato venga ad effettiva conoscenza dell'atto dopo il passaggio in giudicato della sentenza contumaciale, a fronte di un ordine di carcerazione e, quindi, in coincidenza con l'inizio dell'esecuzione della pena detentiva. È, infatti, dal momento in cui l'imputato ha avuto effettiva conoscenza dell'atto che comincia a decorrere il termine di dieci giorni previsto dal terzo comma dell'art. 183-*bis* del codice di procedura penale del 1930 per la presentazione dell'istanza di restituzione nel termine, il cui esame, a sua volta, può richiedere anche tempi non brevi.

Il rilievo non coinvolge, tuttavia, l'art. 192, terzo comma, in sé e per sé considerato, bensì i suoi rapporti con la normativa concernente l'esecuzione della sentenza e, in particolare, con il settimo comma dell'art. 183-bis, che, senza distinguere tra le varie ipotesi di restituzione in termini, subordina «la scarcerazione dell'imputato detenuto in esecuzione della sentenza» all'accoglimento dell'istanza di restituzione nel termine per proporre impugnazione avverso la sentenza di condanna.

La prospettazione di eventuali dubbi di legittimità costituzionale nei confronti di questa o di altra norma attinente all'esecuzione delle sentenze di condanna sarebbe, comunque, non pertinente in questa sede, non riscontrandosi in ordine alla specie oggetto del giudizio *a quo* alcuna situazione di libertà personale ristretta. Il che, ovviamente, non esclude l'opportunità di una rimeditazione a livello legislativo della disciplina della restituzione nel termine per impugnare la sentenza contumaciale, soprattutto quando emessa nei confronti di un imputato irreperibile, così da evitare che il diritto di proporre impugnazione personalmente si traduca in un «minor» diritto a causa del sacrificio della libertà personale che ne accompagna l'esercizio.

5. — Per quanto riguarda la lamentata mancanza di adeguamento all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), parte prima, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — anche a prescindere dal più volte ripetuto insegnamento che la norma pattizia «non si colloca di per se stessa a livello costituzionale» (v. sentenza n. 15 del 1982; nonché sentenza n. 188 del 1980, proprio con specifico riferimento all'art. 6, paragrafo 3, lettera c, della Convenzione richiamata dal giudice *a quo*) — le considerazioni sopra svolte in ordine al diritto di difesa portano comunque ad escludere che l'art. 2 della legge 23 gennaio 1989, n. 22, sostitutivo dell'art. 192, terzo comma, del codice di procedura penale del 1930, sia non conforme alla prescrizione pattizia. L'aver privilegiato, ai fini dell'esercizio del diritto di impugnazione, l'autodifesa rispetto alla difesa tecnica è in linea con una delle regole minime — per l'esattezza, la sesta («...i termini di ricorso non devono decorrere che a partire dal momento in cui il condannato ha avuto conoscenza effettiva della sentenza notificata, salvo che sia accertato che egli si sia sottratto volontariamente alla giustizia») — la cui osservanza è stata raccomandata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la Risoluzione n. 11 del 21 maggio 1975.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 192, terzo comma, del codice di procedura penale del 1930, quale sostituito ad opera dell'art. 2 della legge 23 gennaio 1989, n. 22, nella parte in cui esclude che il difensore di imputato irreperibile possa impugnare la sentenza contumaciale quando non sia munito di specifico mandato, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione ed all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1990.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CONSO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 5 luglio 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 316

Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Imprese di assicurazione in liquidazione coatta amministrativa - Previsto coattivo trasferimento di parte del loro personale alle compagnie assicuratrici cessionarie in conseguenza del coattivo trasferimento alle stesse di quote del portafoglio - Mancata determinazione quantitativa del personale da assumere - Prospettata violazione del principio della riserva di legge per l'imposizione di prestazioni personali e patrimoniali - Asserita lesione della libertà di organizzazione dell'impresa - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

(D.-L. 23 dicembre 1976, n. 857, conv. in legge 26 febbraio 1977, n. 39, art. 11, terzo e quarto comma).

(Cost., artt. 23 e 41).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Francesco SAJA;*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 3° e 4°, del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857 («Modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti») convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1977, n. 39 promosso con ordinanza emessa il 4 maggio 1989 dal Tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra la s.p.a. Sara Assicurazioni e Testa Paolo ed altra, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di costituzione della s.p.a. Sara Assicurazioni nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 1990 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avvocati Renato Scognamiglio e Alessandro Pace per la s.p.a. Sara Assicurazioni e l'Avvocato dello Stato Paolo Di Tarsia di Belmonte per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con delibera del 1° ottobre 1984 il Comitato del Fondo di garanzia per le vittime della strada provvede, ai sensi dell'art. 11 del d.l. 25 dicembre 1976, n. 857, convertito nella legge 26 febbraio 1977, n. 39, a ripartire tra dodici imprese autorizzate a esercitare l'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli il portafoglio e il personale della s.p.a. La Colombo - Compagnia di assicurazioni e riassicurazioni in liquidazione coatta amministrativa, assegnando alla s.p.a. SARA Assicurazioni 870 contratti e un dipendente nella persona di Paolo Testa. Quest'ultimo, avendo l'impresa assegnataria rifiutato di prenderlo in servizio, otteneva dal Pretore di Roma un provvedimento ex art. 700 che ordinava alla società SARA di assumerlo con inquadramento al medesimo livello contrattuale raggiunto presso la società La Colombo.

Nel corso del giudizio di appello promosso dalla società SARA contro la sentenza di accoglimento della domanda, pronunciata dal Pretore nel successivo giudizio di merito, il Tribunale di Roma, con ordinanza del 4 maggio 1989, pervenuta alla Corte costituzionale il 20 febbraio 1990, ha sollevato, in riferimento agli artt. 23 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, terzo e quarto comma, del citato d.l. n. 857 del 1976.

Secondo il giudice *a quo*, la norma impugnata viola la libertà di iniziativa economica privata perché — a differenza delle figure di assunzione obbligatoria esaminate da questa Corte nelle sentenze nn. 38 del 1960, 55 del 1961 e 279 del 1983 — «il vincolo imposto alle imprese con il provvedimento di cui al comma terzo e quarto dell'art. 11 citato incide direttamente sulla loro organizzazione economica indipendentemente dalle scelte imprenditoriali sulla dimensione dell'azienda». Gli oneri che ne derivano non possono ritenersi compensati dall'attribuzione di una quota del portafoglio dell'impresa posta in liquidazione, sia perché nel caso di trasferimento coattivo non ne è garantita la conservazione mediante il blocco biennale del portafoglio, disposto solo nell'ipotesi di trasferimento convenzionale, sia perché, non essendo stabilito alcun parametro di rapporto tra i due elementi che vengono ripartiti, è ben possibile che la quota di personale assegnata risulti esuberante rispetto al numero di contratti di assicurazione trasferiti.

Per altro verso, in ragione della mancata previsione di criteri di determinazione dell'onere imposto alle imprese, la norma impugnata violerebbe la riserva di legge stabilita dall'art. 23 in materia di prestazioni obbligatorie. Si esclude che i termini della questione possano mutare pur se si tenga conto degli artt. 25 e 26 del d.P.R. 16 gennaio 1981, n. 45, che dettano regole per l'applicazione dell'art. 11 della legge in esame. Tali regole non possono considerarsi attuative del principio costituzionale sia per la loro natura di norme secondarie, sia perché non sono idonee a «delimitare secondo criteri prestabiliti l'entità dell'onere economico imposto alle imprese».

2. — Nel giudizio davanti alla Corte si è costituita l'appellante soc. SARA Assicurazioni, aderendo alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e sviluppandole con ulteriori considerazioni.

Nell'imminenza dell'udienza di discussione la difesa della soc. SARA ha depositato un'ampia memoria dove si rileva, tra l'altro, che in nessun altro settore economico la tutela dei livelli di occupazione in caso di fallimento di un'impresa assume la forma dell'imponibile di mano d'opera a carico delle imprese sane della medesima categoria merceologica, forma gravemente lesiva della libertà di organizzazione dell'impresa. Il *plus* di coazione imposto alle imprese assicuratrici dalla disciplina impugnata, comportante obblighi di assunzione in soprannumero, non è giustificato, ad avviso dell'appellante, dal trasferimento del portafoglio, il quale può rivelarsi inconsistente o comunque di consistenza tale da poter essere amministrato dal personale già assunto.

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

L'Avvocatura sostiene che la norma impugnata, sebbene sia formalmente una figura di «imponibile di mano d'opera», sostanzialmente contempla un obbligo analogo all'istituto delle assunzioni obbligatorie. La mancanza di un rapporto predeterminato tra il numero delle assunzioni imposte e la necessità effettive dell'impresa di assumere personale (trattandosi di assunzioni in soprannumero) è compensata da meccanismi correttivi quali il criterio di proporzionalità del numero delle assunzioni all'ammontare dei premi dei contratti assegnati e il criterio della gradualità delle assunzioni secondo un programma concordato col commissario liquidatore. Questi criteri, ad avviso dell'interveniente, realizzano «un equo temperamento degli interessi in gioco» nell'ambito di un intervento legislativo legittimato dal terzo comma dell'art. 41 Cost., e d'altra parte, in quanto sviluppano una indicazione sufficientemente precisa contenuta nella norma impugnata, non possono dirsi disposti senza l'osservanza della riserva di legge stabilita dall'art. 23.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Roma ritiene contrastante con gli artt. 3 e 41 della Costituzione l'art. 11, terzo e quarto comma, del d.l. 25 dicembre 1976, n. 857, convertito nella legge 26 febbraio 1977, n. 39, «nella parte in cui prevede a carico delle compagnie assicuratrici cessionarie di quote del portafoglio dell'impresa in liquidazione coatta amministrativa l'obbligo di assumere parte del personale dell'impresa stessa».

2. — La questione non è fondata.

Data l'obbligatorietà dell'assicurazione per responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli, in caso di liquidazione coatta amministrativa di un'impresa operante in questo ramo è necessario provvedere a garantire la continuità dei contratti stipulati. A tale esigenza risponde la norma di cui al terzo comma dell'art. 11 del decreto n. 857: qualora il commissario liquidatore non abbia potuto procedere al trasferimento convenzionale del portafoglio ai sensi dei comma precedenti, la parte del portafoglio costituita dai contratti relativi all'assicurazione r.c.a. è, con provvedimento del comitato del «Fondo di garanzia per le vittime della strada», trasferita di autorità ad altre imprese

autorizzate ad esercitare la detta assicurazione, fra le quali viene altresì ripartito il personale già dipendente dall'impresa in liquidazione, escluso quello assunto nei dodici mesi anteriori alla data del decreto di liquidazione.

Secondo il giudice *a quo* le norme denunciate, in quanto omettono di indicare criteri per la determinazione quantitativa delle assunzioni di personale che il Comitato di garanzia ha il potere di imporre alle imprese cessionarie del portafoglio, sarebbero lesive della riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost. in materia di prestazioni obbligatorie. In realtà l'art. 11 in esame — sebbene si preoccupi esplicitamente, mediante il richiamo dei criteri indicati nell'art. 88 del testo unico approvato con d.P.R. 13 febbraio 1959, n. 449, di regolare soltanto il potere di individuazione delle imprese assegnatarie del portafoglio, in guisa che ne sia garantita la capacità di assorbimento —, consente di argomentare anche un criterio-limite del potere impositivo delle assunzioni di personale. La «ripartizione del personale dell'impresa in liquidazione», prevista dal quarto comma in connessione con la «ripartizione del portafoglio» prevista dal terzo, implica chiaramente una regola di proporzionalità del numero dei lavoratori trasferiti all'ammontare dei premi dei contratti assegnati a ciascuna impresa: regola esplicitata nell'art. 26 del regolamento approvato con d.P.R. 16 gennaio 1981, n. 45, al quale, dato il carattere relativo della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. (cfr. sentenza n. 127 del 1988), ben poteva essere rimesso lo svolgimento di una direttiva già implicita nella legge. Detta regola (parallela al criterio di proporzionalità del numero dei contratti assegnati all'ammontare dei premi acquisiti dall'impresa nel ramo r.c.a.) è sufficiente a escludere che la quantità della prestazione imposta possa essere fissata in modo arbitrario. Giova ricordare in proposito che dell'organo titolare del potere impositivo fanno parte tre rappresentanti delle imprese assicuratrici designati dall'associazione di categoria più rappresentativa sul piano nazionale (art. 37 del d.P.R. 24 novembre 1970, n. 973), e inoltre che l'esercizio del potere è soggetto al controllo del giudice amministrativo.

4. — Più complesso è l'esame della censura di incostituzionalità in relazione all'art. 41, primo comma, della Costituzione.

Sebbene la questione sia formulata con riferimento esclusivo alla norma del quarto comma dell'art. 11, il giudice remittente coinvolge nell'impugnativa anche il terzo comma, giustamente reputando che le due norme formano un insieme inscindibile, tale che *simul stabunt aut simul cadent*. Ma proprio da questa connessione scaturisce un criterio ermeneutico contrastante con la valutazione che riconduce il quarto comma al concetto di imponibile di mano d'opera, traendone argomento per invocare, a sostegno della denunciata incostituzionalità, la sentenza n. 78 del 1958 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il decreto del 1947 sull'imponibile di mano d'opera in agricoltura. In senso stretto e proprio l'imponibile di mano d'opera è negativamente qualificato dalla mancanza di correttivi che valgano a bilanciare o temperare in qualche modo l'onere economico derivante all'impresa dall'obbligo di assumere lavoratori in soprannumero. Nel caso di cui si controverte, invece, l'obbligo di assunzione fuori organico è compensato dall'incremento del volume di affari portato dalla contestuale cessione di una quota proporzionale del portafoglio dell'impresa in liquidazione, e in questa acquisizione esso trova il suo fondamento giuridico giusta il principio dell'art. 2112, primo comma, cod.civ. Invero, nell'ipotesi di trasferimento coattivo il personale dell'impresa in liquidazione, i cui rapporti di lavoro si risolvono di diritto alla data del provvedimento di liquidazione (art. 5 del d.l. n. 576 del 1978), non è riassunto direttamente dalle imprese cessionarie, bensì dal commissario liquidatore, il quale provvede poi a trasferirlo gradualmente alle imprese cessionarie secondo le quote di ripartizione stabilite dal comitato del Fondo di garanzia (artt. 10 del d.l. n. 857 del 1976 e 23 e 26 del d.P.R. n. 75 del 1981).

Pertanto, qualora non si contesti, come in effetti non viene contestata, la legittimità costituzionale della norma di cui al terzo comma dell'art. 11 del d.l. n. 857, una censura autonoma di costituzionalità del quarto comma sotto il profilo dell'art. 41 Cost. non potrebbe fondarsi se non sulla dimostrazione che il limite imposto alla libertà di organizzazione dell'impresa a tutela dell'utilità sociale comporta un aggravio eccessivo del costo del lavoro tale da pregiudicare gli equilibri finanziari di bilancio. Ma in contrario va rilevato che l'onere derivante alle imprese cessionarie dall'obbligo di accollarsi una quota dei contratti di lavoro con cui il commissario ha riassunto il personale già dipendente dall'impresa in liquidazione (eccettuati i dirigenti), oltre che contenuto entro la proporzione con l'ammontare dei premi dei contratti di assicurazione a ciascuna assegnati, è ridotto: *a)* dall'esclusione, in deroga all'art. 2112 cod.civ., del personale assunto nei dodici mesi antecedenti il provvedimento di liquidazione; *b)* dalla gradualità delle dimissioni da parte del commissario, programmata di concerto con le imprese cessionarie: benché prevista dalla legge in funzione delle esigenze della liquidazione, essa giova indirettamente anche alle imprese destinatarie consentendo la compensazione almeno parziale delle nuove assunzioni col *turn over* maturato nel

frattempo; c) infine dall'azzeramento dell'anzianità precedentemente raggiunta dai lavoratori alle dipendenze dell'impresa in liquidazione, considerato che essi vengono riassunti dal commissario col trattamento minimo stabilito dal contratto collettivo di categoria per la qualifica spettante.

5. — Si obietta che, non essendo previsto, diversamente dal caso di trasferimento convenzionale, il blocco biennale delle disdette da parte degli assicurati, le quote di portafoglio assegnate possono risultare inconsistenti o comunque di consistenza tale da poter essere amministrate dal personale in organico.

Alla prima parte dell'obiezione si può rispondere anzitutto che le imprese cessionarie devono imputare a se stesse la mancata fruizione del blocco delle disdette, previsto dall'art. 2 del d.l. n. 576 del 1978 come incentivo al trasferimento consensuale; in secondo luogo che, se il paventato recesso degli assicurati (con effetto, comunque, solo alla scadenza dei contratti in corso) si verificasse con dimensioni tali da intaccare significativamente la consistenza della quota di mercato attribuita, sarebbe giustificato il ricorso alle procedure di licenziamento per riduzione del personale, il quale colpirà in prima linea i lavoratori provenienti dall'impresa posta in liquidazione, avendo essi perduto l'anzianità raggiunta alle dipendenze dell'originario datore di lavoro.

La seconda parte dell'obiezione sottolinea nelle norme impugnate una remora legale all'aumento dei carichi o dei ritmi di lavoro del personale già occupato analoga alle limitazioni del lavoro straordinario, la cui legittimità, in quanto strumenti di lotta contro la disoccupazione, non può essere contestata.

Si obietta ancora che in nessun altro settore economico, in caso di crisi occupazionale determinata dal fallimento di un'impresa, la libertà organizzativa delle altre imprese subisce una compressione così grave. In effetti nel settore dell'industria l'art. 25 della legge 12 agosto 1977, n. 675, modificato dalla legge 27 luglio 1979, n. 301, impone alle imprese della medesima categoria merceologica soltanto l'obbligo di comunicare agli organi pubblici del collocamento il numero e la specie dei posti disponibili nei loro organici ai fini dell'attivazione di un sistema di avviamento privilegiato dei lavoratori dipendenti dalle imprese in crisi o fallite. Ma occorre aggiungere che in favore dei lavoratori in mobilità di questo settore è istituita la Cassa integrazione guadagni, il cui finanziamento grava in misura prevalente sulle imprese, mentre tale forma previdenziale non è praticata nel settore del credito e delle assicurazioni.

Più in generale, e conclusivamente, va rilevato che l'obbligatorietà dell'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli accentua fortemente l'inerenza dell'interesse pubblico alle imprese autorizzate ad esercitarla, e perciò giustifica l'assoggettamento dell'esercizio del diritto d'impresa a limiti più penetranti, a salvaguardia non solo dell'interesse alla continuità dei contratti di assicurazione nel caso di liquidazione coatta di un'impresa, ma anche dell'interesse di conservazione dei livelli occupazionali. Tali limiti sono corrispettivi allo specifico vantaggio che a queste imprese è procurato dall'obbligo imposto ai proprietari di autoveicoli di assicurarsi presso di esse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, terzo e quarto comma, del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, convertito nella legge 26 febbraio 1977, n. 39 («Modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti»), sollevata, in riferimento agli artt. 23 e 41 della Costituzione, dal Tribunale di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 5 luglio 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 317

Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Titoli di credito - Assegno bancario - Traente di assegno bancario protestato - Mancata previsione, per esso, della facoltà di adire il presidente del tribunale onde ottenere la cancellazione del proprio nome dall'elenco dei protestati in analogia con quanto previsto per il debitore cambiario che estingua il proprio debito entro cinque giorni dal protesto - Non omogeneità delle situazioni poste a raffronto - Ragionevolezza della prevista differente disciplina - Non fondatezza della questione.

(Legge 12 giugno 1973, n. 349, art. 12 (*recte* legge 12 febbraio 1955, n. 77, art. 3, come modificato dall'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349).

(Cost., artt. 3 e 24).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Francesco SAJA;

Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE; avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349 (*rectius*: dell'art. 3 della legge 12 febbraio 1955, n. 77, come modificato dall'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349, dal titolo: Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari), promosso con ordinanza emessa il 26 aprile 1989 dal Pretore di Latina nel procedimento civile vertente tra Provenzano Giancarlo e la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Latina, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1990;

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

Udito nella camera di consiglio del 23 maggio 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre.

Ritenuto in fatto

1. — Il Pretore di Latina, dopo aver emesso un provvedimento di urgenza con il quale ordinava alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Latina di sospendere la pubblicazione sul bollettino dei protesti di un assegno bancario emesso da Giancarlo Provenzano, all'esito del giudizio di merito ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349 (*rectius*: dell'art. 3 della legge 12 febbraio 1955, n. 77, nel testo modificato dall'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349), nella parte in cui non prevede per il traente di un assegno bancario la possibilità di adire il Presidente del Tribunale per ottenere la cancellazione del proprio nome dal bollettino dei protesti.

Il giudice *a quo* ravvisa una irragionevole disparità di trattamento tra il traente di una cambiale o di un vaglia cambiario, il quale, ove adempia l'obbligazione cambiaria nei cinque giorni successivi al protesto, può esperire il procedimento previsto dalla disposizione impugnata, ottenendo in tale modo la sospensione della pubblicazione o la cancellazione del proprio nome nel bollettino dei protesti, ed il traente di un assegno bancario al quale tale possibilità non è concessa. Questa diversità di disciplina sarebbe irragionevole per il giudice *a quo* anche in relazione al fatto che in entrambi i casi il protesto assolverebbe alla medesima funzione di sanzione civile per il mancato pagamento, mentre la conseguente pubblicazione nell'apposito bollettino avrebbe il carattere di sanzione accessoria.

Da tale differente disciplina risulterebbe altresì violato l'art. 24 della Costituzione, dal momento che non è consentito al traente di un assegno bancario protestato di agire in giudizio a difesa dei propri diritti ed interessi legittimi.

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo, in primo luogo, che la questione sia dichiarata inammissibile, dal momento che non risulterebbero indicati i termini concreti della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* in relazione alla fattispecie assunta a *tertium comparationis*. La disposizione impugnata, infatti, prevede la possibilità di chiedere la cancellazione del nome dal bollettino dei protesti sia quando il pagamento della cambiale o del vaglia cambiario venga effettuato nei cinque giorni successivi al protesto, sia quando l'istituto di credito o il pubblico ufficiale incaricato della levata del protesto si avvedono che la stessa è avvenuta illegittimamente o erroneamente. Secondo l'Avvocatura dello Stato, il giudice *a quo* avrebbe dovuto specificare quale delle due ipotesi si sia verificata nel caso dedotto in giudizio.

In ogni caso, sempre ad avviso dell'Avvocatura, la questione sarebbe infondata, in quanto le situazioni comparate dal giudice *a quo* sarebbero disomogenee. Infatti, mentre la cambiale assolverebbe alla funzione di strumento di credito, l'assegno bancario, invece, sarebbe essenzialmente un mezzo di pagamento, la cui emissione sarebbe basata sul presupposto che presso il trattario esistano, al momento della emissione stessa, fondi equivalenti a quelli indicati nel titolo. Inoltre, mentre il mancato pagamento di una cambiale o di un vaglia cambiario non determinerebbe altra conseguenza che la levata del protesto ed eventualmente la successiva esecuzione, l'emissione di un assegno senza copertura, invece, darebbe luogo, oltretutto alla responsabilità cambiaria, alla responsabilità penale. In altre parole, conclude l'Avvocatura dello Stato, la posizione del debitore cambiario e quella del traente di un assegno senza copertura non sono in alcun modo assimilabili ed anzi la loro assimilazione ai fini della facoltà prevista dalla disposizione impugnata si tradurrebbe in un ingiustificato ed inconcepibile beneficio per il secondo.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 24 della Costituzione, l'Avvocatura osserva che in assenza di una norma che attribuisce ad un soggetto una posizione di diritto sostanziale, manca il presupposto stesso perché possa porsi un problema di diritto alla tutela giurisdizionale.

Considerato in diritto

1. — Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349 (*rectius*: dell'art. 3 della legge 12 febbraio 1955, n. 77, come emendato dall'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349), nella parte in cui non consente al traente di un assegno bancario protestato di adire il Presidente del Tribunale per ottenere la cancellazione del proprio nome dal bollettino dei protesti. A suo avviso, tale omissione costituirebbe una violazione del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), in quanto stabilirebbe un'irragionevole differenziazione rispetto al debitore cambiario, al quale è consentita l'anzidetta cancellazione qualora paghi, nel termine di cinque giorni dal protesto, l'importo della relativa obbligazione cambiaria. Inoltre, sempre ad avviso del giudice *a quo*, la ricordata omissione determinerebbe una violazione dell'art. 24 della Costituzione, dal momento che ne risulterebbe compromessa la possibilità di agire in giudizio per la difesa dei propri diritti.

2. — Va previamente respinta l'eccezione di inammissibilità presentata dall'Avvocatura Generale dello Stato, per la quale l'ordinanza di remissione non chiarirebbe a sufficienza quale delle due ipotesi di cancellazione del nome del debitore dal bollettino dei protesti previste nelle disposizioni impugnate costituisca l'oggetto del giudizio sottoposto alla cognizione di questa Corte. In realtà, poiché dall'ordinanza di remissione si evince con chiarezza che il giudizio *a quo* è stato instaurato dal traente di un assegno bancario protestato e poiché le argomentazioni svolte dal giudice *a quo* concernono essenzialmente l'asserita disparità di trattamento tra debitore cambiario e traente di un assegno bancario deve ritenersi, senza dubbio alcuno, che la questione sollevata riguardi l'ipotesi di cancellazione esperibile dal debitore che abbia adempiuto la propria obbligazione entro il termine di cinque giorni dal protesto, e non già quella relativa alla cancellazione esperibile dai pubblici ufficiali o dalle aziende di credito qualora si avvedano che alla levata del protesto si sia proceduto illegittimamente o erroneamente.

3. — La questione non è fondata, poiché, diversamente da quanto opina il giudice *a quo*, la posizione del debitore cambiario non è comparabile con quella del traente di un assegno bancario in ragione della diversità della funzione tipica dei due titoli di credito considerati e della differenza del regime giuridico che ne consegue.

Come è pure sottolineato nell'ordinanza di remissione, la funzione tipica dell'assegno è quella di essere mezzo di pagamento. A questa specifica funzione sono correlate le disposizioni di legge le quali esigono che presso la banca

trattaria debbano esistere fondi in misura quanto meno pari a quella recata dall'assegno emesso, non solo nel momento del pagamento, ma anche in quello dell'emissione (v. art. 1, n. 5, e art. 116, n. 3, del R.D. 21 dicembre 1933, n. 1736). Al contrario, funzione tipica della cambiale, come del resto del vaglia cambiario, è quella di essere strumento di credito, sicché appartiene alla sua natura giuridica di fungere come un mezzo attraverso il quale il traente si procura una disponibilità immediata a fronte dell'impegno di adempiere la relativa obbligazione in un momento successivo.

Questa netta differenza insita nella funzione tipica dei due titoli di credito, evidenziata anche dal diverso significato da assegnare all'indicazione della data nell'uno e nell'altro titolo, induce a concludere che l'ipotizzata estensione al traente di un assegno della disciplina prevista per il debitore cambiario in ordine alla cancellazione del proprio nome dal bollettino dei protesti nel caso di pagamento del proprio debito entro cinque giorni dal protesto non potrebbe trovare nell'art. 3 della Costituzione una congrua base di giustificazione. Non è, infatti, irragionevole che il legislatore, nella sua discrezionale valutazione, abbia predisposto una disciplina differenziata per le due distinte ipotesi e non abbia, quindi, esteso al traente di un assegno bancario la possibilità di richiedere la predetta cancellazione, ritenendo necessario che in quest'ultimo caso i fondi necessari per il pagamento debbano essere disponibili presso il trattario sin dal momento dell'emissione dell'assegno.

Né questa conclusione può essere invalidata dal rilievo formulato dal giudice *a quo*, in base al quale l'omogeneità delle ipotesi considerate deriverebbe dal fatto che nell'uno e nell'altro caso l'inadempimento del debito è sanzionato civilmente dalla levata del protesto. Questo rilievo, infatti, oltre a non superare l'ostacolo relativo alla sostanziale diversità di funzione fra la cambiale e l'assegno bancario, non tiene conto del fatto che anche il regime sanzionatorio dell'una e dell'altro, ove sia considerato nella sua globalità, rivela differenze profonde che concorrono a confermare la conclusione raggiunta. Mentre, nel caso dell'assegno bancario, la mancanza di disponibilità di fondi al momento dell'emissione costituisce un illecito penale, al contrario il mancato adempimento delle obbligazioni assunte con la cambiale o con il vaglia cambiario non è sanzionato penalmente. Questa significativa differenza relativa al regime sanzionatorio conferma la non irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore circa la non estensione al traente di un assegno bancario della facoltà di chiedere la cancellazione del proprio nome dal bollettino dei protesti riconosciuta al debitore cambiario.

La conclusione raggiunta toglie qualsiasi base alla pretesa lesione dell'art. 24 della Costituzione, non potendosi a ragione prospettare una tale violazione in difetto di una norma che riconosca una situazione di diritto sostanziale (v., ad esempio, sentt. nn. 8 del 1962, 286 del 1974, 71 e 98 del 1979, 164 e 186 del 1982, 185 del 1986, nonché, di recente, ordd. np. 563 del 1987, 205 del 1988, e 141 del 1990).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349 (rectius: dell'art. 3 della legge 12 febbraio 1955, n. 77, come modificato dall'art. 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349) sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Pretore di Latina con l'ordinanza indicata in epigrafe. •

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 5 luglio 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 318

Sentenza 26 giugno-5 luglio 1990

Conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Ricorso della regione Piemonte - Programmazione economica - Deliberazione del C.I.P.E. del 19 dicembre 1989 concernente «Ammissione al finanziamento di progetti di investimento immediatamente eseguibili ai sensi dell'art. 17, trentunesimo e trentaquattresimo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67» - Asserito finanziamento dei progetti in questione mediante l'utilizzazione di gran parte della quota spettante alla regione per i programmi di edilizia ospedaliera - Intervento riconoscimento da parte del C.I.P.E. (deliberazione 12 aprile 1990) della fondatezza delle censure mosse dalla regione Piemonte - Cessazione della materia del contendere.

(Deliberazione C.I.P.E. 19 dicembre 1989).

(Cost., art. 117 in relazione all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Dott. Francesco SAJA;

Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Piemonte notificato il 17 marzo 1990, depositato in Cancelleria il 27 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione del C.I.P.E. del 19 dicembre 1989 concernente «Ammissione al finanziamento di progetti di investimento immediatamente eseguibili ai sensi dell'art. 17, commi 31 e 34, della legge 11 marzo 1988, n. 67» limitatamente al punto 20, nn. 190 e 191 ed iscritto al n. 9 del registro conflitti 1990;

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

Udito nell'udienza pubblica del 12 giugno 1990 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione Piemonte e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 17 marzo 1990 la Regione Piemonte ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, avverso la deliberazione del C.I.P.E. del 19 dicembre 1989, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 17 gennaio 1990, e concernente «Ammissione al finanziamento di progetti di investimento immediatamente eseguibili ai sensi dell'art. 17, commi 31 e 34, della legge 11 marzo 1988 n. 67», limitatamente al punto 20, nn. 190 e 191, in quanto invasiva della competenza in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera costituzionalmente attribuita alla Regione.

Premette la ricorrente che l'art. 17, comma 31, della legge n. 67/1988 (Legge finanziaria 1988) ha autorizzato per il 1989 una spesa di 3.500 miliardi «per le stesse finalità di cui all'art. 21 della legge 26 aprile 1983, n. 130», cioè «per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture nonché per la tutela di beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria».

Il successivo comma 34 dello stesso art. 17 stabilisce che «al fine di promuovere la tempestiva realizzazione di programmi coordinati di investimento il C.I.P.E.... può deliberare nella stessa seduta in cui approva l'assegnazione dei fondi ai sensi dell'art. 21 della legge 26 aprile 1983, n. 130, sugli altri progetti immediatamente eseguibili giudicati ammissibili al finanziamento dal Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici... a valere sulle risorse finanziarie recate dalle leggi di settore e dalla legge 1° marzo 1986, n. 64».

L'art. 20 della stessa legge finanziaria n. 67/1988 — contenuto nel distinto capo dedicato alle «disposizioni in materia sanitaria» — ha autorizzato l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico nonché per la realizzazione di residenze per gli anziani e soggetti non autosufficienti. Il finanziamento degli interventi, per un importo complessivo di 30.000 miliardi, viene effettuato mediante mutui contratti dalle Regioni, il cui ammortamento è assunto a carico del bilancio dello Stato. I criteri generali per la programmazione degli interventi, da finalizzare a obiettivi indicati dalla legge, dovevano essere definiti dal Ministro della sanità, che vi ha provveduto con d.m. 29 agosto 1989, n. 321. Spettava successivamente alle Regioni, entro quattro mesi dalla pubblicazione del decreto predetto, predisporre «il programma degli interventi di cui chiedono il finanziamento con la specificazione dei progetti da realizzare (art. 20, comma 4)».

Al C.I.P.E. è attribuita la competenza di determinare le quote di mutuo da contrarre da parte delle Regioni nei diversi esercizi e poi di approvare il programma nazionale, predisposto dal Ministero della sanità sulla base dei programmi regionali. Le Regioni, a loro volta, devono presentare infine «in successione temporale i progetti suscettibili di immediata realizzazione». Tali progetti sono sottoposti al vaglio di conformità da parte del Ministero della sanità e ad approvazione del C.I.P.E. che decide sentito il Nucleo di valutazione per gli investimenti pubblici (art. 20, comma 5).

Ciò premesso, osserva la ricorrente che i due procedimenti di programmazione e di finanziamento, disciplinati rispettivamente dall'art. 17, commi 31 e 34, e dall'art. 20, sono del tutto distinti, e diversi per presupposti, forme, soggetti, modalità di svolgimento, e per fonti di finanziamento. Con la delibera impugnata il C.I.P.E. ha invece operato una commistione fra i due gruppi di disposizioni, approvando ai sensi dell'art. 17, comma 34, alcuni progetti da finanziare con i fondi di cui all'art. 20. In particolare, la delibera, al punto 20, approva fra gli altri progetti «da finanziare a valere sulle autorizzazioni di spesa di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67» due progetti di edilizia ospedaliera localizzati in Piemonte. Progetti per i quali la giunta aveva richiesto il finanziamento con i fondi FIO, ai sensi dell'art. 17, comma 31, della legge n. 67/1988, non con i fondi per gli interventi in materia di edilizia ospedaliera, stanziati dall'art. 20 della stessa legge, e destinati ad essere impiegati secondo programmi regionali deliberati ai sensi del comma 4 dello stesso art. 20.

Deduce quindi la Regione di non lamentare il fatto in sé dell'avvenuto finanziamento dei due progetti, bensì il fatto che il C.I.P.E. abbia finanziato i due progetti in questione con l'utilizzo di una larga parte della quota spettante al Piemonte per i programmi di edilizia ospedaliera, del tutto al di fuori dei procedimenti di programmazione prescritti dall'art. 20.

Il C.I.P.E. ha invero deliberato il finanziamento ai sensi dell'art. 17, comma 34, il quale prevede l'approvazione di progetti «a valere sulle risorse finanziarie recate dalle leggi di settore», ma fra le «leggi di settore» non può essere incluso anche l'art. 20 della stessa legge n. 67/1988, poiché è di tutta evidenza che, quando l'art. 17, comma 34, rinvia a «leggi di settore», non rinvia a disposizioni della stessa legge n. 67, bensì a leggi particolari preesistenti, che prevedessero finanziamenti statali diretti di progetti di opere.

L'art. 20 invece prevede uno speciale procedimento per l'approvazione e il finanziamento dei progetti di edilizia ospedaliera, che passa attraverso: a) la formulazione di criteri generali da parte del Ministro della sanità, b) la formulazione di programmi da parte della Regione, c) l'approvazione del programma nazionale, e, infine, d) la presentazione, da parte della Regione, dei progetti suscettibili di immediata valutazione: e prevede altresì la competenza consultiva e istruttoria di appositi organismi di settore per l'esame dei programmi e dei progetti (Nucleo di valutazione per l'economia sanitaria: secondo comma; vaglio di conformità del Ministero della sanità: quinto comma). Ma tutto ciò è stato trascurato dal C.I.P.E., che ha preteso di omettere l'intera procedura prevista dall'art. 20, e di approvare direttamente i progetti utilizzando le risorse destinate dall'art. 20 all'edilizia ospedaliera.

Ne consegue — secondo la ricorrente — l'invasione della sfera di competenza in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera costituzionalmente attribuita alla Regione.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, ha resistito al ricorso.

Considerato in diritto

1. — La Regione Piemonte ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, avverso la deliberazione del C.I.P.E. del 19 dicembre 1989 — concernente «Ammissione al finanziamento di progetti di investimento immediatamente eseguibili ai sensi dell'art. 17, commi 31 e 34, della legge 11 marzo 1988 n. 67» —

ritenendola, al punto 20, nn. 190 e 191, invasiva della competenza attribuita alla Regione in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera dall'art. 117 della Costituzione, e precisata nel senso della potestà programmatica dagli artt. 11 e 55 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Deduce la ricorrente che essa aveva chiesto il finanziamento dei due progetti (concernenti strutture ospedaliere) considerati dalla deliberazione nella parte impugnata, ai sensi dell'art. 17, comma 31, della legge n. 67 del 1988 (disposizione che autorizza, per il 1989, una spesa di 3.500 miliardi per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia, nelle infrastrutture, per la tutela dei beni ambientali e culturali, per opere di edilizia universitaria e scolastica). E lamenta che il C.I.P.E. — richiamandosi alla facoltà, prevista dal comma 34 del citato art. 17, di approvare, nella stessa seduta dedicata all'approvazione dei progetti di cui al comma 31, altri progetti immediatamente eseguibili a valere sulle risorse finanziarie recate da leggi di settore — abbia invece finanziato i due progetti utilizzando larga parte della quota spettante al Piemonte sui fondi stanziati dall'art. 20 della legge n. 67 del 1989 (concernente il finanziamento, per complessivi 30.000 miliardi, di un programma pluriennale di interventi per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico). In tal modo il C.I.P.E. avrebbe omesso interamente il procedimento previsto dalla predetta disposizione, al quale le Regioni sono chiamate a partecipare nell'esercizio delle funzioni programmatiche ad esse spettanti (secondo i commi quarto e quinto del citato art. 20, le Regioni predispongono, secondo i criteri generali formulati con decreto del Ministro della sanità, programmi di interventi, sulla base dei quali il Ministro redige il programma nazionale, da approvare a cura del C.I.P.E.), ed avrebbe operato in modo da frustrare le relative competenze regionali, da essa esercitate con deliberazione del Consiglio regionale del 30 gennaio 1990.

2. — Successivamente alla proposizione del ricorso — al quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha resistito, costituendosi per il tramite dell'Avvocatura dello Stato — il C.I.P.E., con deliberazione del 12 aprile 1990, ha adottato «determinazioni interpretative» della delibera impugnata.

L'atto dispone che «l'operatività» della delibera, nella parte impugnata dalla Regione Piemonte, è «subordinata al perfezionamento della procedura di approvazione del programma pluriennale» dell'art. 20, comma quinto, della legge n. 67 del 1988, e prevede che il C.I.P.E., in sede di approvazione di detto programma, provvederà alla ripartizione definitiva della somma di L. 7.481 miliardi di cui alla delibera 13 ottobre 1989 (che tale somma determinava entro il limite di 10.000 miliardi previsto dall'art. 20, comma quinto, della legge n. 67 del 1988, per i mutui da assumere per il triennio 1988-1990), definendo la compatibilità finanziaria tra dette quote di riparto e le determinazioni di cui al punto 20 della delibera 19 dicembre 1989.

Poiché con il provvedimento sopravvenuto il C.I.P.E. riconosce la fondatezza delle censure mosse contro la deliberazione impugnata dalla Regione Piemonte (che della mancata osservanza del procedimento di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988 si era appunto doluta) e condiziona l'operatività di essa a un riesame della situazione, da effettuare nelle forme procedurali prima neglette, il detto provvedimento sopravvenuto si risolve in una revoca della deliberazione impugnata, con riserva di futura nuova determinazione, avverso la quale la Regione potrà, ove ne ricorrano i presupposti, muovere eventuali doglianze.

Va pertanto dichiarata cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 5 luglio 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20

*Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 26 giugno 1990
(della regione Emilia-Romagna)*

Istruzione artigiana e professionale - Vigilanza sulle attività formative - Compiti di verifica e controllo sulle azioni di formazione professionale - Attribuzione della competenza al Ministero del lavoro ed ai suoi organi periferici ovunque vi sia un finanziamento statale - Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative in materia spettanti alla regione - Inosservanza della legge-quadro sulla formazione professionale che riserva allo Stato specifici compiti che debbono necessariamente essere svolti a livello nazionale - Inidoneità giuridica del provvedimento adottato (circolare ministeriale) a modificare l'ordine delle competenze stabilito dalla legislazione ordinaria.

(Circolare del Ministero del lavoro 2 aprile 1990, prot. n. 0266/segr./90).

(Cost., artt. 117, primo comma, e 118, primo comma; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 35 e 41; legge 21 dicembre 1978, n. 645).

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale 29 maggio 1990, n. 2466, rappresentata e difesa, come da mandato a margine, dall'avv. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Manzi di Roma, via Confalonieri, 5, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato, ai sensi degli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, e della legislazione ordinaria di attuazione, il potere di modificare con circolare ministeriale il riparto di competenza tra Stato e regioni in materia di vigilanza sulle attività formative, assegnando al Ministero del lavoro, e per esso agli ispettorati del lavoro i relativi compiti di verifica e controllo sulle azioni di formazione professionale di competenza regionale, anche non aventi portata nazionale o pluriregionale, con riferimento alla circolare dello stesso Ministero del lavoro del 2 aprile 1990, prot. n. 0266/Segr/90 («Vigilanza sulle attività formative. Istruzioni sulle verifiche e controlli del Ministero del lavoro effettuate attraverso gli ispettorati del lavoro»), comunicata alla ricorrente regione in data 26 aprile 1990, nonché per l'annullamento della predetta circolare del Ministero del lavoro del 2 aprile 1990, prot. n. 0266/Segr/90, per violazione degli stessi articoli della Costituzione, e della legislazione ordinaria di attuazione, in quanto essa modifica il riparto di competenza tra Stato e regioni in materia di vigilanza sulle attività formative, assegnando al Ministero del lavoro, e per esso agli ispettorati del lavoro i relativi compiti di verifica e controllo anche per le azioni di formazione di portata solo regionale, con ciò illegittimamente invadendo le prerogative costituzionali della regione.

FATTO

La circolare impugnata concerne, come detto in premessa, la vigilanza sulle attività formative, e contiene, in particolare «istruzioni sulle verifiche e controlli del Ministero del lavoro effettuate attraverso gli ispettorati del lavoro».

Solo in prima apparenza essa può apparire rispettosa del riparto costituzionale delle attribuzioni tra Stato e regioni, così come fissato dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria che specificamente disciplina la materia (artt. 35 e 41 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, legge 21 dicembre 1978, n. 845, legge-quadro in materia di formazione professionale); infatti, non è errata la distinzione che essa opera tra il settore nel quale, a norma della disciplina vigente, operano fondamentalmente le regioni, mentre al Ministero spettano compiti «concorrenti», e gli ambiti in cui opera una riserva di competenza al Ministero (anche se non sono esatte tutte le assegnazioni al settore ministeriale «esclusivo» compiute dall'allegato 2); ed è pure giustificato ricordare (in relazione al settore regionale) che, come stabilito da codesta eccellentissima Corte costituzionale nella sentenza n. 216/1987, in caso di azioni di formazione professionale di portata nazionale o pluriregionale poste in essere da enti di diritto pubblico ed ammesse a contributo del Fondo sociale europeo «spetta allo Stato eseguire controlli per campione rappresentativo, congiuntamente alle regioni interessate e certificare l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento del saldo del contributo concesso».

Ma il fatto è che la circolare non si tiene affatto nei limiti indicati, e che l'apparenza di rispetto del riparto delle attribuzioni regionali e statali stabilito dalla normativa vigente cessa subito a un esame approfondito del suo contenuto dispositivo: dal quale si evince che i controlli statali — affidati dalla circolare stessa agli ispettorati del lavoro — hanno in realtà portata generale, ovunque vi sia un finanziamento statale, sono diretti ed operativi, e si sovrappongono in larghissima misura ai poteri regionali di controllo, comportando una inammissibile ingerenza nell'esercizio delle potestà amministrative regionali in materia di formazione professionale.

In primo luogo, infatti, è la stessa circolare ad enunciare (p. 2) che «scopo dichiarato» della direttiva è di «assicurare una efficace sorveglianza mediante l'assunzione di controlli gestionali e verifiche tecnico-contabili di rendicontazione ... da compiersi all'inizio, nel corso e al termine dell'attività di formazione, attuata da operatori pubblici e privati»; tale attività di controllo, che come si vede è penetrante ed onnicomprensiva, e si traduce in una diretta e materiale presenza nella gestione dei corsi, è rivolta ad «accertare la regolare utilizzazione delle sovvenzioni concesse».

In questi termini, l'ambito del possibile controllo diretto statale nella circolare non è individuato — come nella giurisprudenza di codesta Corte costituzionale — in relazione alla portata almeno interregionale dell'azione formativa, ma semplicemente dalla presenza di un finanziamento statale: come conferma lo scopo affermato (alla stessa p. 2) di «vigilare ai fini del conseguimento degli obiettivi formativi negli interventi finanziati dallo Stato».

Nella stessa direzione induce la distinzione apoditticamente introdotta dalla circolare (p. 3) tra gli «accertamenti tecnico-contabili» e l'«attività di sorveglianza in senso lato» (comprensiva, come viene pure detto, della «prevenzione in vista delle sanzioni per eventuali irregolarità» e della «verifica periodica della pertinenza e congruità delle azioni cofinanziate dallo Stato e dalla Comunità»), e soprattutto la seguente affermazione, che la vigilanza spetterebbe in generale al Ministero, mentre la competenza delle regioni sarebbe «normalmente sostanziata» dagli «accertamenti tecnico-contabili».

■ Sulla base di tali premesse, sembra evidente che le istruzioni relative alle attività di controllo, che formano il contenuto specifico della circolare (p. 4 e segg.) non riguardano affatto le sole attività formative eccezionalmente riservate allo Stato dalla legislazione vigente, e nemmeno quelle regionali che hanno però portata nazionale o interregionale, ma in generale qualunque attività formativa, anche nell'ambito di una sola regione, che si svolga in regime di cofinanziamento con fondi statali o di derivazione comunitaria.

E poiché una parte molto rilevante dell'attività formativa delle singole regioni si svolge in tale regime di cofinanziamento, ne deriva che la circolare pretende di istituire un controllo diretto, penetrante e generalizzato, degli organi ministeriali, centrali e periferici, sulla formazione professionale regionale *tout court*.

■ Che le istruzioni riguardino in generale le attività di formazione con cofinanziamento statale è ulteriormente confermato dal paragrafo relativo alle «procedure specifiche di controllo» (ove prevedono controlli statali sui progetti regionali speciali ai sensi degli artt. 26 della legge n. 845/1978 e 36 del d.P.R. n. 616/1977, oltretutto a torto considerati dall'allegato 2 della circolare come appartenenti al settore esclusivo statale) e dal paragrafo relativo al «coordinamento della vigilanza» (p. 5 e segg.), ove, proprio per gli ambiti in cui il ruolo statale è «concorrente», si affida addirittura agli ispettorati regionali un compito di «coordinamento e di indirizzo» degli stessi controlli regionali, rivolto ad evitare «situazioni di concorrenza o, peggio, di contrasto tra Stato e regioni».

Dunque, la circolare non limita affatto la sua portata alle azioni aventi rilevanza nazionale o interregionale, ma la estende a tutte le azioni di formazione, delle singole regioni, al cui finanziamento partecipi anche lo Stato (o gli organismi comunitari), con i controlli diretti e penetranti descritti nel paragrafo dedicato al «contenuto dell'attività di vigilanza. Sopralluoghi in corso d'opera. Riscontro di conformità al progetto approvato» (p. 4), e nel paragrafo dedicato alle «verifiche tecnico-contabili», comprensive anch'esse di sopralluoghi e altre attività dirette di controllo (p. 4 e segg.).

Nel significato e con l'ampiezza illustrata, tuttavia, la circolare qui impugnata risulta anche, per ciò stesso, illegittima e lesiva dell'autonomia costituzionale delle regioni, ed in particolare della ricorrente regione Emilia-Romagna, per i seguenti motivi di;

DIRITTO

1. — Illegittima attribuzione al Ministero del lavoro ed ai suoi organismi periferici di funzioni costituzionalmente spettanti alle regioni.

La potestà legislativa e amministrativa in materia di formazione professionale (o di «istruzione artigiana e professionale») compete alle regioni, norma degli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

Nella legislazione ordinaria, la materia è oggi disciplinata (oltre che dagli artt. 35 e 41 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845 (legge-quadro in materia di formazione professionale), la quale ribadisce — ovviamente — la titolarità regionale delle relative funzioni.

Allo Stato, l'art. 18 riserva specifici compiti, che debbono necessariamente essere svolti al livello nazionale. Tra questi, vi sono anche alcuni eccezionali compiti per così dire «operativi», cioè consistenti nella diretta erogazione di attività di formazione professionale (quali «l'istituzione ed il finanziamento delle iniziative di formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero alla cui vigilanza e gestione provvedono gli uffici del Ministero degli affari esteri» e «la predisposizione ed il finanziamento delle attività formative del personale da utilizzare in programmi d'assistenza tecnica e cooperativa con i paesi in via di sviluppo», previsti rispettivamente dalle lettere *d*) e *e*) del primo comma, o la formazione del personale delle amministrazioni statali, già prevista come funzione statale dall'art. 40 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Ed è ovvio che in relazione a tali attività lo Stato dispone anche dei connessi poteri di vigilanza e controllo.

Gli altri compiti dello Stato non sono invece operativi nel senso ora detto, ma sono di varia natura, talora di carattere «normativo» (come la «la disciplina dell'ordinamento delle fasce di mansioni e di funzioni professionali omogenee e ai fini dei rapporti contrattuali di lavoro» e la «la definizione ... dei requisiti tecnici per il riconoscimento dell'idoneità delle strutture e delle attrezzature adibite alla formazione professionale» di cui alle lettere *a*) e *l*) dell'art. 18 della legge n. 845/1978), o di collegamento («con le regioni sotto il profilo delle reciproche informazioni e documentazioni», secondo la lett. *b*); con il Fondo sociale europeo e con gli altri organismi esteri, secondo la lett. *c*), o di studio (v. lett. *f*).

Inoltre, ed in particolare, l'art. 18 della legge n. 845/1978 affida allo Stato alcuni compiti di finanziamento o di finanziamento integrativo: così gli spetta — oltre che «d'inoltro alla Comunità economica europea, o ad altri organismi internazionali» — il «finanziamento integrativo dei progetti formativi ammessi al concorso dei fondi comunitari o internazionali» (lett. *g*), nonché «l'assistenza tecnica e il finanziamento delle iniziative di formazione professionale, d'intesa con le regioni e tramite esse, nei casi di rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro» (lett. *h*).

Dunque, vi sono specifiche ipotesi nelle quali attività di formazione professionale di competenza regionale sono cofinanziate dallo Stato (iniziative ammesse al finanziamento del fondo sociale europeo) o finanziate dallo stesso (progetti speciali di cui alla lett. *h*). Ma è agevole constatare che in nessun caso è attribuito allo Stato un potere di controllo diretto ed operativo: meno che mai, come vorrebbe la circolare, il potere di effettuare «controlli gestionali e verifiche tecnico-contabili di rendicontazione ... da compiersi all'inizio, nel corso e al termine dell'attività di formazione attuata da operatori pubblici e privati».

S'intende che lo Stato, in quanto finanziatore o cofinanziatore, potrà richiedere alla regione la documentazione più idonea a dimostrare la regolarità delle domande, nonché, a rendiconto, la documentazione più idonea a dimostrare la regolarità della gestione, ivi compreso, se si vuole un rendiconto sulle verifiche e sui controlli compiuti. Ma ogni attività diretta ed operativa, ivi compreso l'effettuazione dei controlli da svolgersi in loco, spetta necessariamente ed esclusivamente alla regione.

Il ruolo di finanziatore, infatti, non attribuisce allo Stato la titolarità della funzione finanziata, che rimane ovviamente regionale. Ed anche sul piano della prassi, lo Stato si limita a raccogliere e trasmettere agli organi comunitari i progetti, così come le regioni li hanno formati.

Se in questo caso il finanziamento passa per un canale apposito e separato, anziché attraverso il fondo comune, ciò è in ragione delle specifiche esigenze di finanziamento di progetti destinati ad essere valutati e finanziati anche in sede comunitaria, e non certo perché l'attività di formazione non rimanga, secondo le regole costituzionali, attività di competenza regionale (s'intende, in quanto non si tratti di azioni che coinvolgono più regioni, nei termini fissati dalla sentenza di codesta Corte costituzionale n. 216/1987).

Del tutto arbitraria e priva di ogni fondamento giuridico è poi la distinzione che la circolare vorrebbe introdurre, tra gli «accertamenti tecnico-contabili» (nei quali sarebbe «normalmente sostanziata dagli accertamenti» la competenza delle regioni) e l'«attività di sorveglianza in senso lato» (comprensiva, come viene pure detto, della «prevenzione in vista delle sanzioni per eventuali irregolarità» e della «verifica periodica della pertinenza e congruità delle azioni cofinanziate dallo Stato e dalla Comunità»), la quale spetterebbe in generale al ministero. Una simile teoria stravolge del tutto arbitrariamente ed illegittimamente il riparto di compiti fissato dalla Costituzione e dalle leggi, e si traduce nella sottrazione alle regioni di una parte rilevante della materia loro attribuita.

Si può solo aggiungere che essa contraddice anche a quanto stabilito con la sentenza di codesta Corte costituzionale n. 216/1987, nella quale semmai (sempre per le sole azioni di portata nazionale e pluriregionale) sono le certificazioni contabili ad appartenere allo Stato, mentre «il profilo sostanziale risiede nel preventivo controllo»; e se tale controllo spetta anche allo Stato (ma non solo ad esso) per le azioni pluriregionali e nazionali, è evidente che esso spetta integralmente alle regioni per le azioni di portata regionale.

Né una speciale competenza statale per i controlli potrebbe dedursi — secondo quanto la circolare pare adombrare al punto c), della premessa — dalla normativa comunitaria, e specificamente dai due regolamenti nn. 2052 e 4253 del 1988.

Se infatti è vero che i due regolamenti, ed in particolare gli artt. 23 e 25 del secondo, prevedono misure di controllo adottate dagli «Stati membri», è anche vero — ed è ovvio — che con tali disposizioni la normativa comunitaria si riferisce allo Stato come insieme, e non intende affatto attribuire una competenza specifica e particolare allo Stato come persona del diritto interno. Ciò d'altronde è esplicito nello stesso art. 23, ove si dice che gli Stati effettuano i controlli «conformemente alle disposizioni legislative regolamentari e amministrative nazionali» (secondo comma, primo periodo).

Insomma, la normativa comunitaria prevede i controlli, ma per la disciplina del loro svolgimento si rimette alla normativa interna: normativa che per l'Italia è posta — oltre che dalle disposizioni costituzionali — dalla legge n. 845/1978, il cui contenuto si è già illustrato. Dunque, dalla normativa CEE non può dedursi una competenza statale anziché regionale per i controlli sulle attività formative regionali; mentre sul piano interno, la competenza regionale discende dal riparto di attribuzioni sopra illustrato operato dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dalla legge n. 845/1978.

Si noti, comunque, che nella disciplina comunitaria i controlli «nazionali» (nel senso indicato) non sono affatto gli unici, dato che la normativa comunitaria si preoccupa di assicurare appositi controlli comunitari svolti — oltreché da appositi comitati — con amplissimi poteri di verifica ed ispezione anche diretta dalla stessa commissione CEE, per mezzo di propri agenti.

Fondamentale, in questo senso, è ancora l'art. 23 del regolamento CEE 19 dicembre 1988, n. 4253, secondo il quale «funzionari o agenti della commissione possono controllare in loco, in particolare mediante sondaggio, le azioni finanziate dai fondi strutturali», anche con «controlli in loco senza preavviso» (secondo comma).

Sicché del tutto incongrua — oltreché superflua — si rivela la previsione di un ulteriore livello istituzionale di controllo.

D'altronde, l'esattezza della rimostranza regionale è confermata dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, che con la sentenza n. 216/1987, già ricordata, ha stabilito che solo in relazione ad «azioni di formazione professionale di portata nazionale o pluriregionale poste in essere da enti di diritto pubblico ed ammesse a contributo da parte del Fondo sociale europeo» può spettare allo Stato eseguire controlli per campione rappresentativo, congiuntamente alle regioni interessate e certificare l'esattezza di fatto e contabile delle indicazioni contenute nelle domande di pagamento del saldo del contributo concesso.

Con ciò è stato chiaramente fissato il limite delle attribuzioni statali, coerentemente con le ragioni (la portata nazionale o pluriregionale delle attività) che stanno a fondamento di esse. Ma tale limite risulta sostanzialmente e profondamente superato dalla circolare impugnata: che non limita i controlli statali alle attività aventi portata nazionale o interregionale, e neppure prevede che i controlli siano svolti congiuntamente alle regioni interessate.

2. — Illegittimità della circolare per violazione dell'art. 40 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonché dell'art. 18 della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

Dunque, risultano violate dalla circolare le prerogative costituzionali della regione; ma risultano anche violate le stesse norme di legge ordinaria che disciplinano oggi la materia: norme che dovrebbero venire esse in primo luogo modificate, se si volesse mutare i compiti riservati allo Stato — s'intende nei ristretti limiti in cui lo possa eventualmente consentire il riparto costituzionale di competenze, e non certo con il tipo di ingerenza previsto nella impugnata circolare.

Anche sotto questo profilo una circolare ministeriale non costituirebbe comunque uno strumento giuridicamente idoneo ad intervenire, alterandolo, nell'ordine delle competenze stabilite dalla legislazione ordinaria attuativa del disegno costituzionale. A ciò, infatti, occorrerebbe una nuova disciplina legislativa, che si tenesse pur sempre, come detto, nei limiti della legittimità costituzionale.

Tale sola ragione sarebbe già di per sé sufficiente — se anche non vi fossero le altre sopra illustrate — a dimostrare il carattere illegittimo, ed invasivo delle competenze legislative ed amministrative regionali in materia di formazione professionale, dell'atto impugnato, e dei poteri di controllo (e di coordinamento) da esso previsti.

Né la circolare potrebbe essere giustificata qualificandola come atto di indirizzo e coordinamento: sia perché permarrebbe il già rilevato contrasto con la normativa costituzionale e primaria, sia perché comunque mancherebbe ad essa il necessario fondamento legislativo, secondo il requisito primo di legalità degli atti di indirizzo, come stabilito da codesta Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 150/1982.

Per le ragioni ed i motivi illustrati, la ricorrente regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa chiede voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato, ai sensi degli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché della legislazione ordinaria attuativa, il potere di delimitare con circolare ministeriale il riparto di competenza tra Stato e regioni in materia di vigilanza sulle attività formative di competenza regionale, assegnando al Ministero del lavoro, e per esso agli ispettorati del lavoro i relativi compiti di verifica e controllo, con riferimento alla circolare dello stesso Ministero del lavoro del 2 aprile 1990, prot. n. 0266/Segr/90, nonché annullare la predetta circolare del Ministero del lavoro del 2 aprile 1990, prot. n. 0266/Segr/90, per violazione degli stessi articoli della Costituzione, nonché della legislazione ordinaria attuativa, in quanto essa disciplina il riparto di competenza tra Stato e regioni in materia di vigilanza sulle attività formative, assegnando al Ministero del lavoro, e per esso agli ispettorati del lavoro i relativi compiti di verifica e controllo, illegittimamente invadendo le prerogative costituzionali della regione.

Padova-Roma, addì 15 giugno 1990

Avv. prof. Giandomenico FALCON

90C0839

N. 21

*Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 27 giugno 1990
(della regione Piemonte)*

Sanità pubblica - Assistenza sanitaria ed ospedaliera - Espletamento delle attività di prelievo di fegato da cadavere e di trapianto a scopo terapeutico - Attribuzione al Centro interregionale del nord Italia transplant delle competenze in materia già riservate al centro regionale di riferimento per la ricerca dei caratteri immunogenetici dei donatori e dei riceventi - Asserita violazione dei principi costituzionali relativi al riparto delle competenze tra organi dello Stato e tra Stato e regioni.

(Decreto del Ministro della sanità 3 aprile 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 26 aprile 1990).

(Cost., art. 117; legge 2 dicembre 1975, n. 644 e d.P.R. 16 giugno 1977, n. 409).

Ricorso della regione Piemonte, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale on. Vittorio Beltrami, giusta delibera della giunta medesima 5 giugno 1990, n. 6-38134, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Romanelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via Cosseria n. 5, come da procura speciale notaio Benedetta Lattanzi di Torino in data 13 giugno 1990, rep. n. 19327, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dell'on. Presidente del Consiglio *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, nonché *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi n. 12, il Ministro della sanità, in persona del Ministro *pro-tempore*, pure *ex lege* domiciliato presso la medesima Avvocatura generale dello Stato, per il conflitto di attribuzione determinatosi tra lo Stato e la Regione istante per effetto dell'emanazione del decreto del Ministro della sanità del 3 aprile 1990, con cui, in modificazione delle precedenti determinazioni venivano quantificati ed individuati i centri interregionali autorizzati all'espletamento delle attività di prelievo e di trapianto di fegato da cadavere, a scopo terapeutico.

Con decreto del Ministro della Sanità del 3 aprile 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 1990, il Ministro ha modificato i suoi precedenti decreti del 17 settembre 1981, 19 gennaio 1982, 13 novembre 1985 e 21 luglio 1989 con cui erano stati autorizzati all'espletamento delle attività di prelievo e trapianto di fegato da cadavere a scopo

terapeutico vari Istituti chirurgici nazionali, universitari ed ospedalieri, e «considerato che in materia di trapianto di fegato è necessario che i centri interregionali di riferimento siano non più di due e cioè gli stessi attualmente operanti per il trapianto di cuore» ha disposto che «I compiti di coordinamento delle attività di prelievo e trapianto di fegato nei centri del nord e del centro Italia autorizzati all'espletamento di tali attività sono demandati al centro interregionale di riferimento del nord Italia transplant; i compiti di coordinamento delle attività di prelievo e trapianto di fegato nei centri del Lazio, delle regioni meridionali ed insulari autorizzati all'espletamento di tali attività sono demandati al servizio trapianti d'organo della seconda patologia chirurgica della prima Università degli Studi di Roma e all'istituto di tipizzazione tissutale e problemi della dialisi — clinica chirurgica — della seconda Università degli studi di Roma; congiuntamente ed in modo tra loro coordinato».

Tale decreto (come il precedente decreto dello stesso Ministro, del 16 febbraio 1990, concernente l'autorizzazione all'espletamento delle attività di prelievo e trapianto di cuore da cadavere a scopo terapeutico, impugnato dinanzi a codesta eccellentissima Corte con ricordo dell'11 maggio 1990) emanato in palese contrasto con il riparto delle rispettive competenze che, in materia sanitaria e in particolare nel settore dei trapianti che qui interessa, devono riconoscersi attribuite allo Stato e alla regione, in quanto confligge con la potestà di questa, definita per legge nell'ambito dei precetti costituzionali, di individuare il centro regionale, o interregionale, di riferimento per l'espletamento dell'attività suindicata, è illegittimo, e di chiedere pertanto a codesta eccellentissima Corte di volerlo annullare per conflitto di attribuzione, per i seguenti motivi in;

³ DIRITTO

Violazione dei principi costituzionali in tema di riparto di competenza tra organi dello Stato e regione, con riferimento all'art. 117 della Costituzione e alla normativa di cui alla legge 2 dicembre 1975, n. 644, e d.P.R. 16 giugno 1977, n. 409:

Come già considerato nel precedente menzionato ricorso proposto dinanzi a codesta eccellentissima Corte avverso l'analogo decreto ministeriale del 16 febbraio 1990, la regione Piemonte, nell'ambito delle competenze ad essa spettanti in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, e quindi nella fattispecie, della regolamentazione espressamente demandata dalla specifica richiamata normativa (cfr. art. 13 della legge n. 644/1975 e artt. 11 e 12 del d.P.R. n. 409/1977), con deliberazione consiliare del 22 settembre 1981, n. 207.7608, ha provveduto alla costituzione del «Centro regionale di riferimento di immunogenetica dell'istocompatibilità» individuato nel servizio di immunologia dei trapianti, istituito presso l'istituto di genetica medica dell'Università di Torino, in virtù di apposita convenzione stipulata con l'ospedale maggiore San Giovanni Battista e della Città di Torino, convenzione approvata dalla g.r. con deliberazione n. 174/26792.

In altri termini, l'amministrazione regionale, sulla base dei principi costituzionali che ripartiscono le competenze tra Stato e regioni in materia sanitaria e della normativa specifica richiamata, ha provveduto, per quanto di sua competenza, alla individuazione degli istituti regionali abilitati (previo accertamento della capacità tecnico-specialistica) allo svolgimento della complessa e delicata attività di prelievo e di trapianto di organi da cadavere a scopo terapeutico, costituendo all'uopo, ai sensi della norma di cui all'art. 13 della legge 2 dicembre 1975, n. 644, il «centro regionale di riferimento» per l'individuazione dei soggetti idonei a ricevere il trapianto di organi.

Viceversa, con l'impugnato decreto, emanato senza alcun preventivo concerto o intesa con la regione, il Ministro ha di fatto accantonato ogni legittima potestà della regione *in subjecta materia*, disponendo arbitrariamente che l'attività di coordinamento per il prelievo e il trapianto di fegato venga svolta da non più di due centri interregionali di riferimento contestualmente individuati per il nord Italia nel centro Transplant e per l'Italia centrale ed insulare negli appositi istituti della I e II Università di Roma.

Orbene, a prescindere dalla validità delle intenzioni perseguite, che appaiono *ictu oculi* illegittime — si pensi ai vari profili di eccesso di potere ravvisabili nella motivazione del provvedimento, ove, in maniera del tutto acritica e senza alcun riferimento istruttorio o comunque d'ordine tecnico, viene postulata un'indimostrata «necessità» di accertamento dell'attività in questione, e nell'apodittica equiparazione tra attività di trapianto di fegato e quella di trapianto di cuore — il decreto impugnato per quanto qui rileva si pone in palese conflitto con l'esercizio delle competenze specificamente attribuite alla regione.

Inoltre tale provvedimento pone in essere una attività sostitutiva di quella devoluta alla regione e al contempo individua il «centro di riferimento» per l'esercizio delle finalità summenzionate (senza peraltro porre in essere nemmeno alcuna preventiva intesa o coordinamento con l'ente-regione); attività che, sulla base dei principi costituzionali e della normativa in epigrafe richiamati, spetta unicamente alla regione, che di fatto, in esecuzione dell'impugnato decreto, viene arbitrariamente spogliata dell'esercizio di una potestà sua propria.

È quindi evidente come la stigmatizzata, arbitraria sostituzione nell'esercizio della predetta attività, comporti un'illegittima invasione nella sfera delle competenze proprie dell'ente-regione, che deve essere rimossa da codesta eccellentissima Corte nello svolgimento dell'invocato suo supremo giudizio regolatore del riparto di attribuzioni delle competenze tra Stato e regioni.

P. Q. M.

Sulla base di tutte le predette considerazioni, si conclude affinché codesta eccellentissima Corte, riconoscendo il potere della regione ad emanare provvedimenti e disposizioni in subjecta materia, nei limiti e con le modalità sopra chiarite, annulli il decreto in epigrafe con ogni conseguenziale statuizione di legge.

Roma, addì 20 giugno 1990

Avv. Enrico ROMANELLI

90C0840

N. 22

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 28 giugno 1990
(della regione Toscana)*

Sanità pubblica - Assistenza sanitaria ed ospedaliera - Espletamento delle attività di prelievo di fegato da cadavere e di trapianto a scopo terapeutico - Attribuito al Centro interregionale delle competenze in materia già riservate al centro regionale di riferimento per la ricerca dei caratteri immunogenetici dei donatori e dei riceventi - Asserita violazione dei principi costituzionali relativi al riparto delle competenze tra organi dello Stato e tra Stato e regioni - Violazione del principio di legalità e dei principi in tema di indirizzo e coordinamento per il contrasto della disciplina contenuta nel decreto impugnato rispetto a quella stabilita dalla legge n. 644/1975, secondo la quale l'attribuzione delle funzioni di coordinamento delle attività di prelievo e trapianto di organi spetta ai centri di riferimento costituiti liberamente, secondo esigenze valutabili discrezionalmente da ogni singola regione o in base ad accordi stipulati tra le Regioni stesse.

(Decreto del Ministro della sanità 3 aprile 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 26 aprile 1990).

(Cost., artt. 3, 117 e 118, in relazione alla legge 2 dicembre 1975, n. 644).

Ricorso per conflitto di attribuzioni 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 G. Carducci n. 4, giusta delibera g.r. n. 4686 del 28 maggio 1990 contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per l'annullamento del decreto del Ministro della sanità 3 aprile 1990 «coordinamento delle attività di prelievo e trapianto di fegato in Italia» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 26 aprile 1990, pag. 8.

1.1 — Con legge 2 dicembre 1975, n. 644, veniva approvata ed emanata la «disciplina dei prelievi di parti di cadavere a scopo di trapianto terapeutico» contenente altresì «norme sul prelievo dell'ipofisi da cadavere a scopo di produzione di estratti per uso terapeutico».

All'art. 13 tale legge dispone che in ogni regione, gli enti ospedalieri di istituti universitari, di istituti di ricerca e le case di cura private autorizzate ai sensi degli artt. 3 e 10 ad effettuare i prelievi o i trapianti devono convenzionarsi per l'istituzione e la gestione di un centro regionale o interregionale di riferimento per l'individuazione dei soggetti idonei a ricevere il trapianto di organi.

Le regioni promuovono la costituzione dei centri indicati nel comma precedente.

Il centro regionale o interregionale comunica agli enti convenzionati i dati necessari per stabilire la compatibilità genetica fra soggetto donante e soggetto ricevente il trapianto, sulla base dei dati forniti dagli stessi.

Ulteriori competenze regionali, attive o consultive, sono inoltre previste dagli artt. 16 (in tema di prelievo e utilizzo dell'ipofisi) e 17 (in tema di istituzione e funzionamento dei centri per la diagnosi e la cura del nanismo ipofisario).

1.2. — Secondo la previsione dell'art. 24, secondo comma, della legge, con d.P.R. 16 giugno 1977, n. 409, veniva approvato il regolamento di esecuzione della legge n. 644/1975.

Tale regolamento conferma e specifica le competenze regionali in materia, in particolare quelle relative alla costituzione dei centri previsti dall'art. 13 della legge, dei quali anzi il regolamento sollecita l'apertura, prevedendola nel termine di 120 giorni dalla comunicazione alle regioni delle prime tre autorizzazioni concesse per il prelievo e il trapianto di organi (cfr. art. 8, quarto e quinto comma).

Lo stesso regolamento individua le funzioni del centro regionale o interregionale di riferimento, che si sostanziano — come è evidente dal contenuto dell'art. 12 — in attività di coordinamento delle attività di prelievo e trapianto, volte alla migliore riuscita delle delicatissime operazioni relative (art. 12), e regola le modalità della sua costituzione e gestione (art. 11), ribadendo che esso è costituito «con provvedimento della Regione o delle regioni interessate» (art. 11, primo comma).

1.3. — La competenza regionale in materia è stata successivamente confermata dalla ripartizione delle competenze avvenute in forza del d.P.R. n. 616/1977 e della legge n. 833/1978.

In particolare, il d.P.R. n. 616/1977 indica con chiarezza l'appartenenza delle attività e funzioni relative al prelievo e trapianto di organi alla materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera (cfr. artt. 27 e 30) e specifica che le competenze dello Stato in materia, per quanto concerne il prelievo e il trapianto di organi sono limitate «alle funzioni di cui alla legge 2 dicembre 1975, n. 644» (art. 30, lett. I) con la conseguenza che la competenza nella materia è ripartita fra Stato e regione, senza delega a queste ultime.

È significativo sottolineare (come è stato ricordato in dottrina, cfr. Iannotta, art. 30 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in commento al decreto n. 616, coord. da Capaccioli e Satta, t. I, Milano, 1980, p. 561-562) che il precedente art. 6 n. 16 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4 «non esprimeva limitazioni circa l'ambito di tale competenza mentre l'art. 30, lett. I), limita la competenza «alle funzioni di cui alla legge 2 dicembre 1975, n. 644»».

La limitazione delle competenze dello Stato a quelle ad esso riservate dalla legge n. 644/1975 è confermata negli identici termini dall'art. 6, lett. I), della legge n. 833/1978.

Ne segue che la normativa successiva alla legge n. 644/1975 e la stessa legge di riforma sanitaria hanno provveduto ad attribuire la competenza allo Stato salvo però quella attribuita alle regioni, mantenendo ad esse le competenze che erano loro riservate dalla legge n. 644/1975 e, tra queste, in particolare, quelle relative alla costituzione e al funzionamento dei centri regionali o interregionali di riferimento, con — ovviamente — tutte le competenze loro riservate dall'art. 12 del d.P.R. n. 409/1977.

2.1. — La regione Toscana è stata tra le prime ad esercitare le proprie competenze in materia.

In particolare, con la delibera del consiglio regionale n. 310 del 14 giugno 1977 ha costituito il «centro regionale di riferimento per l'individuazione dei soggetti idonei a ricevere il trapianto di organi» ai sensi dell'art. 13 della legge 2 dicembre 1975, n. 644, indicando altresì specifici sedi di centri di prelievo.

Con delibera c.r. 31 gennaio 1978, n. 19, la precedente delibera è stata integrata con disposizioni relative alla ubicazione e alla dotazione di attrezzature sanitarie e professionali del centro; con delibera g.r. 8 aprile 1980, n. 3034, la regione ha attribuito al centro regionale di riferimento ulteriori compiti in ordine alla tipizzazione tissutale (reputata «un valido ausilio ai fini diagnostici di alcune malattie, quando la diagnosi con i mezzi tradizionali risulta incerta, in considerazione del fatto che la presenza di alcuni antigeni costituisce una valida indicazione per la diagnosi»).

2.2. — Con la l.r. 6 dicembre 1984, n. 70 (dettante norme per il piano sanitario regionale nel triennio 1984-86) la regione ha prescritto che l'attività di prelievo di parti di cadavere connessa ai trapianti debba essere svolta in tutte le u.s.l., e con la legge TOS n. 595 del 23 ottobre 1985, disciplinante la programmazione sanitaria regionale, è stata prevista come azione programmata (art. 8, primo comma) l'organizzazione e il potenziamento delle attività di trapianto d'organo.

Con successiva deliberazione c.r. n. 147 del 28 aprile 1987, la regione ha adottato ulteriori disposizioni sulla organizzazione e lo sviluppo dei trapianti di organo in Toscana, e con deliberazione n. 427 del 10 novembre 1987, avendo previsto al punto 8 del dispositivo della delibera precedente la costituzione di apposita commissione consultiva con il compito di formulare suggerimenti ed indicazioni operative per l'organizzazione e lo sviluppo dei trapianti d'organo in Toscana, ha provveduto alla costituzione e nomina dei membri di tale commissione, che è già operativa e ha già prodotto relazioni e suggerimenti.

2.3. — Allo stato attuale pertanto:

la regione Toscana ha esercitato in maniera assidua le competenze riconosciutele in materia dalle disposizioni vigenti;

la regione Toscana ha già costituito un centro regionale di riferimento, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 644/1975, i cui compiti, come si evince dalle delibere regionali di costituzione e dalla stessa legge n. 644, nonché dagli artt. 11 e 12 del d.P.R. n. 409/1977, non sono limitati al coordinamento delle attività di prelievo e trapianto di questo e quell'organo, ma si estendono al coordinamento di tutti i profili di «individuazione dei soggetti idonei a ricevere il trapianto di organi», quali che essi siano;

in Toscana esistono 9 u.s.l. autorizzate al prelievo di cornee;

è costituito presso la u.s.l. 10/D un centro per il prelievo e il trapianto di midollo osseo;

è costituito uno specifico centro regionale di immunogenetica e biologia dei trapianti, con sede in Firenze presso la u.s.l. 10/D, nonché un centro trapianti con sede in Pisa presso la u.s.l. 12, per quanto concerne il processo prelievo-trapianto di reni;

la relazione finale del novembre 1988 della commissione consultiva regionale trapianti di organi e tessuti (costituita, come detto, con deliberazione n. 147 del 28 aprile 1987), evidenzia la necessità che l'attività collegata di prelievo e di trapianto sia svolta con la partecipazione del maggior numero possibile di u.s.l. e in modo da coordinare secondo regole di razionalità e di non dispersività le operazioni finalizzate al trapianto nel territorio della regione.

Si può aggiungere che la circolare del Consiglio superiore della sanità n. 5 del 14 gennaio 1988 ha fatto presente che il C.S.S. nelle sedute del 26 novembre 1987 e del 21 dicembre 1987 ha ravvisato l'opportunità di rilasciare a taluni dei centri precedentemente autorizzati al prelievo di reni e di cuore anche l'autorizzazione al prelievo di fegato: cosicché la limitazione del coordinamento di cui al d.m. impugnato alle sole attività concernenti il prelievo e il trapianto di fegato non è ragione sufficiente della violazione (per non dire espropriazione) delle competenze regionali in materia, anche perché ai centri autorizzati al prelievo di reni e cuore può essere in qualunque momento concessa l'autorizzazione al prelievo e trapianto di fegato.

3.1. — Con il decreto ministeriale di cui si denuncia l'invasione delle competenze regionali, il Ministro della sanità ha omesso di tener conto delle competenze regionali quali stabilite e confermate dalla legge n. 644/1975, dal d.P.R. n. 409/1977, dal d.P.R. n. 616/1977, dalla legge n. 833/1978, e mai di seguito smentite o sottratte alle regioni, disponendo che le funzioni spettanti a centri che la normativa vigente prevede debbano essere costituiti dalle regioni, spettino invece solo a due centri (dato che i centri non debbono essere più dei due — interregionali — già costituiti), per quanto concerne il coordinamento della attività di prelievo e trapianto di fegato, e affermando apoditticamente che i centri debbono essere solo due e solo quelli operanti per il trapianto del cuore.

3.2. — È evidente il palese conflitto con l'esercizio delle competenze specificamente attribuite a quelle regioni nelle quali non sono collocati i due centri e che si trovano a vedersi sottratte le proprie competenze, che per di più la regione Toscana non ha omesso per sua parte di esercitare.

È anche evidente l'irragionevolezza e l'arbitrarietà della scelta effettuata dal decreto, che individua due soli centri senza nessuna logica spiegazione del perché si sia addivenuti a tale limitazione quantitativa e qualitativa (il collegamento con i trapianti di cuore).

Ancora va detto che il decreto, che è rubricato come «coordinamento delle attività di prelievo e di trapianto del fegato» non è affatto un atto di indirizzo e coordinamento dell'attività di prelievo a norma del d.P.R. n. 616/1977 o della legge n. 833/1978, art. 5. Tale attività è tipica della competenza regionale, esercitata dalle regioni. Il decreto non effettua alcuna attività di coordinamento, perché puramente e semplicemente estromette le regioni, istituendo un coordinamento (e demandandolo ai centri interregionali di riferimento) di cui la legge non parla. Essa conosce un centro nazionale di riferimento (art. 14 della legge) costituito presso l'Istituto nazionale di sanità con compiti di determinazione degli standards genetici e, secondo il regolamento, un coordinamento dello scambio di reagenti standards; essa conosce altresì, come centri di riferimento, quelli istituiti dalle regioni, per l'individuazione dei soggetti idonei a ricevere il trapianto, in relazione ai quali non è però prevista un'attività di coordinamento affidata a centri, tanto meno da parte del Ministro, che non ha potere di istituire enti di coordinamento né potere di esercitare il potere di coordinamento che incontestabilmente gli spetta in modi procedurali difformi da quelli previsti dalla legge e con contenuti sostanziali contrari al principio di legalità e invasivi delle competenze regionali.

Il decreto ministeriale si sostanzia nella espropriazione di funzioni attribuite a centri che debbono essere costituiti su iniziativa regionale, a favore di centri interregionali già costituiti, con violazione delle competenze regionali determinate dalla normativa statale, che impone alle regioni nell'art. 13 la costituzione di un centro.

A prescindere dalle illegittimità che il decreto evidenzia (erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, violazione di legge, carenza assoluta di motivazione, totale carenza di istruttoria), è evidente che esso si sostanzia nell'esercizio, da parte del Ministro della sanità, di un potere non attribuito da nessuna norma che impedisce alle regioni, in capo alle quali persiste la competenza a costituire centri regionali di riferimento, di costituirne

effettivamente dotandoli delle necessarie funzioni, di gestirli ove costituiti per il coordinamento del prelievo e trapianto di fegato, dal momento che tali attività sono state attribuite una volta per tutte ai soli centri interregionali indicati dal decreto impugnato, alla cui costituzione restano estranee proprio le regioni che per legge sono tenute, viceversa, a costituirlo, addirittura con imposizione di un termine.

3.3. — Alla violazione di principi costituzionali in materia di riparto delle competenze tra organi dello Stato e regione, con riferimento all'art. 117 della Costituzione e alla normativa di cui alle leggi n. 644/1975, d.P.R. n. 409/1977, d.P.R. n. 616/1977, legge n. 833/1978, si aggiunge la violazione dei principi in tema di indirizzo e coordinamento e di esercizio dell'attività sostitutiva, se tale si potesse ritenere quella in base alla quale il Ministro ha provveduto.

La giurisprudenza della Corte ha chiaramente stabilito che gli atti di coordinamento in tanto possono essere giustificati in quanto rispettino il criterio di legalità (cfr. sentenze nn. 150/1982 e 418/1988). Nel caso di specie, il principio di legalità non è affatto rispettato, perché il decreto ministeriale non è attuativo di criteri predeterminati dalla legge: al contrario, esso è eversivo rispetto a tali criteri, che impongono che l'attribuzione delle funzioni di coordinamento delle attività di prelievo e trapianto di organi spetti a centro di riferimento costituiti liberamente, secondo esigenze liberamente valutabili da ciascuna singola regione o dalle regioni tra loro in seguito ad accordi liberamente sottoscritti.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale dichiari che la competenza ad istituire e gestire i centri di cui all'art. 13 della legge 2 dicembre 1975, n. 644, spetta alla regione e non può essere sottratta dallo Stato escludendo che in talune regioni possano essere istituiti i centri predetti e conseguentemente annulli il decreto ministeriale impugnato per violazione degli artt. 3, primo comma, 117 e 118 della Costituzione.

Roma, addì 19 giugno 1990

Avv. Alberto PREDIERI

90C0842

N. 436

*Ordinanza emessa il 24 gennaio 1990 dal tribunale di Genova nel procedimento civile
vertente tra Fazia Cecilia e Bertone Carmelina ed altra*

Procedimento civile - Impugnazione della sentenza di primo grado - Decorrenza del termine di un anno per la proposizione del gravame dalla data di pubblicazione della sentenza anziché dalla data di comunicazione del deposito della stessa - Incidenza sul diritto di difesa - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 159/1971, 255/1974, 15/1977, 102/1986 e 120/1986.

(C.P.C. art. 327, primo comma, in relazione al C.P.C. art. 430).

(Cost., art. 24).

Pod.
Cof.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella controversia individuale di lavoro promossa da: Fazia Cecilia, residente in Genova ed ivi elettivamente domiciliata in via XX Settembre, 3/4, presso e nello studio dell'avv. Nadia Gobessi che la rappresenta e difende per mandato in atti, appellante, contro, Bertone Carmelina e Chiena Pierina, residenti in Genova ed ivi domiciliate in via porta d'Archì, 10/9, presso e nello studio dell'avv. Riccio Tabassi che le rappresenta e difende per mandato in atti, appellate;

OSSERVA

1. — L'appellante ha proposto il gravame con ricorso depositato in cancelleria il 3 luglio 1989 avverso una sentenza non notificata dal pretore di Genova, pubblicata il 23 giugno 1988; dell'avvenuta pubblicazione era stata data comunicazione al procuratore della Fazia con avviso notificato il 4 luglio 1988. Le appellate eccepiscono

preliminarmente l'inammissibilità della impugnazione perché proposta dopo il decorso del termine annuale previsto dall'art. 327 del c.p.c., norma che stabilisce il decorso di tale termine a far data dalla pubblicazione della sentenza (essendo nelle cause di lavoro inapplicabile la sospensione feriale dei termini che comporterebbe una proroga). Parte appellante replica sostenendo la tempestività dell'appello in quanto proposto entro l'anno dalla comunicazione della pubblicazione della sentenza, ed eccependo in subordine la illegittimità costituzionale dell'art. 327 del c.p.c. nella parte in cui fa decorrere il termine dalla pubblicazione stessa anziché dalla comunicazione di essa.

Il Tribunale deve innanzi tutto rilevare che l'art. 327 del c.p.c. è applicabile anche alle cause trattate con il rito del lavoro, nulla disponendo in contrario l'art. 434 del c.p.c. ed essendo applicabili le norme generali del codice dove esse non sono specificatamente derogate. Inoltre va rilevato che la lettera dell'art. 327 non consente l'interpretazione datane dall'appellante, perché la espressa menzione, come momento iniziale per il decorso del termine, della «pubblicazione» della sentenza non consente di sostituire a tale evento un fatto diverso e cronologicamente posteriore.

In conseguenza l'impugnazione proposta dalla Fazia appare tardiva, ed acquista quindi rilevanza in causa l'eccezione di illegittimità costituzionale della decorrenza contenuta nella norma impugnata, posto che il gravame è stato proposto entro l'anno dalla comunicazione dell'avvenuta pubblicazione.

2. — Le parti hanno trattato specificatamente, in note autorizzate, i problemi relativi all'eccezione incostituzionalità: da un lato l'appellante evidenzia la esistenza di numerosi termini processuali, taluni anche di durata assai ampia (ad es. i termini semestrali di cui agli artt. 125-bis, 129-bis e 133-bis delle disp. att. del c.p.c.), decorrenti dalla comunicazione di fatti rilevanti anziché dall'accadimento di questi, e richiama anche la tendenza della Corte costituzionale, nel corso degli anni, ad estendere il principio che il termine inizia a decorrere dalla conoscenza del fatto, cioè da quando la parte è in grado di agire in conseguenza (in tal senso sono citate le sentenze della Corte costituzionale nn. 159/1971, 255/1974, 15/1977, 102/1986 e 120/86).

Dall'altro la parte appellata richiama i numerosi casi in cui sono tutt'ora previste decorrenze processuali da eventi che non debbono essere previamente comunicati, e contesta che nella legislazione e nella giurisprudenza sia evidenziabile un principio generale della necessità di comunicazione per l'inizio del decorso dei termini; in particolare viene sottolineato il fatto che in genere gli interventi della Corte costituzionale hanno avuto luogo in presenza di termini molto brevi, in cui era facilmente ravvisabile un pregiudizio a danno della parte non a conoscenza del verificarsi dell'evento iniziale, mentre nel caso in esame il termine inosservato ha durata annuale, ed è quindi tale da consentire, con l'uso dell'ordinaria diligenza, la proposizione tempestiva del gravame anche senza previa comunicazione della pubblicazione della sentenza.

Il concetto dell'ordinaria diligenza è stato richiamato anche dalla Corte costituzionale, ad es. nella sentenza n. 15/1977, dove si osserva che il pregiudizio della difesa (per mancanza della comunicazione dell'avvenuta fissazione dell'udienza di discussione nelle cause di lavoro in sede di gravame ai sensi dell'art. 435/2 del c.p.c.) «neppure può essere (sempre) evitato con l'uso della normale diligenza da parte del procuratore». Su tale argomento si è basata la giurisprudenza della Cassazione (s.u. n. 3501/1979; si vedano anche le sentenze nn. 6412/1979, 5819/1984 e 2799/1987, quest'ultima della sezione lavoro) per affermare la manifesta infondatezza della questione qui in esame, in quanto la ampiezza particolare del termine impedirebbe ogni pregiudizio, purché venga per l'appunto posta in essere l'ordinaria diligenza del procuratore (che effettui periodici controlli in cancelleria).

3. — Il tribunale deve innanzi tutto rilevare che l'art. 327 non è l'unica norma che stabilisca un termine per l'impugnazione: la prima e più normale regola per la proposizione del gravame è dettata dall'art. 434 (in tema di processo del lavoro), applicazione particolare, per la parte che interessa in questa sede, del più generale principio dell'art. 326 del c.p.c., secondo cui il termine decorre dalla notificazione della sentenza (salve le ipotesi degli artt. 395, 397 e 404, in cui comunque la decorrenza è dalla conoscenza del fatto idoneo a mettere in moto il meccanismo processuale). L'art. 327, invece, introduce un ulteriore principio, secondo cui si forma il giudicato per il solo fatto obiettivo della mancanza di impugnazione entro un anno (salve anche qui le ipotesi degli artt. 395, 397 e 404).

In questo caso si prescinde da ogni forma di conoscenza dell'esistenza dell'atto impugnabile, anche nei confronti del contumace (tranne i casi espressamente previsti dal capoverso della norma, relativi a mancanza di effettiva instaurazione del contraddittorio).

La ratio di una disposizione tanto singolare è palesemente quella di consentire la definizione dei rapporti attraverso una formazione del giudicato entro un termine tassativo (anche se poi la certezza conseguente non potrà mai essere completa, potendo sempre sollevarsi dal contumace questioni in ordine alla instaurazione del rapporto processuale); ma nei confronti della parte costituita il sistema funziona in maniera completa, con un vero e proprio effetto saracinesca.

Vi sarebbe da chiedersi se tale disposizione sia compatibile con il sistema del processo civile, tutto improntato alla regola della disponibilità di parte su tutto ciò che abbia effetti sostanziali, principio vigente anche nel processo del lavoro.

Ma l'indubbia anomalia — che non significa automaticamente illegittimità costituzionale — della disposizione esula dal tema del presente giudizio, in cui non è coinvolto l'intero art. 327, ma solo il momento iniziale del termine in esso contenuto.

4. — La Corte costituzionale ha ripetutamente avuto modo di affermare (si vedano le sentenze sopra citate) che il pieno esercizio del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione, postula la possibilità di utilizzare «nella sua interesse» il termine stabilito dalla legge per il compimento di un atto; ciò «a maggior ragione» se il termine è breve (sentenza 12 novembre 1974, n. 255), cosa che dimostra come tale brevità sia un elemento rafforzativo dell'argomentazione, ma non costituisce per ciò stesso il motivo esclusivo della decisione: quindi il termine deve essere goduto nella sua interezza anche se esso non è breve, come conferma la decisione della stessa Corte costituzionale 6 luglio 1971, n. 159, che ha ritenuta illegittima la decorrenza dall'evento interruttivo, anziché dalla conoscenza di esso, prevista dall'art. 305 del c.p.c., del termine, che è stabilito in sei mesi ed appare quindi assai ampio.

La fattispecie esaminata da quest'ultima sentenza presenta caratteri di diversità rispetto a quella attualmente in esame, perché il fatto previsto dall'art. 305 ha caratteri di eventualità laddove la pubblicazione della sentenza dopo la sua pronuncia è un fatto sicuro (entro un periodo di tempo sufficientemente contenuto); ma il collegamento fra tutte le ipotesi in cui la Corte costituzionale ha stabilito la necessità del godimento intero del termine e la esistenza di termini processuali assai ampi in cui la legge o la Corte hanno stabilito la decorrenza dalla effettiva conoscenza costituisce certamente un elemento di considerevole peso argomentativo in favore della eccepita illegittimità dell'art. 327.

5. — Di fronte a tale argomentazione l'opposta tesi poggia in sostanza su un unico pilastro: il termine annuale è tale da consentire comunque la sua osservanza.

Ma un discorso assolutamente analogo potrebbe farsi per il termine semestrale; d'altra parte quale dovrebbe essere il termine di incompatibilità con l'ordinaria diligenza? L'art. 327 rischia di essere elemento di confusione, anziché di certezza dei rapporti.

Occorre anche osservare che l'attesa della comunicazione potrebbe essere sempre ritenuta come comportamento non negligente da parte del procuratore se si considera che tale adempimento di cancelleria è atto dovuto, la cui omissione od ingiustificato ritardo potrebbe provocare ulteriori questioni in tema di responsabilità del funzionario e dello Stato, ad ulteriore smentita dello scopo che l'art. 327 si propone.

La comunicazione di cancelleria, d'altra parte, risponde a varie funzioni, in quanto essa vale a mettere le parti — compresa quella vincitrice — a conoscenza del contenuto stesso della decisione, per quanto attiene al processo ordinario, nonché, in questo ed in quello del lavoro, in grado di sapere che possono avere inizio le attività processuali ulteriori: esecuzione, regolarizzazione fiscale ed anche impugnazione, come la stessa dottrina più autorevole ha posto in luce.

E non si riesce a ravvisare alcun motivo fondato per cui l'efficacia informativa dovrebbe essere disgiunta da quella di provocare l'inizio del decorso di un termine, che tale informazione, nei fatti, comunque presuppone, non potendosi in nessun caso seriamente ipotizzare una impugnazione proposta contro una sentenza non ancora depositata (a parte il caso, ben diverso, dell'art. 431/3, limitato e rivolto ad altri scopi). Per cui, in definitiva, non si vede a quale scopo sarebbe stato previsto l'obbligo di comunicazione («immediata» nel processo del lavoro: art. 430 del c.p.c.; entro un termine brevissimo nel processo ordinario: art. 133/2 del c.p.c., disposizioni tutte di carattere ordinatorio e non tali da comportare differenze sostanziali tra i due regimi), se poi essa fosse del tutto indifferente rispetto ad uno degli scopi principali per i quali può viceversa essere utile.

E ciò tanto più in quanto, per i ben noti problemi di funzionalità degli uffici giudiziari, nessuna fondata previsione può farsi sulla data in cui avverrà la pubblicazione della sentenza.

6. — Per le ragioni sopra esposte la questione del possibile contrasto fra l'art. 327/1 del c.p.c. e l'art. 24 della Costituzione non si presenta come manifestamente infondata e quindi, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, essa deve essere rimessa al giudizio della Corte costituzionale, alla quale soltanto spetta di decidere sulla fondatezza o meno.

P. Q. M.

Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 327, primo comma, del c.p.c., in relazione all'art. 430 del c.p.c., nella parte in cui fa decorrere l'inizio dell'anno per la proposizione del gravame dalla pubblicazione della sentenza anziché dalla comunicazione di tale deposito, per possibile contrasto con l'art. 24 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso ed ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Il presidente: (firma illeggibile)

90C0844

N. 437

*Ordinanza emessa il 23 marzo 1990 dal pretore di Milano nel procedimento civile
vertente tra Cassone Rocco e l'Azienda trasporti municipalizzati Milano*

Lavoro (diritto al) - A.T.M. Milano - Agenti stabili addetti al c.d. movimento (nella specie: autista) - Esonero per inabilità al servizio nelle funzioni della qualifica - Destinazione ad altre mansioni compatibili con le attitudini o le condizioni del lavoratore - Susseguente contratto collettivo, trasfuso, poi, in legge - Previsione di esodo obbligatorio dei lavoratori dichiarati inidonei alle proprie mansioni nella qualifica di provenienza entro il 20 giugno 1986 - Irragionevole disparità di trattamento - Contrasto col principio della promozione delle condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro.

(Legge 12 luglio 1988, n. 270, art. 3, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 4).

IL PRETORE

In funzione di giudice del lavoro, dott. Gian Cristoforo Turri, a scioglimento della riserva di cui all'udienza del 19 febbraio 1990, nella causa n. 6633/89 r.g.l. promossa da Cassone Rocco, con l'avv. V. Nicoletti, contro l'Azienda trasporti municipalizzati Milano, con gli avv. S. Trifirò e G. Favalli in punto *a*: impugnazione di licenziamento:

OSSERVA

Il signor Cassone è stato assunto dall'A.T.M. di Milano il 6 novembre 1962 ed inquadrato nella qualifica di autista di linea con decorrenza 16 dicembre 1962. Nel dicembre 1973 i sanitari della Cassa di soccorso e malattia ne dichiaravano l'inidoneità allo svolgimento di qualsiasi mansione in vettura.

Conseguentemente l'azienda assegnava al ricorrente le mansioni di pulitore uffici, che venivano mantenute fino al suo esonero, disposto il 16 maggio 1989, con decorrenza 14 luglio 1989, in applicazione della legge 12 luglio 1988, n. 270.

Con ricorso depositato il 14 luglio 1989 il sig. Cassone adiva questa pretura chiedendo dichiararsi illegittimo il licenziamento subito, in quanto non aveva prestato il suo consenso alla risoluzione del rapporto.

L'azienda convenuta resisteva, obiettando che la legislazione vigente ammette nella fattispecie il provvedimento di esonero, prescindendo dal consenso o domanda dell'interessato.

Il giudicante, udita la discussione, dubita della legittimità costituzionale di tale legislazione relativamente alle disposizioni riguardanti l'«esodo dei lavoratori iscritti al fondo di previdenza dichiarati inidonei rispetto alle mansioni proprie della qualifica di provenienza entro il 20 giugno 1986» e per i quali sussistano determinati presupposti contributivi (art. 3, della legge n. 270/1988).

La rilevanza della questione è fuor di dubbio, in quanto ne dipende la legittimità o meno del licenziamento impugnato.

Il merito della questione non può essere illustrato prima di aver provveduto alla ricognizione della materia entro la quale si pone e che ha riguardo all'ordinamento dei rapporti di lavoro del personale delle aziende auto-ferro-tranviarie, disciplinato dal r.d. 8 gennaio 1931, n. 148. In tale ordinamento è previsto che l'azienda possa far luogo all'esonero definitivo degli agenti stabili, addetti al c.d. movimento, per inabilità al servizio nelle funzioni proprie della qualifica di cui è rivestito l'agente, quando non accetti altre mansioni compatibili con le sue attitudini o condizioni in posti disponibili (così l'art. 27 lett. b) del r.d. n. 148/1931).

Fu in applicazione di tale norma, oltreché di disposizioni aziendali, che il ricorrente, dichiarato inidoneo alle mansioni di agente in vettura, venne destinato a compiti di pulitore uffici nel lontano 1973.

Nel 1986, le parti collettive, a fronte della consistenza numerica del personale divenuto inidoneo alle mansioni di movimento e rimasto ciononostante in servizio in virtù della norma da ultimo citata, divennero ad un accordo nazionale — destinato ad essere trasfuso in legge —, con il quale si prevedeva la realizzazione di un programma quinquennale di esodo riguardante appunto i lavoratori dichiarati inidonei rispetto alle mansioni proprie della qualifica di provenienza entro il 20 giugno 1986, i quali, indipendentemente dall'età, avessero raggiunto (o avrebbero raggiunto entro il quinquennio) almeno quindici anni di contribuzione al Fondo. Tali lavoratori sarebbero stati collocati obbligatoriamente in quiescenza con diritto a pensione, commisurata al periodo di contribuzione maturata, maggiorata del periodo mancante al raggiungimento di trentasei anni di contribuzione e, comunque, non oltre il sessantesimo anno di età.

Con la richiamata legge n. 270/1988 il Parlamento recepì la descritta norma contrattuale, omettendo peraltro il riferimento all'obbligatorietà del collocamento in quiescenza, in relazione alla facoltà che veniva riservata al Ministro del tesoro di apportare riduzioni al programma di esodo, nel caso che risultasse comportare un onere per lo Stato superiore agli stanziamenti previsti (art. 3, primo e secondo comma).

Provvedimenti legislativi autorizzativi di esodi e prepensionamenti sono stati più volte assunti nell'ultimo decennio. Oltre alla notissima legge 23 aprile 1981, n. 155, che ha riguardato ampie fasce di lavoratori dipendenti da imprese in crisi e che è stata più volte prorogata, si rammentano la legge 5 agosto 1981, n. 416, per i dipendenti delle imprese editrici e la legge 23 maggio 1983, n. 230, per i lavoratori portuali. È regola comune a tutti i casi che il prepensionamento non possa prescindere dalla domanda dell'interessato. Soltanto per i lavoratori portuali è previsto che, qualora non venga raggiunto in base alle domande il numero di esodi programmati, il Ministro della marina mercantile individui il personale «che deve essere obbligatoriamente collocato in pensionamento anticipato, in base al criterio della maggior età». Dunque, fino alla legge n. 270/1988, la disciplina del prepensionamento si caratterizzava per essere fondato sull'iniziativa del lavoratore interessato; in un caso eccezionale era previsto che se ne potesse prescindere, adottando peraltro un criterio di individuazione dei lavoratori da collocare a riposo oggettivo, rigoroso ed uguale per tutti (la maggiore età).

Con la legge in esame, invece, si prescinde del tutto dalla domanda ed il criterio di individuazione dei lavoratori da estromettere dall'azienda è eminentemente soggettivo e, inoltre, valorizza un fatto storico — la dichiarazione di inidoneità allo svolgimento delle mansioni proprie della qualifica di provenienza — che, in base al meccanismo previsto dall'art. 27 del regio decreto n. 48/1931, ha esaurito la propria efficacia, dando luogo, in un passato che può essere anche remoto, ad un mutamento di mansioni e che non potrebbe ormai avere più alcuna rilevanza, se non fosse stato inopinatamente «resuscitato» dalla legge n. 270/88.

Con il risultato — che ha suscitato nel giudicante l'esigenza di investire l'onorevole Corte — che il signor Cassone, addetto da oltre 16 anni alle mansioni di pulitore uffici, potrebbe e, forse, dovrebbe essere «esodato», perché nel lontano 1973 venne dichiarato inidoneo alle mansioni di agente in vettura, mentre il suo eventuale collega, che versi in analoga situazione contributiva e che svolga le sue stesse mansioni, epperò sin dall'assunzione o in virtù di una successiva assegnazione determinata da un motivo diverso dalla inidoneità all'esercizio di quelle precedentemente svolte, resta tranquillamente in servizio.

Sembra a questo pretore che ciò realizzi un trattamento discriminatorio ingiustificato, irragionevole e pertanto illegittimo con riguardo all'art. 3 della Costituzione.

Né appare estranea alla valutazione che si propone alla Corte la considerazione dell'art. 4 della Costituzione, laddove impegna anche il legislatore a promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro, piuttosto che a spianare la strada a pensionamenti anticipati, obbligatori e discriminatori.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 4 della Costituzione l'eccezione di costituzionalità dell'art. 3, primo comma, della legge 12 luglio 1988, n. 270, nella parte in cui prevede l'esodo obbligatorio esclusivamente nei confronti dei lavoratori dichiarati inidonei rispetto alle mansioni proprie della qualifica di provenienza entro il 20 giugno 1986;

Sospende il presente giudizio e ordina alla cancelleria di trasmettere gli atti ad esso reattivi alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ed alle parti in causa.

Milano, addì 23 marzo 1990

Il pretore: TURRI

90C0845

N. 438

*Ordinanza emessa il 10 gennaio 1990 dal tribunale di Roma nel procedimento civile vertente
tra Lanari Egidio e Repubblica italiana ed altri*

Magistrati - Responsabilità civile - Esercizio di funzioni giudiziarie - Risarcimento danni per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge n. 117/1988 - Citazione successiva - Disapplicazione per referendum abrogativo dell'art. 56 del c.p.c. - Non proponibilità della richiesta di autorizzazione al Ministro di grazia e giustizia - Inapplicabilità delle norme del giudizio preliminare di ammissibilità - Mancata previsione di ultrattività dell'art. 56 cit. - Conseguente possibilità di proporre l'azione senza alcun «filtro» - Disparità di trattamento tra magistrati - Mancata tutela dell'indipendenza e dell'autonomia delle funzioni giudiziarie.

(Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 19).

(Cost., artt. 3, 28, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 e 113).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado iscritta al n. 17676 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 1988 posta in deliberazione all'udienza collegiale del 22 dicembre 1989 e vertente tra Lanari Egidio elettivamente domiciliato in Roma, via Giolitti, 202, presso lo studio del procuratore avv. Domenico Servello, che lo rappresenta e difende per procura a margine dell'atto di citazione e Repubblica italiana, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi presso l'avvocatura dello Stato che lo rappresenta e difende *ex lege*, Meschini Stefano, Rossini Alfredo, Gorla Giovanni, Vassalli Giuliano, contumaci.

Oggetto: risarcimento danni.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il 26-27 maggio 1988 Lanari Egidio conveniva in giudizio la Repubblica italiana, Gorla Giovanni, Vassalli Giuliano, Meschini Stefano e Rossini Alfredo sostenendo che, nell'esercizio delle loro funzioni, gli ultimi due magistrati in servizio presso il tribunale e la procura della Repubblica di Roma, gli avevano cagionato grave danno con omissioni ed oneri inescusabili. Chiedeva pertanto il risarcimento del pregiudizio derivatogli dal comportamento negligente dei magistrati nonché dalla promulgazione della legge 13 aprile 1988, n. 117 («risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità dei magistrati»). Quest'ultima risultava infatti in più punti illegittima e violava perciò i suoi diritti di singolo e di membro del popolo sovrano. In quanto firmatari della legge, anche Gorla Giovanni e Vassalli Giuliano avrebbero dovuto perciò rispondere del danno da lui subito.

Si costituita soltanto lo Stato italiano contestando la fondatezza della richiesta avversa.

Precisate dalle parti le rispettive conclusioni, la causa veniva rimessa al Collegio che la assegnava a sentenza all'udienza del 22 dicembre 1989.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Osserva preliminarmente il collegio che a norma dell'art. 19 della legge n. 117/1988, la legge stessa non si applica ai fatti illeciti posti in essere dai magistrati prima della sua entrata in vigore.

Non contenendo l'art. 19 alcuna distinzione fra norme sostanziali e procedurali, va necessariamente escluso che le domande di risarcimento danni per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge debbono passare attraverso il vaglio del giudizio preventivo di ammissibilità di cui all'art. 5 della legge n. 117/1988.

Tali domande non necessitano nemmeno dell'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, essendo stato l'art. 56 definitivamente esperito dal mondo giuridico per effetto del noto referendum abrogativo (secondo i principi generali del diritto processuale, le norme di rito abrogate vanno in difetto di contraria disposizione - immediatamente disapplicate perfino nei giudizi in corso).

Consegue da quanto sopra che le domande di risarcimento per fatti commessi da magistrati prima dell'entrata in vigore della legge n. 117/88 risultano oggi liberamente proponibili senza necessità di alcun esame preventivo d'ammissibilità.

Considerato però che la sussistenza di un adeguato filtro risponde a precise esigenze di tutela anche dell'indipendenza e dell'autonomia dei magistrati (v. in proposito le sentenze rese dalla Corte costituzionale in data 14 marzo 1968 n. 2 e 3 febbraio 1987, n. 26), appare non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 117/1988 nella parte in cui non richiede la incoerenza di «condizioni» anche per la proponibilità delle domande di risarcimento per fatti anteriori alla entrata in vigore della legge (quando così anche una irragionevole disparità di trattamento fra magistrati). Tale questione investe decisiva importanza nella presente fattispecie (avente ad oggetto il risarcimento di danni per fatti commessi da magistrati prima dell'entrata in vigore della legge n. 117/1988) non avendo il Lanari richiesto l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia (né avendo avuto — ovviamente — luogo il giudizio di ammissibilità di cui all'art. 5 della legge n. 117/1988) e potendosi passare all'esame del merito soltanto dopo aver superato — in un senso o nell'altro — il problema della necessità o meno di un adeguato filtro preventivo.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1, 23 e 24 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 13 aprile 1988, n. 117, nei limiti indicati in motivazione, in riferimento agli artt. 3-28 da 101 a 113 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso;

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

Così deciso in Roma, il 10 gennaio 1990.

Il presidente: (firma illeggibile)

N. 439

Ordinanza emessa il 21 aprile 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Termini Imerese nel procedimento penale a carico di Capomaccio Massimo ed altri

Processo penale - Nuovo codice - Indagini preliminari - Incidente probatorio - Richiesta del p.m. - Omessa previsione del deposito dei verbali delle dichiarazioni testimoniali già rese al p.m. - Illegittima compressione del diritto di difesa.

Processo penale - Indagini preliminari - Incidente probatorio - Richiesta del p.m. - Notifiche - Lamentata omessa previsione per il difensore della persona sottoposta alle indagini - Violazione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 401, quinto comma, art. 395 in relazione all'art. 401, quarto comma stesso codice).

(Cost., art. 24).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

A scioglimento della riserva;

OSSERVA

che l'esecuzione di incostituzionalità dell'art. 401, quinto comma, del c.p.p. proposta dalla difesa di Maccione, Corriere e Schittino è rilevante, posto che per i predetti indagati non si è avuta la conoscenza degli atti (dato che agli stessi l'incidente probatorio è stato esteso ed essi hanno avuto conoscenza legale del procedimento a loro carico, soltanto con la notificazione della richiesta da parte del p.m.).

Pertanto l'omesso deposito delle dichiarazioni testimoniali, già rese dal Brocato al p.m., pregiudica il delicato diritto difensivo a muovere al teste le opportune contestazioni e già ad apprestare per tempo adeguata linea difensiva.

Stante la delicatezza del mezzo, destinato a consentire la formazione di un atto, inseribile nel fascicolo per il dibattimento e utilizzabile per la decisione, la mancata previsione nell'art. 401, quinto comma c.p.p. dell'obbligo di deposito, da parte del p.m., delle dichiarazioni già a lui rese dai testi, pare implicare la violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Inoltre, pure l'altra eccezione, relativa alla incostituzionalità dell'art. 395 del c.p.p. (in relazione anche all'art. 401, quarto comma, del c.p.p.), merita accoglimento, in quanto per la delicatezza del mezzo da assumere, il rispetto del diritto di difesa, costituzionalmente garantito, sembrerebbe imporre l'autonoma partecipazione dell'atto da compiere ai difensori degli indagati.

La violazione predetta sembrerebbe inoltre confermata dal fatto che l'art. 401, quarto comma, del c.p.p., preclude la trattazione in sede di udienza camerale di nuove questioni in ordine all'ammissibilità e alla fondatezza della richiesta.

Va inoltre tenuto presente che la possibilità per il difensore dell'indagato di esercitare ex art. 99 del c.p.p. le facoltà e i diritti spettanti a quest'ultimo non pare superare il pregiudizio difensivo, specie in considerazione di situazioni di maggiori difficoltà di contatti tra l'indagato e la difesa, generate dall'eventuale stato cautelare.

Dovendosi le eccezioni suddette considerare rilevanti, in quanto l'interpretazione contestata delle norme suddette impone il rigetto delle sollevate eccezioni di nullità (ex art. 178, lett. c), del c.p.p.).

P. Q. M.

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate:

a) l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 401, quinto comma, del c.p.p., nella parte in cui non dispone che il p.m. quando procede con incidente probatorio all'assunzione di una testimonianza debba depositare i verbali delle dichiarazioni già a lui in precedenza rese dai testi;

b) dell'art. 395 del c.p.p. (in relazione dell'art. 401, quarto comma, del c.p.p.) nella parte in cui non dispone che la richiesta di incidente probatorio sia autonomamente notificata, ai difensori degli indagati;

Dispone la sospensione del richiesto incidente probatorio e ordina la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

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

Termini Imerese, addì 21 aprile 1990

Il giudice per le indagini preliminari: (firma illeggibile)

90C0847

N. 440

Ordinanza emessa il 19 aprile 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Termini Imerese nel procedimento penale a carico di Lombardo Francesco ed altri

Processo penale - Nuovo codice - Indagini preliminari - Incidente probatorio - Richiesta del p.m. - Omessa previsione del deposito dei verbali delle dichiarazioni testimoniali già rese al p.m. - Illegittima compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 401, quinto comma).

(Cost., art. 24).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ritenuto che l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa non è manifestamente infondata, essendo, inoltre rilevante ai fini della decisione richiesta, avente causa in una eccezione di nullità generale (art. 178 del c.p.p.) per violazione delle norme attinenti alla difesa dello indagato;

Ritenuto, infatti, che l'anticipazione del dibattimento, che con l'incidente probatorio si verifica, impone di sostenere l'incidente stesso con tutte le garanzie difensive, previste dalla legge, ivi compresa la possibilità di previamente valutare lo spessore e la consistenza delle dichiarazioni già fornite dal teste, al fine di potere muovere le opportune contestazioni;

Ritenuto che è coinvolto il fondamentale diritto di difesa (art. 24 della Costituzione) e, che, dovendo essere intesa l'eccezione proposta dalla difesa, come eccezione di nullità, comportante il sospetto di incostituzionalità della norma, l'art. 401, quinto comma, del c.p.p., nella parte in cui non impone al p.m. di depositare gli atti relativi alle precedenti dichiarazioni a lui fornite dai testi;

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 401, quinto comma, del c.p.p., nella parte in cui non dispone che il p.m., quando procede con incidente probatorio all'assunzione di una testimonianza, debba depositare gli atti relativi alle sommarie informazioni testimoniali, a lui già rese dai testi;

Sospende l'esecuzione del richiesto incidente probatorio e dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Termini Imerese, addì 19 aprile 1990

Il giudice per le indagini preliminari: (firma illeggibile)

90C0848

N. 441

Ordinanza emessa il 29 maggio 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Palermo nel procedimento penale a carico di Daino José

Reati militari - Mancanza alla chiamata - Intervenuta incorporazione del militare imputato o condannato - Mancata previsione della estinzione del reato o della cessazione degli effetti penali della condanna, così come previsto dall'art. 8 della legge 15 dicembre 1972, n. 772 e successive modifiche, per gli imputati o condannati per il reato di rifiuto del servizio militare che abbiano presentato domanda per prestare servizio civile o militare non armato - Irragionevolezza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 409/1989, che ha equiparato *quoad poenam* le due ipotesi di reato.

(C.P.M.P., art. 151).

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

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Letti gli atti del procedimento n. 252/90 r. g.i.p. a carico di Daino José nato a Caracas (Venezuela) il 7 giugno 1962 e residente in Caltagirone (via Mazzini n. 19, soldato di leva in servizio presso il 60° Btg. in Trapani, celibe, incensurato, imputato di mancanza alla chiamata aggravata (artt. 151, primo comma, e 154, n. 1, del c.p.m.p.) perché rientrato dall'estero in data 21 settembre 1982 con autorizzazione consolare concessa il 10 settembre 1982, ex art. 104, del d.P.R. n. 237/1964 e rimasto definitivamente in Italia al termine di detto periodo, chiamato alle armi per adempiere il servizio militare di leva a mezzo di pubblici manifesti affissi in data 10 febbraio 1984 ai sensi della circ. 509 in *Gazzetta Ufficiale* 1983, ometteva, senza giusto motivo di presentarsi al distretto militare di Catania, il 19 dicembre 1984 rimanendo assente nei cinque giorni successivi e sino al 9 marzo 1990 quando vi si presentava.

OSSERVA

Con sentenza n. 409/1989, la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, secondo comma, legge 15 dicembre 1972, n. 772, come sostituito dall'art. 2 della legge 24 dicembre 1974, n. 695, nella parte in cui determina la pena edittale ivi comminata nella misura minima di anni due anziché in quella di mesi sei e, nella massima di anni quattro anziché in quella di anni due, così come avviene per il reato di cui all'art. 151 del c.p.m.p.. La Corte ha ritenuto doversi applicare la medesima sanzione per entrambi i reati poiché «i comportamenti previsti dalle due ipotesi criminose ledono, con modalità analoghe lo stesso bene giuridico (...) e che è identico il rimprovero di colpevolezza che si muove ai soggetti attivi dei due delitti». Nell'articolata motivazione, la Corte esamina *funditus* anche la questione concernente l'asserita (da parte dei giudici rimettenti) diparità di trattamento tra i condannati per rifiuto del servizio militare e quelli per mancanza alla chiamata: i primi vedono estinto l'obbligo del servizio militare ai sensi del terzo comma dell'art. 8 della legge citata, per i secondi l'obbligo permane, nulla disponendo in tal senso l'art. 151 del c.p.m.p.. Tale diversa disciplina è stata ritenuta aderente alla Costituzione ed in particolare al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3.

Non sembra opportuno richiamare qui anche soltanto i punti salienti della motivazione poiché non riguarda il procedimento odierno. La questione che si ritiene necessario sottoporre al giudizio della Corte riguarda, invece, la mancata analoga previsione per gli imputati o condannati per il reato di mancanza alla chiamata della disciplina prevista dal quinto e settimo comma dell'art. 8 della legge citata. In particolare, l'imputato o il condannato per il reato di cui al primo comma dell'art. 8 ha la facoltà di presentare domanda per prestare servizio civile o militare non armato; l'imputato od in condannato ai sensi del secondo comma possono fare domanda per essere arruolati nelle forze armate.

In entrambe le ipotesi, se il Ministro della difesa accoglie le domande, l'imputato vedrà estinto il reato a lui ascritto ed il condannato vedrà cessare gli effetti penali della condanna.

Sulla particolare disciplina, la Corte ha già fornito adeguata spiegazione e, in particolare, ha osservato che «anche nella situazione prevista dal secondo comma dell'art. 8 della legge in discussione, la pena deve perseguire, come di regola, il recupero alla comunità del deviante: anzi, il fatto che ai sensi del precitato art. 8, quarto, quinto, sesto e settimo comma, il condannato possa anche durante l'esecuzione della pena detentiva proporre domanda di essere arruolato nelle forze armate o di essere ammesso al servizio militare non armato o ad un servizio sostitutivo civile e che l'accoglimento delle predette domande, nell'estinguere il reato, fa cessare, se vi è stata condanna, l'esecuzione della pena, dimostra che l'interesse dello Stato al «recupero» ed alla «rieducazione» del reo, è, nella situazione in esame, realmente ed intensamente perseguito.

Se ciò è vero, ed a meno di voler considerare che lo Stato non abbia in altre fattispecie, reale ed intenso interesse al recupero del reo, non risponde al criterio di uguaglianza la mancata analoga disciplina per i mancanti alla chiamata che hanno dato sicuro segno di ravvedimento e cioè quegli imputati o condannati ai sensi dell'art. 151 del c.p.m.p. che risultino incorporati.

La mancata previsione di detta possibilità anche per i mancanti alla chiamata non trova, pertanto, fondamento in alcuna motivazione logica, né appare giustificabile con il semplice riferimento alla libera scelta del legislatore; essa, infatti, appare censurabile sia in riferimento al principio di uguaglianza (si richiama quanto stabilito dalla Corte nella sentenza 409/1989: «... non può non sottolinearsi la lesione, con analoghe modalità oggettive, da parte di entrambi i fatti delittuosi, di uno stesso bene giuridico»), sia in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione secondo cui la pena deve tendere a ridurre il condannato laddove il mancante alla chiamata già incorporato ha già fornito sicuro segno di ravvedimento.

Né la diversità della disciplina può ricercarsi nella diversità delle motivazioni che determinano coloro che rifiutano il servizio militare di leva rispetto ai mancanti alla chiamata; sarebbe veramente iniquo, se il legislatore valutasse con maggiore benevolenza che si sottrae ai suoi doveri per convinzioni attinenti ad un ideale filosofico rispetto a chi viola la norma penale perché, costretto da necessità più cogenti (emigrazione, conviventi e figli naturali non riconosciuti da mantenere etc.).

Infine, poiché con l'entrata in vigore del nuovo c.p.p. è possibile aversi una pluralità di condanne anche per i mancanti alla chiamata (la norma del nuovo codice che impone la chiusura delle indagini preliminari entro i sei mesi, obbliga a celebrare i processi anche per i reati di assenza, sebbene questa non sia eventualmente cessata; ciò non era possibile vigente l'art. 377 del c.p.m.p. che deve intendersi abrogato), risponderebbe a criterio di uguaglianza che anche a costoro, così come previsto dal quinto e settimo comma, venga concesso l'incentivo al «ravvedimento» consistente nel vedere estinto il reato o cessati gli effetti della condanna nel caso di incorporazione.

Ciò premesso e così prospettata, la questione appare rilevante ai fini del procedimento penale in esame, trattandosi di giovane imputato di mancanza alla chiamata già in servizio militare di leva, e non manifestamente infondata;

P. Q. M.

Visti gli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, quinto e settimo comma, dell'art. 8, della legge 15 dicembre 1972, n. 772, come sostituito dall'art. 2 della legge n. 695/1974 e art. 151 del c.p.m.p.;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 151 del c.p.m.p. in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione nella parte in cui non prevede la medesima disciplina di cui al quinto e settimo comma, dell'art. 8 della legge n. 772/1972 come sostituito dall'art. 2 della legge n. 695/1974 e cioè estinzione del reato o la cessazione degli effetti penali della condanna qualora l'imputato o il condannato risulti già incorporato per prestare il servizio militare di leva;

Ordina la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Palermo, addì 29 maggio 1990

Il giudice per le indagini preliminari: SAELI

N. 442

Ordinanza emessa il 29 maggio 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Palermo nel procedimento penale a carico di Esperto Piero

Reati militari - Mancanza alla chiamata - Intervenuta incorporazione del militare imputato o condannato - Mancata previsione della estinzione del reato o della cessazione degli effetti penali della condanna, così come previsto dall'art. 8 della legge 15 dicembre 1972, n. 772 e successive modifiche, per gli imputati o condannati per il reato di rifiuto del servizio militare che abbiano presentato domanda per prestare servizio civile o militare non armato - Irragionevolezza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 409/1989, che ha equiparato *quoad poenam* le due ipotesi di reato.

(C.P.M.P., art. 151).

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

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Letti gli atti del procedimento n. 252/90 r.g.i.p. a carico di Esperto Piero, nato il 23 agosto 1969 a Hetz (Francia) imputato di mancanza alla chiamata (art. 151 del c.p.m.p.) perché chiamato alle armi con cartolina precetto per adempiere il servizio di ferma, non si presentava senza giusto motivo, entro i cinque giorni successivi al 14 dicembre 1988 giorno prefisso di presentazione al 60° btg. «Col di Lana» di Trapani, rimanendo assente sino al 5 febbraio 1990 quando si presentava alla stazione c.c. di Delia.

O S S E R V A

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (reg. ord. n. 441/1990).

90C0850

N. 443

Ordinanza emessa l'8 marzo 1990 dal giudice conciliatore di Roma nel procedimento civile vertente tra il Ministero delle poste e telecomunicazioni e Pignoloni Giovanni

Poste e telecomunicazioni - Azione giudiziaria contro l'amministrazione per i servizi di bancoposta e delle telecomunicazioni - Preclusione alla proposizione di detta azione senza il preventivo reclamo in via amministrativa ed il decorso dallo stesso di sei mesi senza che l'amministrazione abbia provveduto - Incidenza sul principio di uguaglianza nonché sui principi della difesa in giudizio e della tutela giurisdizionale.

(D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 20).

(Cost., artt. 3, 24 e 113).

IL GIUDICE CONCILIATORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al ruolo n. 362/1989, posta in deliberazione all'udienza del 24 febbraio 1990 tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 domicilia, opponente, contro Pignoloni Giovanni, elettivamente domiciliato in Roma, viale delle Milizie n. 9, presso lo studio degli avvocati Roberto Canestrelli e Carlo Rienzi che lo rappresentano e difendono giusta delega a margine del ricorso ingiuntivo, opposto, avente per oggetto: opposizione al decreto ingiuntivo n. 1292 emesso dal giudice conciliatore di Roma, primo mandamento il 21 febbraio 1989.

FATTO

Con atto di citazione notificato il 30 marzo 1989, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni proponeva opposizione contro il decreto ingiuntivo in oggetto, emesso nei suoi confronti ed a favore del sig. Pignoloni Giovanni per l'importo di L. 3.000, oltre alle spese, a titolo di rimborso del corrispettivo, versato mediante affrancatura, per il servizio «espresso» non reso dall'Amministrazione p.t. stante l'abnorme ritardo nei tempi di recapito della lettera imbucata dal sig. Pignoloni a Portici (Napoli) e recapitata a Roma dopo ben sette giorni.

Il Ministero p.t. chiedeva la revoca del provvedimento monitorio opposto eccependo:

- 1) la non risarcibilità del diritto di «espresso» stante la natura di tassa del medesimo, non collegata funzionalmente al servizio reso;
- 2) la non proponibilità dell'azione giudiziaria non essendo stato esperito il preventivo reclamo in via amministrativa, ex art. 20 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156;
- 3) la infondatezza della domanda non essendo previsto alcun termine minimo per il recapito di una lettera «espresso», nonché la mancanza di certezza ed esigibilità del credito vantato.

All'udienza del 4 novembre 1989 si costituiva il sig. Pignoloni Giovanni, contestando tutto quanto *ex adverso* dedotto. Nella successiva udienza del 24 febbraio 1990, presente il solo procuratore di parte opposta, il quale concludeva chiedendo il rigetto dell'opposizione con vittoria, di spese, previa discussione orale, la causa passava in decisione.

DIRITTO

Il primo gravame sollevato dall'amministrazione convenuta non è meritevole di pregio in quanto le c.d. tasse postali non configurano tributi in senso proprio, ma integrano prestazioni correlate al servizio postale, rientranti nella categoria dei prezzi pubblici (Cass. sez. prima sentenza n. 6380 del 28 ottobre 1983); come tale dovrà essere rigettato.

Per quanto attiene invece alla seconda doglianza, questo magistrato è dell'avviso che la pronuncia sulla stessa vada preceduta dalla soluzione di una questione di legittimità costituzionale.

L'art. 20 del citato d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, dispone che l'azione giudiziaria contro l'amministrazione per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni, non può essere proposta se prima non sia stato presentato reclamo in via amministrativa e non siano trascorsi sei mesi ove entro tale termine l'amministrazione stessa non abbia provveduto.

La norma, avente sostanzialmente lo scopo di attribuire all'Amministrazione p.t. il c.d. *spatium deliberandi*, prima di essere convenuta in giudizio, sembrerebbe, però, porsi in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, che sanciscono l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, il diritto di agire in giudizio per far valere i propri diritti e la tutela giudiziale, ordinaria o amministrativa, dei diritti e degli interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione, senza esclusioni o limitazioni di sorta; e tanto più ora che la Corte costituzionale, con sentenza del 10 marzo 1988, n. 303, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 6, 28, 48 e 93 del d.P.R. n. 156/1973, nella parte in cui disponevano la limitazione di responsabilità dell'Amministrazione p.t., relativa al risarcimento dei danni cagionati all'utente per disservizi vari.

A seguito di tale autorevole pronuncia, l'Amministrazione delle poste ha perso i privilegi risalenti alle origini del servizio postale moderno, quando le prerogative, precedentemente accordate dal sovrano ai mastri postali, si sono consolidate in un privilegio per la p.a., comprendente anche l'immunità da responsabilità per danni verso l'utenza.

Nell'ordinamento attuale, quindi, dove il servizio postale non può essere più considerato un bene patrimoniale dell'erario e si configura, invece, come un'impresa gestita dallo Stato nell'ambito dell'attività economica nazionale, e dove va trovando sempre più consensi la proposta, formulata dallo stesso Ministro delle p.t., di affidare alcuni servizi postali alla gestione dei privati, non sembra in alcun modo giustificabile l'esistenza di una norma che limiti l'azione giudiziaria diretta nei confronti dell'Amministrazione p.t., ponendo i cittadini in posizione di netta inferiorità nei confronti della p.a., anziché sui piani paritetici, come sancito dal sopra richiamato dettato costituzionale.

Poiché la problematica in discorso appare rilevante nel presente processo ai fini della pronuncia sul merito, questo magistrato ritiene di sollevare d'ufficio la relativa questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

*Veduto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1;**Veduto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;**Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale sollevata d'ufficio in ordine all'art. 20 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, nella parte in cui preclude l'azione giudiziaria contro l'amministrazione per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni se prima non sia stato presentato reclamo in via amministrativa e l'amministrazione non abbia provveduto nel termine di sei mesi;**Ordina la sospensione del processo ex art. 295 del c.p.c.;**Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;**Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ed alle parti costituite.*

Roma, addì 8 marzo 1990

Il giudice: FIORAVANTI

Il cancelliere: CARPI

90C0851

N. 444

Ordinanza emessa l'8 febbraio 1990 dal tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione di Salerno, sul ricorso proposto da Caggiano Plinio ed altri contro il prefetto pro-tempore della provincia di Salerno ed altri

Regione Campania - Controlli amministrativi - Controllo sugli organi delle unità sanitarie locali - Attribuzione con legge della regione al presidente della giunta regionale, in caso di gravi inadempienze funzionali, del potere di scioglimento di detti organi e di nomina di un commissario straordinario - Violazione del limite della competenza delle regioni in materia di assistenza sanitaria costituito dal principio fondamentale della legge istitutiva del S.S.N. (art. 49 della legge n. 833/1978) che prevede al riquadro la competenza dello Stato, nonché dei principi costituzionali che, escludendo ogni competenza delle regioni, riservano alla legge statale la materia dei controlli (comprensivi dei poteri di sospensione e scioglimento) sugli organi degli enti locali - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 40/1972, 38/1976, 107/1987, 274/1988 e 613/1988.

(Legge della regione Campania 9 giugno 1980, n. 57, art. 36, secondo comma).

(Cost., artt. 117, 118 e 130).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1092/1987 reg. gen., proposto dai signori Caggiano Plinio e Tabano Wilma, i quali, giusta mandato a margine, sono rappresentati e difesi dagli avvocati Antonio Brancaccio e Giuseppe Lanocita, nello studio del secondo elettivamente domiciliati in Salerno alla via Roma n. 61, contro il prefetto *pro-tempore* della provincia di Salerno, rappresentato e difeso dalla avvocatura distrettuale dello Stato in Salerno, domiciliata *ex lege*, e nei confronti del Ministero degli interni, in persona del Ministro *pro-tempore*, non costituito, della regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, rappresentato e difeso dalla avvocatura regionale, presso la quale domicilia per la carica in Napoli, alla via S. Lucia n. 81, del dott. Sansone Emiddio, quale commissario prefettizio presso la u.s.l. n. 53 in Salerno, rappresentato e difeso dall'avvocatura dello Stato, con intervento adesivo di D'Aniello Ennio, rappresentato — in forza di mandato a margine dell'atto di costituzione in giudizio — dagli avv. ti Eugenio Cannada Bartoli e Gaetano Paolino, con i quali domicilia elettivamente in Salerno, alla via Roma n. 61, e di Rainone Mario, rappresentato e difeso — in forza di mandato a margine dell'atto di costituzione in giudizio — dagli avv. ti Giovanni Motzo e Francesco Lanocita, nello studio del secondo elettivamente domiciliato in Salerno, alla via Roma n. 61, per l'annullamento previa sospensiva, del decreto prefettizio 13 agosto 1987 n. 13.9.1126/Gab., con il quale è stata disposta la sospensione della assemblea dell'associazione intercomunale e del comitato di gestione della u.s.l. n. 53 di Salerno, e nominato nel contempo il dott. Emiddio Sansone commissario prefettizio per la provvisoria gestione della u.s.l.; in una agli atti presupposti, connessi e conseguenti.

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della avvocatura dello Stato, dell'avvocatura regionale e dei predetti intervenienti;

Vista la ordinanza della sezione, 27 agosto 1987, n. 510, confermata in appello con ordinanza del Consiglio di Stato 4ª sez., 24 novembre 1987, n. 703;

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

Visti gli atti tutti di causa;

Udita alla pubblica udienza dell'8 febbraio 1990 la relazione del cons. Orrei;

Uditi altresì, per le parti, l'avv. Gaetano Paolino, per sé e con delega degli avv. Lanocita, e l'avv. dello Stato Roberto Gugliucci.

RITENUTO IN FATTO

Con ricorso notificato il 24 agosto 1987 — unitamente al decreto presidenziale di abbreviazione dei termini, ex art. 36 r.d. 17 agosto 1907, n. 642 — e depositato in segreteria il 26 succ. i sig.ri Plinio Caggiano e Wilma Tabano, componenti del comitato di gestione della u.s.l. n. 53 di Salerno, impugnavano — chiedendone l'annullamento con contestuale domanda incidentale di sospensiva — il decreto prefettizio indicato in epigrafe, con cui era stata disposta la sospensione dell'assemblea della associazione intercomunale e del comitato di gestione della detta u.s.l., nominando nel contempo il vice prefetto dott. Emiddio Sansone quale commissario prefettizio per la provvisoria gestione della u.s.l.

I ricorrenti rappresentavano che l'assemblea aveva respinto il bilancio di previsione per l'anno 1987, proposto dal comitato di gestione; e che il comitato regionale di controllo aveva nominato un commissario per l'approvazione del suddetto documento contabile, a norma dell'art. 21 della legge regionale n. 26/1986. In conseguenza di ciò, il prefetto aveva iniziato il procedimento di scioglimento degli organi dell'ente, disponendo — con l'atto impugnato — la sospensione dei medesimi.

Questi i motivi dedotti, a fondamento dell'impugnativa;

1. — Violazione dell'art. 36 della legge regionale n. 57/1980 che attribuirebbe alla regione il controllo sugli organi della u.s.l., in coerenza con la legge regionale n. 29/1986 e con gli art. 117 e 118 della Costituzione, che affidano alle regioni la materia della sanità; art. 36 che comunque non sarebbe stato impugnato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri davanti alla Corte costituzionale;

2. — Violazione della legge regionale n. 26/1986 e dell'art. 305 del t.u. n. 383/1934, ed eccesso di potere per sviamento: al procedimento previsto dal citato art. 21, in relazione alla nomina del commissario, non potrebbe collegarsi il procedimento fissato dall'art. 305, modificato dall'art. 4 della legge n. 968/1969, norma non applicabile alle u.s.l.;

3. — Violazione dell'art. 49 della legge n. 833/1978, e degli artt. 13, 25 e 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, poiché da tali norme non potrebbe ricavarsi — anche in assenza del citato art. 36 — che il controllo sugli organi delle u.s.l. spettasse allo Stato e non alle regioni;

4. — Violazione dell'art. 323 del t.u. n. 148/1915, modificato dall'art. 105 del r.d. n. 2389/1923, ed eccesso di potere per difetto del presupposto e di motivazione: per farsi luogo alla applicazione dell'art. 105 mancherebbero sia i motivi di ordine pubblico sia le persistenti violazioni di obblighi imposti dalla legge sia il «richiamo» nelle forme legali.

In data 26 e 27 agosto 1987 si costituivano in giudizio l'avvocatura dello Stato e l'avvocatura regionale; nonché dispiegavano intervento adesivo i sig.ri D'Aniello Ennio e Rainone Mario, rispettivamente presidente e componente del comitato di gestione della u.s.l. n. 53.

Con ordinanza del 27, n. 510, la sezione accoglieva la domanda incidentale di sospensiva; pronuncia confermata in appello, con ordinanza del Consiglio di Stato 4ª sez., 24 novembre 1987, n. 703.

La difesa attrice e quella resistente depositavano altre memorie, in data 27 gennaio 1990; la prima ribadiva i motivi di ricorso, e la seconda contestava le censure proposte, concludendo per il rigetto del ricorso, ed in subordine eccepiva l'illegittimità costituzionale del citato art. 36.

CONSIDERATO IN DIRITTO

§ 1. — Ad integrazione di quanto esposto in narrativa, deve precisarsi che l'impugnato decreto del prefetto di Salerno dispone la sospensione dalle funzioni, dell'assemblea dell'associazione intercomunale e del comitato di gestione della u.s.l. n. 53, sul presupposto che tali organi si sono dimostrati «incapaci di ottemperare ad un preciso adempimento prescritto dalla legge, di carattere essenziale ai fini del funzionamento della amministrazione», in relazione alla mancata approvazione del bilancio di previsione dell'ente per l'anno 1987, approvazione precedente conclusa dal commissario *ad acta*, che era stato appositamente nominato dal comitato regionale di controllo in Napoli.

I ricorrenti Caggiano e Tabano fanno valere in giudizio l'interesse collegato al *jus ad officium*, quali componenti del predetto comitato di gestione, menomato dalla sospensione prefettizia in attesa dello scioglimento da operarsi con decreto del Presidente della Repubblica.

Sul piano della legittimità ordinaria, sono infondati il secondo, il terzo ed il quarto motivo di ricorso.

In ordine logico, deve precedere l'esame del terzo motivo, il quale contesta che l'art. 49 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale) configuri l'applicabilità alle u.s.l., dello stesso tipo di controlli cui sono soggetti gli enti locali. I ricorrenti sostengono che dal testo di tale norma (quinto comma: «le modificazioni apportate in sede di riordinamento delle autonomie locali alla materia dei controlli sugli atti e sugli organi dei comuni e delle province, si intendono automaticamente estese ai controlli sulle u.s.l.») non si desumerebbe né l'ordetta applicabilità né che il controllo sugli organi spetti allo Stato.

Siffatta conclusione non sembra peraltro sorretta da alcuna specifica argomentazione, salvo quella che si riferisce sommariamente agli artt. 13, 25 e 27 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, laddove attribuiscono alla regione «l'istituzione, i controlli, la fusione, la soppressione e l'estinzione di enti pubblici locali, operanti nelle materie di cui al presente decreto», e quindi anche delle u.s.l. come enti locali operanti nell'ambito della assistenza sanitaria.

Ma deve obbiettarsi che il trasferimento di competenze dallo Stato alle regioni deve pur sempre avvenire nel rispetto dei principi costituzionali, come meglio si vedrà in seguito; e che, tra due interpretazioni possibili in astratto, il giudice deve scegliere quella costituzionalmente legittima.

Per il momento, occorre anzitutto rilevare che il citato quinto comma va letto in consonanza con il primo comma dell'art. 49, secondo cui «il controllo sugli atti delle u.s.l. è esercitato ... dai comitati regionali di controllo di cui all'art. 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 ...» con esplicito richiamo alla forma ed alle modalità del controllo sugli atti dei comuni e delle province.

Inoltre, per confutare la detta argomentazione di parte ricorrente, è sufficiente richiamare la sentenza della Corte costituzionale 5 novembre 1984, n. 245, la quale sul punto afferma esplicitamente (cfr. § 10 lett. b) che i controlli sugli atti e sugli organi delle u.s.l. seguono puntualmente, in base all'espresso disposto del citato art. 49, secondo comma (divenuto quinto comma, per effetto delle modifiche apportatevi dall'art. 13 della legge n. 181/1982, dall'art. 16 della legge n. 638/1983 e dall'art. 17 della legge n. 887/1984), le sorti dei corrispondenti controlli relativi ai comuni ed alle province, con la conseguenza che i soli controlli sugli atti spettano agli appositi Co.Re.Co., mentre i controlli sugli organi rientrano nella competenza dello Stato. Il che peraltro presuppone, con estrema chiarezza, che il *quomodo* dei controlli sugli enti locali deve essere nell'attualità parimenti applicato agli enti sanitari.

§ 2. — Con il secondo ed il quarto motivo si deduce rispettivamente la violazione dell'art. 21 della legge regionale 18 agosto 1986, n. 26, e dell'art. 305 del t.u. 3 marzo 1934, n. 383, da un verso, e, dall'altro, dell'art. 323 del t.u. 4 febbraio 1915, n. 148, modificato dall'art. 105 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, oltre l'eccesso di potere sotto vari profili.

La prima di queste censure nega che dal controllo sostitutivo, posto in essere dal Co.Re.Co. — ai sensi dell'art. 21 citato — per l'approvazione del bilancio preventivo dell'u.s.l., scaturisca la esigenza di procedere allo scioglimento degli organi dell'ente.

Il collegio osserva però in contrario che il terzo e quarto comma dell'art. 305 del t.u. 3 marzo 1934, n. 383, come modificati dall'art. 4 della legge 22 dicembre 1969, n. 964, prevedono espressamente che, ove i consigli comunali o provinciali non riescano ad approvare il bilancio entro i termini di legge «il prefetto si sostituisce per l'approvazione del bilancio ... e si procede allo scioglimento dei consigli stessi a norma di legge».

La decadenza degli organi, quindi, è un effetto indefettibile per la u.s.l., che si sia rivelata non in grado di adempiere a siffatto incombenza fondamentale per la gestione dell'ente.

Vero è che in forza dell'art. 21 la competenza, alla nomina del commissario per il predetto adempimento a carattere finanziario, spetta ora alla regione; mentre l'art. 19 del t.u. n. 383/1934 (art. modificato dalla legge 8 marzo 1949, n. 277) conferiva al prefetto anche il potere dell'invio dei commissari, presso le amministrazioni locali, per il compimento degli atti obbligatori per legge, che queste avessero omesso o ritardato, nonché per la reggenza temporanea delle amministrazioni stesse, comunque impedito al normale funzionamento.

Tuttavia trattasi attualmente, nei riguardi delle u.s.l., di una competenza ripartita, fra il presidente della giunta regionale ed il prefetto, la quale non modifica in nulla il principio generale, di cui la norma in esame costituisce un imprescindibile corollario: il controllo sugli organi delle u.s.l. spetta allo Stato, nello stesso modo in cui spetta allo Stato il controllo sugli organi dei comuni, delle province e degli altri enti locali.

§ 3. — Con l'altra censura, si denuncia che alla fattispecie in esame non sarebbe applicabile l'art. 105 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, richiamato invece dal provvedimento prefettizio impugnato, norma che — modificando l'art. 323 del r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 — detta una disciplina procedimentale per le ipotesi di scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali: per gravi motivi di ordine pubblico o per inosservanza degli obblighi loro imposti dalla legge, alla cui osservanza siano stati «richiamati», detti consigli vanno sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, ed in attesa del decreto di scioglimento il prefetto può sospenderli provvedendo alla provvisoria amministrazione, per non oltre due mesi: è evidente quindi che il prefetto, con l'atto qui gravato, ha fatto applicazione di tale norma al caso di specie, in funzione della più volte richiamata estensibilità (cfr. Consiglio di Stato 4ª sez., 28 giugno 1988, n. 554).

I ricorrenti viceversa sostengono l'inapplicabilità delle norme citate, soprattutto sul presupposto che sarebbe mancato il doveroso «richiamo», per l'approvazione del bilancio, con la puntuale comminatoria di scioglimento, obbligatoria — a loro dire — anche per l'art. 305 del t.u. n. 383/1934.

L'assunto è inesatto. Ed invero, in primo luogo, la diffida risulta notificata a ciascun componente dell'assemblea dell'associazione intercomunale, da parte del Co.Re.Co., con l'espressa avvertenza che «decorso infruttuoso l'ulteriore termine di venti giorni dalla ricezione della diffida stessa, l'eventuale inadempienza avrebbe comportato la nomina del commissario *ad acta* per l'approvazione del bilancio», completata — come afferma il decreto del Co.Re.Co., di nomina del commissario dott. Pennino, 28 luglio 1987, n. 168/86/R — con l'avviso della «segnalazione alla competente prefettura per i provvedimenti successivi e conseguenziali, previsti dal legislatore»: ciò che dimostra altresì che anche l'organo regionale di controllo era convinto del tipo di conseguenze che sarebbero derivate dalla persistente inadempienza degli organi della u.s.l.

In secondo luogo, nelle norme citate si fa riferimento all'obbligatorio «richiamo», ma non si fa cenno alcuno ad una comminatoria, quale pretesa dai ricorrenti. Già nel 1980, il Consiglio di Stato (parere 2ª sez., 6 febbraio 1980, n. 1304, in «Il Cons. di Stato» 1982, 1ª, pag. 1056), nell'affermare che gli artt. 323 e 324 del t.u. n. 148/1915 sono espressione di un principio generale applicabile ad altri enti pubblici, significava che, per quanto concerne il procedimento da seguire per lo scioglimento e la contestuale nomina del commissario, trattandosi di provvedimento sanzionatorio, questo deve essere preceduto, in base ai principi, dalla sola contestazione degli inconvenienti rilevati, accompagnata dall'invito ad eliminarli, rimasto senza seguito: la successiva incidenza sulla vita degli organi dell'ente, quindi, ne costituisce un effetto legale, il quale, non postulando alcuna ulteriore manifestazione di discrezionalità da parte dell'organo titolare del controllo, non abbisogna nemmeno di una specifica formale avvertenza.

§ 4. — Anche infondata è un'altra censura, proposta dall'interveniente *ad adiuvandum*, dott. Ennio D'Aniello, presidente della u.s.l. n. 53, che si esamina per completezza di motivazione, a prescindere dalla dubbia ammissibilità di questo intervento, come dell'altro, pure adesivo, dispiegato dal sig. Mario Rainone, nella qualità di componente del comitato di gestione dello stesso ente.

A parte che nessuno dei due atti di intervento risulta notificato alla regione Campania, certamente parte necessaria nel giudizio *de quo*, dato che la regione — come anche gli stessi intervenienti sostengono — sarebbe titolare di un potere autonomo di controllo sugli organi della u.s.l., che l'impugnato decreto prefettizio avrebbe in sostanza illegittimamente conculcato; a parte ciò, la posizione giuridica di costoro appare identica a quella dei ricorrenti Caggiano e Tabano, componenti del medesimo comitato di gestione, e quindi semmai doveva essere tutelata in giudizio mediante un ricorso principale, cui gli stessi sarebbero stati legittimati, e non mediante un atto d'intervento, il quale viceversa presuppone — come è noto — l'esistenza di un interesse, nel soggetto attivo, soltanto riflesso ed indiretto (cfr. da ultimo, Consiglio di Stato sez. 6ª, 27 maggio 1988, n. 725).

Detta censura deduce l'eccesso di potere per illogicità, atteso che l'atto prefettizio aveva sospeso l'assemblea ed il comitato, ma non il presidente.

Esattamente l'avvocatura erariale rileva l'ininfluenza del motivo sulla legittimità dell'atto impugnato: il presidente trae la sua investitura dall'assemblea e dal comitato di gestione, la sospensione dei quali paralizza l'attività dell'ente e, nel contempo, del suo presidente, poiché tutte le funzioni di quest'ultimo sono collegate con quelle dei predetti organi, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 833/1978 e degli artt. 24 e 25 della legge regionale 9 giugno 1980, n. 57, nonché dell'articolo unico della recente legge 15 gennaio 1986, n. 4, con la legge regionale di attuazione 3 novembre 1986, n. 29. Le quali norme non conferiscono al presidente alcun compito particolare né alcuna competenza esclusiva, ma solo, come funzioni proprie, quelle di presiedere gli organi collegiali e di rappresentare all'esterno la u.s.l., nel suo complesso.

Pertanto, lo scioglimento degli organi collegiali determina l'automatica decadenza anche dell'organo monocratico, pur se non specificamente considerato nel provvedimento prefettizio. Il quale non per questo può dirsi compromesso nella sua legittimità, avendo perfettamente raggiunto il suo scopo secondo il paradigma legislativo, senza peraltro pregiudicare in nulla i diritti di difesa di chi se ne reputa leso.

§ 5 — Residua il primo motivo di ricorso, con il quale si denuncia che il decreto prefettizio avrebbe violato l'art. 36 della legge regionale n. 57/1980, il quale — nel secondo comma — prevede che «in caso di impossibilità di costituzione e ricostituzione degli organi della u.s.l., o di gravi inadempienze funzionali, il presidente della giunta regionale, sentita la competente commissione permanente consiliare e su conforme deliberazione della giunta regionale, decreta lo scioglimento degli organi della u.s.l. e nomina un commissario per assicurare la regolarità della gestione, sino all'insediamento dei nuovi organi che dovrà avvenire entro sei mesi».

La censura è articolata nel senso che, in linea di principio, la pateria della sanità, compresi i relativi controlli, sarebbe affidata alla competenza legislativa ed amministrativa delle regioni, a norma degli articoli 117 e 118 della Costituzione; e quindi sussisterebbe la competenza regionale anche per quel che concerne i controlli sugli organi, principio questo che nella regione Campania troverebbe il suo referente legislativo nella surriferita disposizione dell'art. 36; la quale — non impugnata dal Governo, ex art. 127 della Costituzione — sarebbe perfettamente in linea con il principio suddetto.

L'avvocatura dello Stato ha sollevato in subordine l'eccezione di illegittimità costituzionale della citata disposizione, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, eccezione che il collegio condivide. Va chiarito però che tale eccezione coinvolge puntualmente il solo secondo comma dell'art. 36, giacché è evidente che il primo comma («In caso di inerzia o di inadempienza degli organi dell'u.s.l., la giunta regionale provvede alla nomina di un commissario per i necessari adempimenti») si riferisce a modalità di attuazione del controllo sugli atti, che nella presente fattispecie non determinano alcun contrasto. D'altronde, il detto primo comma risulta ormai abrogato dalla legge regionale 18 agosto 1986, n. 26 («nuova disciplina delle funzioni di controllo sugli atti degli enti locali»), che attribuisce il controllo sostitutivo sugli atti ai comitati regionali di controllo.

Quanto alla rilevanza sul giudizio in corso, della proposta questione, e quindi alla sua ammissibilità, deve notarsi che la sorte del ricorso in esame, a causa della ritenuta infondatezza di tutti i motivi di gravame sopra esaminati, resta collegata a questa ultima censura: effettivamente l'art. 36 impedisce al prefetto l'esercizio del potere manifestato, nella specie, tramite il provvedimento impugnato, il quale per ciò stesso sarebbe inevitabilmente illegittimo.

Deve aggiungersi ancora — sotto il profilo della rilevanza — che il collegio non condivide l'argomentazione esposta dalla difesa erariale in via primaria, avverso detta censura; che cioè l'art. 36 della legge regionale n. 57 dovrebbe considerarsi tacitamente abrogato, ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al cod. civile, in forza dell'art. 11 della legge 11 novembre 1983, n. 638 (misure urgenti in materia sanitaria), il quale, posteriore alla legge regionale, avrebbe confermato l'attribuzione allo Stato dei controlli sugli organi delle u.s.l., così vanificando il contrario precetto regionale.

Ma il decimo comma di detto art. 11 modifica l'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181 (legge finanziaria 1982), nel senso di prevedere un generale potere sostitutivo delle regioni nei confronti delle u.s.l., in materia di verifica e contenimento della spesa sanitaria, in relazione ad atti che debbano essere compiuti perché discendenti o da obblighi normativamente imposti o da direttive adottate nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento (cfr. Corte costituzionale 10 giugno 1988, n. 613).

In conclusione, trattasi di disposizioni pur sempre circoscritte al potere di controllo sugli atti — che è di competenza della regione —, e quindi disomogenee, per contenuto e forma, rispetto a quella di cui si pretenderebbe verificata l'abrogazione. Infatti si ammette in via generale che il controllo sugli atti comprenda anche quello che si esercita sulla legittimità della omessa emanazione di uno di essi, allorquando sarebbe obbligatorio effettuarla, e comporti la conseguente sostituzione, nell'esercizio del potere corrispondente, da parte dell'organo di controllo, a quello dell'ente rimasto inattivo (cfr. Corte costituzionale 28 novembre 1972, n. 164).

§ 6. — Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, occorre premettere che la circostanza della mancata impugnativa, da parte del Governo *ex art.* 127 della Costituzione, della norma regionale che qui si sospetta di incostituzionalità, non impedisce al giudice di sollevare — d'ufficio o su istanza di parte — la relativa questione, in via incidentale, nel giudizio in corso (cfr. per un riferimento sul punto: Corte costituzionale, 19 febbraio 1976, n. 38).

Anzi, nel caso di specie, la proposizione dell'incidente — come precisato dalla avvocatura erariale — appare più che mai doverosa dato che «il Governo aveva espresso il proprio assenso nell'intesa che la regione avrebbe provveduto a modificare l'art. 36, che disciplina il controllo delle unità sanitarie, in conformità alla disciplina dei controlli sui comuni e province, richiamata dall'art. 49 della legge statale 23 dicembre 1978, n. 833» (v. agli atti: nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipart. aa. regionali — 7 settembre 1983, n. 200/7806/41.3.23); intesa, a quanto pare, mai onorata.

Nella sostanza della questione, al collegio appare ragionevole il dubbio che la norma in argomento violi, in primo luogo, il principio costituzionale risalente all'art. 117 della Costituzione, secondo cui alle regioni è consentito di emanare norme legislative, anche nella materia della assistenza sanitaria (che qui interessa) ma «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

Orbene, il principio fondamentale stabilito nella materia in argomento da una legge dello Stato, è quello del più volte citato art. 49, primo e quinto comma, della legge n. 833/1978: la quale è anzitutto una legge-quadro che, istituendo il Servizio sanitario nazionale, ha attuato una radicale riforma economico-sociale dell'assistenza sanitaria in Italia (cfr. Corte costituzionale, 7 aprile 1987, n. 107; 10 marzo 1988, n. 274). Ed il principio in essa sancito, a proposito dei controlli sulle u.s.l., si discosta nettamente dal precedente ordinamento sanitario, nell'ambito del quale i consigli d'amministrazione degli enti ospedalieri potevano essere sciolti con decreto motivato del presidente della regione previa deliberazione della giunta (art. 17 della legge n. 132/1968).

Siccome fortemente innovativo del pregresso criterio, quello ora introdotto assurge certamente a dignità di principio qualificante della riforma, e quindi fondamentale e di generale applicazione in ordine al riparto tra le competenze statali e regionali sui controlli, cui le regioni non possono legittimamente derogare, ai sensi del richiamato art. 117, nemmeno con proprie norme legislative.

In secondo luogo, il collegio ritiene che il secondo comma dell'art. 36 si ponga in contrasto, sotto un duplice profilo, anche con il combinato disposto degli articoli 118 e 130 della Costituzione.

Ed invero, da un verso, l'intera materia dei controlli sugli enti locali, su tutti gli enti locali, non risulta attribuita a alcuna tra le competenze normative regionali (cfr. Corte costituzionale, 3 marzo 1972, n. 40 - § 9), né è materia statutaria perché chiaramente non rientrante nella «organizzazione interna delle regioni» (art. 123 della Costituzione) né può ritenersi implicitamente compresa in una materia più ampia (nella specie, l'assistenza sanitaria) tra quella dell'art. 117, trattandosi di un tema avente grande rilevanza esterna, ed incidente sull'ordinamento giuridico statale, mentre non è concepibile l'attribuzione di specifiche competenze legislative regionali che non siano tassativamente stabilite nella Costituzione o in altre leggi costituzionali; ed in più, la materia di questi controlli è costituzionalmente protetta dalla riserva di «legge della Repubblica», di cui all'art. 130, perfino nella formazione dell'organo, anche se definito «della regione», all'uopo deputato.

D'altro verso, la competenza di siffatto organo regionale è comunque limitata, ai sensi del citato art. 130, «controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali», poiché il potere di disporre della decadenza sanzionatoria dell'organo, o la surroga dell'organo temporaneamente carente del suo titolare (cioè controllo sugli organi), è espressione di un potere politico di sovranità che la Costituzione ha scelto di lasciare nell'esclusiva competenza dello Stato.

Orbene, ad avviso del collegio, l'art. 36, secondo comma, della legge regionale n. 57, viola altresì le ora richiamate disposizioni costituzionali, perché concerne materia sottratta, in linea generale, alla potestà normativa regionale, ed ogni caso perché intende attribuire, in particolare, alla giunta regionale un tipo di controllo — quello sugli organi — che la Costituzione ha escluso in radice dalla tematica delle attribuzioni regionali (v. sentenza della Corte citata n. 245/1984 e n. 613/1988).

Per le esposte considerazioni, la accennata questione non è manifestamente infondata, e pertanto occorre disporre la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visto il ricorso in epigrafe, proposto da Caggiano Plinio e Tabano Wilma;

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge regionale 9 giugno 1980, n. 57, per contrasto con gli artt. 117, 118 e 130 della Costituzione, nella parte in cui (secondo comma) affida alla giunta regionale il controllo sugli organi delle unità sanitarie locali;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone la trasmissione degli atti, a cura della segreteria in sede, alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e la comunicazione della medesima ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Salerno, l'8 febbraio 1990, nella camera di consiglio del t.a.r.

Il presidente: FEDULLO

Il consigliere estensore: ORFEI

Il segretario: (firma illeggibile)

90C0852

N. 454

Ordinanza emessa il 19 aprile 1990 dal tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra Scopelliti Francesca, erede di Tortora Enzo ed altre e l'amministrazione dello Stato ed altri

Magistrati - Responsabilità civile - Esercizio di funzioni giudiziarie - Richiesta di risarcimento danni per fatti anteriori al referendum abrogativo e alla vigenza della legge n. 117/1988 - Citazione a giudizio dell'11-12-13 aprile 1988 - Disapplicazione per referendum abrogativo dell'art. 56 del c.p.c. - Inapplicabilità delle norme del giudizio preliminare di inammissibilità - Lamentata omessa previsione della proponibilità della richiesta di autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia e conseguente designazione del giudice competente - Possibilità di proporre l'azione senza alcun «filtro» - Disparità di trattamento tra magistrati - Lamentato potere dell'attore di sottrarre il giudizio al giudice altrimenti competente - Proliferazione di domande risarcitorie nei confronti di magistrati - Mancata tutela dell'indipendenza dei giudizi.

(C.P.C., artt. 55 e 74).

(Cost., artt. 3, primo comma, 25, primo comma, 97, primo comma, 101, primo comma e 104, primo comma).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in primo grado iscritta al n. 12042 del r.g.a.c. dell'anno 1988, posta in deliberazione all'udienza collegiale del 2 aprile 1990 e vertente tra Francesca Scopelliti, costituitasi per proseguire il giudizio in qualità di erede di Enzo Tortora, rappresentata e difesa dai dottori procuratori Gian Domenico Caiazza e Vincenzo Zeno Zencovich, elettivamente domiciliata presso lo studio del primo, in Roma, via Gualtiero Serafino, 8, attrice, e Miranda Fatacci ved. Tortora, Silvia Tortora, Gaia Tortora, Monica Tortora Gregori, le prime tre domiciliate in Roma, via F. S. Nitti, e la quarta in Milano, via Villoresi, 5, chiamate in causa, contumaci, e l'amministrazione dello Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende per legge, convenuta, e Felice Di Persia, elettivamente domiciliato in Roma, via Guido d'Arezzo, 18, presso lo studio dell'avvocato prof. Angelo Ormanni, che lo rappresenta e difende per procura a margine della comparsa di costituzione, convenuto, e Lucio Di Pietro e Giorgio Fontana, elettivamente domiciliato in Roma, via Guido d'Arezzo, 18, presso lo studio dell'avvocato Luigi Medugno che, con l'avv. Gioacchino Della Pietra del Foro di Napoli, li rappresenta e difende per procura a margine della comparsa di risposta, convenuti, e Luigi Sansone, domiciliato in Napoli, presso il tribunale

penale, convenuto contumace, e Orazio Dente Gattola, elettivamente domiciliato in Roma, lungotevere dei Mellini, 24, presso lo studio dell'avv. prof. Giovanni Giacobbe, che lo rappresenta e difende per procura a margine della comparsa di risposta, convenuto, e Gherardo Fiore, domiciliato in Napoli, presso il tribunale penale, convenuto contumace, e Lelio Marinó, elettivamente domiciliato in Roma, via Lucrezio Caro, 12, presso lo studio dell'avv. Enrico Dante, che lo rappresenta e difende, unitamente agli avvocati Massimo Di Celmo e Bruno Mantovani, del Foro di Napoli, per procura a margine della comparsa d'intervento, intervenuto in causa.

Oggetto: domande di condanna al risarcimento dei danni da illecito aquiliano.

RITENUTO IN FATTO

1. — Enzo Tortora, con atto di citazione notificato nei giorni 11, 12 e 13 aprile 1988, evocava in giudizio l'amministrazione dello Stato ed i magistrati Felice Di Persia, Lucio Di Pietro, Giorgio Fontana, Luigi Sansone, Orazio Dente Gattola e Gherardo Fiore (sostituti procuratori della Repubblica i primi due, giudice istruttore il terzo, componenti del collegio del tribunale penale gli altri) chiedendone — in ragione del ruolo da ciascuno svolto nel procedimento penale che lo aveva visto imputato dei reati di associazione per delinquere, associazione di tipo camorristico e spaccio di sostanze stupefacenti, risoltosi, dopo la condanna inflittagli dai giudici di primo grado il 17 settembre 1985, con la propria definitiva assoluzione con formula ampia in appello il 15 settembre 1986 — la condanna anche solidale al risarcimento dei danni patiti, che indicava in cento miliardi di lire, oltre alla pubblicazione della sentenza.

Affermava dunque di aver, pur innocente, ingiustamente subito la privazione della libertà personale per un periodo di ventidue mesi, una grave lesione del proprio onore e della propria reputazione, serio pregiudizio della salute, rilevanti danni economici anche sotto l'aspetto del lucro cessante.

Sosteneva che l'attività istruttoria precedente l'emissione e l'esecuzione dell'ordine di cattura appariva colorata da «grave colpa commissiva ed omissiva da parte dei magistrati del pubblico ministero»; che in quella successiva si era innestato un «meccanismo di sistematica e dolosa copertura dei pregressi comportamenti colposi»; che la stessa conduzione del dibattimento di primo grado aveva consentito la strumentalizzazione degli atti processuali al fine di «conquistare pubblica notorietà, inquinare prove in danno dell'imputato, creare e ottenere sostegno e consenso esterno all'inchiesta e ad un determinato esito processuale».

Invocava insomma, a suffragio della propria pretesa risarcitoria «quei fatti materiali che ai sensi dell'art. 28 del c.p.p. sono stati posti a sostegno della sentenza assolutoria in grado d'appello», indicando i referenti normativi nelle disposizioni di cui agli artt. 55 del c.p.c., 22 e 23 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, 2043 e segg. del c.c., 28 della Costituzione, 5 maggio della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848.

2. — Tutti i convenuti, con l'esclusione dei dottori Luigi Sansone e Gherardo Fiore, si costituivano in giudizio resistendo alla domanda.

Venivano in particolare eccepite l'incompetenza territoriale del tribunale adito e, dalla difesa del dott. Orazio Dente Gattola, l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 del c.p.c. e dell'art. 473, quinto comma, del c.p.p. (nel testo previgente).

3. — Interveniva in causa Lelio Marinó, che svolgeva domanda analoga a quella dell'attore.

4. — All'udienza del 28 agosto 1988 il giudice istruttore, ravvisata l'opportunità che sulle questioni pregiudiziali e preliminari si pronunciasse il collegio, invitava le parti a precisare le conclusioni ai sensi degli artt. 187, secondo e terzo comma, e 189, del c.p.c.

Dichiarata la morte di Enzo Tortora all'udienza collegiale del 26 giugno 1989, si costituiva per proseguire il giudizio Francesca Scopelliti, coerede testamentaria del defunto. Restavano invece contumaci le altre eredi del *de cuius*, nei confronti delle quali, in esecuzione dell'ordinanza del 26 giugno 1989, veniva dalla Scopelliti integrato il contraddittorio con atto notificato il 26 ed il 29 gennaio 1990.

Rinviata l'udienza collegiale del 22 gennaio 1990 su istanza della difesa attorea — che aveva addotto l'intervenuto smarrimento dell'originale dell'atto di integrazione del contraddittorio e manifestato, senza opposizione da parte dei convenuti, l'intenzione di rinnovare la notificazione — la causa eratrattenuta in decisione all'udienza collegiale del 2 aprile 1990.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — È logicamente preliminare l'incidentale affermazione che — per ragioni la cui esposizione sarebbe qui affatto superflua e che saranno, in ipotesi, in seguito illustrate — questo tribunale si ritiene territorialmente competente in relazione al luogo (Roma) dove Enzo Tortora fu tratto in arresto.

2. — E va altresì immediatamente chiarito che le prospettate censure di incostituzionalità dell'art. 473, quinto comma, del c.p.p., in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui in ragione della segretezza delle deliberazioni adottate in camera di consiglio, preclude l'esercizio di un'adeguata difesa da parte del giudice, membro del collegio, che sia convenuto in giudizio in base alla previgente normativa, appaiono manifestamente infondate laddove muovono dall'implicito e non condivisibile assunto che competa al giudice offrire la prova (negativa) dell'assenza dei presupposti di cui all'art. 55 del c.p.c.

La questione potrebbe, se mai, porsi in senso opposto; ma sarebbe, allo stato, manifestamente priva di rilevanza.

3. — Conviene dunque dar subito conto delle considerazioni che sottendono la presente ordinanza di remissione: prima fra tutte, dell'opinione del collegio che l'art. 56 del c.p.c., in seguito al referendum abrogativo, non sia più allo stato applicabile, in quanto norma processuale, come tale non ultrattiva.

Priva di fondamento pare, infatti, la prospettazione secondo la quale la norma atterrebbe ad uno dei presupposti costitutivi (autorizzazione del Ministro) del diritto al risarcimento in capo al soggetto leso dall'attività illecita del giudice, onde non potrebbe disconoscersene la natura sostanziale, con conseguente immanente applicabilità ai casi nei quali — come nella specie — l'illecito si prospetti essere stato commesso al tempo della sua vigenza.

Vero è, invece, che essa ha natura certamente processuale laddove, assumendosi realizzati i presupposti dell'insorgenza del diritto di credito (*ex art. 55 del c.p.c.*), rimuove un ostacolo all'esercizio dell'azione: *id est*, alla tutela giudiziale del diritto già sorto, tramite, appunto, il processo.

4. — Tanto premesso, a meno di appagarsi di una concezione del tutto formalistica dell'ordinamento giuridico, non può peraltro negarsi che gli artt. 55 e 56 (e 74) del c.p.p. costituissero un sistema. Nel quale, da un lato la tassativa restrizione dei casi in cui è configurabile la responsabilità del giudice, dall'altro l'improponibilità della domanda senza l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, miravano entrambe a contenere il fenomeno dell'azione di responsabilità contro un magistrato.

E ciò un funzione dell'esigenza di evitare che a causa dell'ineluttabilmente frequente convinzione del soccombente, nel conflitto di interessi dal giudice risolto, che non al suo torto la soccombenza fosse eziologicamente da correlare bensì al comportamento illecito del giudice, questi potesse pressoché sistematicamente esser chiamato a rispondere del proprio operato; con virtualmente infinita serie di processi indotti, conseguente impossibile raggiungimento di certezze, frustrazione dello stesso *telos* della giurisdizione in ogni società civile.

Né, in tale ottica, alcun determinante rilievo contrario può conferirsi alla circostanza che da molti — anche da parte attrice nel presente giudizio, per l'ipotesi in cui si fosse invece ritenuto ancora applicabile l'art. 56 del c.p.c. — si dubitasse della legittimità costituzionale proprio di tale disposizione. A parte, inverso, l'opposto parere della stessa Corte costituzionale (sentenze nn. 2/1968 e 26/1987), sta il fatto che la disposizione di cui all'art. 56 del c.p.c. comunque costituiva parte integrante del sistema appena delineato; che esso non esiste più ed è stato sostituito da un diverso sistema (legge 13 aprile 1988, n. 117); che, tuttavia, essendo inibita la applicazione di tale legge a fatti commessi prima della sua entrata in vigore (*ex art. 19, secondo comma*) ed ostando a quella dell'art. 56 del c.p.c. ai fatti anteriori alla abrogazione la sua natura di norma processuale, dovrebbe al caso in esame farsi applicazione del solo art. 55 del c.p.c.

Tal che deve esaminarsi se tale disposizione, avulsa dal sistema nel quale si inseriva, sia o meno suscettibile di creare discrasie funzionali e se, in particolare, sia compatibile con la Carta; giacché, ove la risposta fosse in ipotesi sul secondo punto negativa, sarebbe mestieri rinvenire alternative soluzioni costituzionalmente corrette in relazione ai fatti commessi prima della sua abrogazione, per i quali la domanda sia stata tuttavia proposta in epoca successiva all'8 aprile 1988 (data del verificarsi dell'effetto abrogativo).

5. — Ebbene, sotto il profilo della discrasia funzionale, non è possibile che limitarsi a neutre osservazioni empiriche: che, cioè, dopo l'8 aprile 1988, sono state nell'arco di pochi mesi promosse, innanzi a questo tribunale, cause contro magistrati per addotta responsabilità civile (per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della nuova legge) in numero di gran lunga superiore a quello di tutte le cause instaurate, in base alla stessa causa petendi, negli oltre quarantasette anni decorsi dell'entrata in vigore del vigente codice di rito al 7 aprile 1988.

Inoltre, lo stesso legislatore del 1988 ha ritenuto che una fase volta alla delibazione dell'ammissibilità fosse imprescindibile laddove, disciplinando *ex novo* la materia, ha previsto la necessità del giudizio preventivo sul punto da parte del tribunale in camera di consiglio (art. 5, legge n. 117/1988), così mostrando, in parte *de qua*, singolare uniformità di valutazione rispetto a quella operata dal legislatore dell'epoca precostituyente (1940).

Sicché la carenza di una disciplina positiva in ordine agli illeciti che si assumessero esauriti prima del verificarsi dell'effetto abrogativo ma per i quali la domanda fosse proposta in epoca successiva, pare piuttosto il frutto di una incompleta raffigurazione della esigenza di dettare norme intertemporali, piuttosto che il risultato di positivo esercizio di sciente discrezionalità legislativa; che ben potrebbe in astratto estrinsecarsi tramite attività omissiva ma della quale non risulta esservi sintomaticamente traccia nei pur ponderosi lavori preparatori.

È dunque univoca la conclusione che il legislatore, se il problema si fosse raffigurato, avrebbe, nello stabilire la inapplicabilità della legge n. 117/1988 ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore, altresì dettato una positiva disciplina sul punto.

A meno di ritenere, essendo la previsione di cui all'art. 19, secondo comma, della legge n. 117/1988 del tutto superflua in riferimento alle norme di diritto sostanziale (art. 55 del c.p.c.), che tanto esso appunto intese; e, per tale via, concludere nel senso dell'immanente applicabilità, nei casi di specie, dell'art. 56 del c.p.c. Ma sarebbe allora sommamente opportuno il pronunciamento sul punto della Corte costituzionale, alla quale soltanto sarebbe possibile, con l'autorevolezza che non ad altri compete, mediante sentenza interpretativa di rigetto, definitivamente fugare dubbi che — ove difettasse una pronuncia nel merito — potrebbero provocare, per lungo lasso di tempo, opposte decisioni (e potenzialmente inutili istruttorie); in astratto risolvendosi anche in conflitto negativo tra poteri dello Stato ove la domanda fosse ritenuta improponibile in difetto di autorizzazione ed il Ministro di grazia e giustizia a sua volta ritenesse — com'è per *tabulas* provato abbia già fatto in caso analogo — che non v'è luogo all'applicazione dell'art. 56 del c.p.c.

V'è, peraltro, altra teoricamente possibile interpretazione dell'art. 19, secondo comma, della legge n. 117/1988, che testualmente recita: «La presente legge non si applica ai fatti illeciti posti in essere dal magistrato, nei casi previsti dagli artt. 2 e 3, anteriormente alla sua entrata in vigore».

Che, cioè, il legislatore abbia bensì escluso l'applicazione della stessa nei casi previsti dagli artt. 2 e 3, ma non anche nel caso in cui la norma sostanziale applicabile fosse l'art. 55 del c.p.c.; con la conseguenza che, per i fatti anteriori, l'art. 55 del c.p.c. sarebbe la norma sostanziale e l'art. 5, della legge n. 117/1988, quella «processuale» applicabile in luogo dell'art. 56 del c.p.c.

Ma si darebbe in tal modo ad un *monstrum* giuridico, con problemi ermeneutici davvero irrisolvibili sol che si pensi, a tacer d'altro, che al giudizio di ammissibilità «deve» partecipare lo Stato (art. 5, primo comma, in relazione all'art. 2, primo comma); e che esso verte, oltre che sulla deliberazione della non manifesta infondatezza della domanda, anche sul controllo dell'intervenuto rispetto dei termini e dei presupposti di cui agli artt. 2, 3 e 4 (art. 5, secondo comma), contemplanti competenze, condizioni e decadenze del tutto ignote all'art. 55 del c.p.c.

Tale conclusione, se per un verso consente di escludere siffatta interpretazione del più volte citato art. 19, per altro verso vale anche a chiarire — ove sia condivisa — quale sia il solo possibile profilo della prospettata questione di legittimità costituzionale, elidendo anche il problema della ammissibilità, da parte della Corte costituzionale, della pronuncia che si domanda. La quale, per le ragioni già esposte, non sembra che comporterebbe alcuna discrezionale opzione tra le tante possibili, in quanto tale riservata al legislatore. Ma presupporrebbe solo la constatazione che non altra l'opzione poteva essere se non quella risolvendosi nella previsione dell'ultrattività dell'art. 56 del c.p.c.

Né essa potrebbe apparire in contrasto con la volontà espressa dal corpo elettorale (i cui effetti abrogativi si erano già prodotti alla data di notifica dell'atto introduttivo). L'argomento, infatti, proverebbe troppo, atteso che esso si attaglierebbe anche all'art. 55 del c.p.c. (la cui applicabilità è invece, in base ai principi e secondo la dottrina, del tutto pacifica per i fatti «anteriori», con conseguenze assolutamente dirompenti sul piano ordinamentale (irresponsabilità assoluta? applicazione delle norme del testo unico sugli impiegati civili dello Stato? dell'art. 2043 *tout court?*)).

6. --- Il legislatore, dunque, (opportunamente) inibendo con la disposizione di cui all'art. 19, secondo comma, della legge n. 117/1988 l'immediata applicabilità delle «nuove» norme processuali (art. 5 della stessa legge) ai processi promossi dopo l'abrogazione dell'art. 56 del c.p.c., ha dettato una disposizione in deroga al principio *tempus regit actum*, in forza del quale i «nuovi» processi per «vecchi» fatti sarebbero stati invece regolati in base alla disciplina previgente, quanto agli aspetti sostanziali, ed in base alla nuova quanto agli aspetti processuali. Ma, così facendo, ha ommesso di provvedere in ordine al «filtro» per i fatti passati, lasciando in tal modo alterato il sistema, in esito al referendum abrogativo (non costituzionalmente censurabile, in quanto fatto e non «atto» normativo).

Sembrerebbe allora doversi denunciare l'art. 19, secondo comma, della legge 13 aprile 1988, n. 117, come da questa stessa sezione del tribunale già ritenuto con due precedenti ordinanze di rimessione in date 24 novembre 1989 e 18 dicembre 1989.

Senonché, *re perpensa*, la disposizione potrebbe essere ritenuta non applicabile al presente giudizio (tra l'altro promosso prima dell'entrata in vigore della legge n. 117/1988), con conseguente irrilevanza della questione.

Pare doversi altresì escludere che la disposizione denuncianda possa individuarsi nell'art. 1, del d.P.R. 9 dicembre 1987, n. 497, con il quale, in esecuzione degli artt. 38, della legge 25 maggio 1970, n. 352, e 2, della legge 7 agosto 1987, n. 332, fu determinata nel massimo possibile (centoventi giorni) la dilazione della data del verificarsi dell'effetto abrogativo referendario. E ciò vuoi in ragione della dubbia forza di legge del decreto ai fini di cui all'art. 134 della Costituzione, sia perché non altro potere il Presidente della Repubblica avrebbe potuto esercitare che quello in concreto esercitato. Ancor meno, poi, potrebbero censurarsi le disposizioni delle leggi del 1970 e del 1987 in materia di referendum.

7. — Onde il dubbio di costituzionalità va appuntato sugli artt. 55 e 74 del c.p.c., dacché tali disposizioni — senza la disciplina di cui all'art. 56 del c.p.c., dopo l'abrogazione referendaria inapplicabile ai fatti commessi all'epoca della sua vigenza, nei giudizi successivamente instaurati — sembrano confliggere:

a) con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento fra il magistrato che, per pretesa responsabilità derivante da esercizio di attività giurisdizionale posta in essere prima dell'entrata in vigore della legge n. 117/1988, sia stato convenuto in giudizio in epoca antecedente all'8 aprile 1988 (nel qual caso era necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 56 del c.p.c.), ed il magistrato che, in ipotesi anche per i medesimi fatti, sia stato convenuto in giudizio dopo tale data (come nel caso di specie) benché il legislatore abbia inequivocamente mostrato di ritenere comunque necessario, quale che sia la disciplina della materia, un «filtro»;

b) con l'art. 25, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo della possibilità per l'attore — in relazione alla scelta della data di notifica dell'atto di citazione — di sottrarre il giudizio al giudice che sarebbe stato designato in base al criterio di cui all'art. 56, secondo comma, del c.p.c.; ovvero, viceversa, di determinarlo in base ai criteri ordinari;

c) con l'art. 97, primo comma, della Costituzione — della Corte costituzionale ritenuto parametro regolante anche la disciplina dell'attività degli organi dell'amministrazione della giustizia (sentenze nn. 86/1982 e 18/1989) — sotto il profilo della inutile ed indeterminabile proliferazione di domande risarcitorie (non elisa, nel numero, dalle restrizioni sostanziali poste dall'art. 55 del c.p.c., che attengono alla deliberazione del merito ma non impediscono la proposizione della domanda) nei confronti di chi sia istituzionalmente preposto alla soluzione di conflitti di interessi e sia dunque più di ogni altro esposto ad azioni pretestuose, strumentali o emulative;

d) con gli artt. 101, primo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo della possibilità di incidere, mediante il possibile uso sistematico e strumentale del processo come forma di intimidazione senza alcuna restrizione, sulla indipendenza di giudizio del giudice.

8. — La questione è senz'altro rilevante ai fini della definizione del giudizio, posto che la domanda — siccome non preceduta dalla autorizzazione del Ministro — andrebbe dichiarata improcedibile nel caso di declaratoria della illegittimità costituzionale della disposizione denunziata.

Improcedibile — non a caso s'è detto — e non improponibile, in relazione al principio in base al quale le condizioni di proponibilità sopravvenute in corso di causa si trasformano in condizioni di procedibilità; con la possibilità, per il giudice, di assegnare un termine per l'espletamento dell'attività necessaria a consentirne il venir in essere, in ipotesi sospendendo il giudizio.

P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 74 del c.p.c. — in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, primo comma, 97, primo comma, 101, primo comma, e 104, primo comma, della Costituzione — nella parte in cui, dopo l'abrogazione referendaria, non contemplano la necessità della

preventiva autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, di cui all'art. 56, primo comma, del c.p.c., con conseguente designazione del giudice competente ai sensi del secondo comma, quale condizione di proponibilità della domanda per la dichiarazione della responsabilità civile del magistrato, proposta successivamente al verificarsi dell'effetto abrogativo, per illeciti che si assumano commessi in epoca antecedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

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

Così deciso nella camera di consiglio della prima sezione civile del tribunale di Roma, il 19 aprile 1990.

Il presidente: DELLI PRISCOLI

Il giudice estensore: AMATUCCI

90C0853

FRANCESCO NIGRO, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE DEPOSITARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

ABRUZZO

- ◆ **CHIETI**
Libreria PIROLA MAGGIOLI
di De Luca
Via A. Herlo, 21
- ◆ **PESCARA**
Libreria COSTANTINI
Corso V. Emanuele, 146
Libreria dell'UNIVERSITÀ
di Lidia Cornacchia
Via Galilei, angolo via Gramsci
- ◆ **TERAMO**
Libreria IPOTESI
Via Oberdan, 9

BASILICATA

- ◆ **MATERA**
Cartolibreria
Eredi ditta MONTEMURRO NICOLA
Via delle Beccherie, 69
- ◆ **POTENZA**
Ed. Libr. PAGGI DORA ROSA
Via Pretoria

CALABRIA

- ◆ **CATANZARO**
Libreria G. MAURO
Corso Mazzini, 89
- ◆ **COSENZA**
Libreria DOMUS
Via Monte Santo
- ◆ **SOVERATO (Catanzaro)**
Rivendita generi Monopolo
LEOPOLDO MICO
Corso Umberto, 144

CAMPANIA

- ◆ **ANGRI (Salerno)**
Libreria AMATO ANTONIO
Via dei Goti, 4
- ◆ **AVELLINO**
Libreria CESA
Via G. Nappi, 47
- ◆ **BENEVENTO**
Libreria MASONE NICOLA
Viale dei Rettori, 71
- ◆ **CASERTA**
Libreria CROCE
Piazza Dante
- ◆ **CAVA DEI TIRRENI (Salerno)**
Libreria RONDINELLA
Corso Umberto I, 253
- ◆ **FORIO D'ISCHIA (Napoli)**
Libreria MATTERA
- ◆ **NOCERA INFERIORE (Salerno)**
Libreria CRISCUOLO
Traversa Nobile ang. via S. Matteo, 51

EMILIA-ROMAGNA

- ◆ **ARGENTA (Ferrara)**
C.S.P. - Centro Servizi Polivalente S.r.l.
Via Matteotti, 36/B
- ◆ **FERRARA**
Libreria TADDEI
Corso Giovecca, 1
- ◆ **FORLÌ**
Libreria CAPPELLI
Corso della Repubblica, 54
Libreria MODERNA
Corso A. Diaz, 2/F
- ◆ **MODENA**
Libreria LA GOLIARDICA
Via Emilia Centro, 210
- ◆ **PARMA**
Libreria FIACCADORI
Via al Duomo
- ◆ **PIACENZA**
Tip. DEL MAINO
Via IV Novembre, 160
- ◆ **RAVENNA**
Libreria MODERNISSIMA
di Fermani Maurizio
Via Corrado Ricci, 35
- ◆ **REGGIO EMILIA**
Libreria MODERNA
Via Guido da Castello, 11/B
- ◆ **RIMINI (Forlì)**
Libreria DEL PROFESSIONISTA
di Giorgi Egidio
Via XXII Giugno, 3

FRIULI-VENEZIA GIULIA

- ◆ **GORIZIA**
Libreria ANTONINI
Via Mazzini, 16
- ◆ **PORDENONE**
Libreria MINERVA
Piazza XX Settembre
- ◆ **TRIESTE**
Libreria ITALO SVEVO
Corso Italia, 9/F
Libreria TERGESTE s.a.s.
Piazza della Borsa, 15
- ◆ **UDINE**
Cartolibreria «UNIVERSITAS»
Via Pracchiuso, 19
Libreria BENEDETTI
Via Mercatovecchio, 13
Libreria TARANTOLA
Via V. Veneto, 20

LAZIO

- ◆ **APRILIA (Latina)**
Ed. BATTAGLIA GIORGIA
Via Mascagni
- ◆ **LATINA**
Libreria LA FORENSE
Via dello Statuto, 28/30
- ◆ **LAVINIO (Roma)**
Edicola di CIANFANELLI A. & C.
Piazza del Consorzio, 7
- ◆ **RIETI**
Libreria CENTRALE
Piazza V. Emanuele, 8
- ◆ **ROMA**
AGENZIA 3A
Via Aureliana, 59
Libreria DEI CONGRESSI
Viale Civiltà del Lavoro, 124
Ditta BRUNO E ROMANO SGUEGLIA
Via Santa Maria Maggiore, 121
Cartolibreria ONORATI AUGUSTO
Via Raffaele Garofalo, 33
- ◆ **SORA (Frosinone)**
Libreria DI MICCO UMBERTO
Via E. Zincone, 28
- ◆ **TIVOLI (Roma)**
Cartolibreria MANNELLI
di Rosarita Sabatini
Viale Mannelli, 10
- ◆ **TUSCANIA (Viterbo)**
Cartolibreria MANGINI DUILIO
Viale Trieste s.n.c.
- ◆ **VITERBO**
Libreria BENEDETTI
Palazzo Uffici Finanziari

LIGURIA

- ◆ **IMPERIA**
Libreria ORLICH
Via Amendola, 25
- ◆ **LA SPEZIA**
Libreria CENTRALE
Via Colli, 5

LOMBARDIA

- ◆ **ARESE (Milano)**
Cartolibreria GRAN PARADISO
Via Valera, 23
- ◆ **BERGAMO**
Libreria LORENZELLI
Viale Papa Giovanni XXIII, 74
- ◆ **BRESCIA**
Libreria QUERINIANA
Via Trieste, 13
- ◆ **COMO**
Libreria NANI
Via Calzoli, 14
- ◆ **MANTOVA**
Libreria ADAMO DI PELLEGRINI
di M. Di Pelligrini e D. Ebbs s.n.c.
Corso Umberto I, 32
- ◆ **PAVIA**
Libreria TICINUM
Corso Mazzini, 2/C
- ◆ **SONDRIO**
Libreria ALESSO
Via dei Calmi, 14

MARCHE

- ◆ **ANCONA**
Libreria FOGOLA
Piazza Cavour, 4/5

- ◆ **ASCOLI PICENO**
Libreria MASSIMI
Corso V. Emanuele, 23
Libreria PROPERI
Corso Mazzini, 188
- ◆ **MACERATA**
Libreria MORICCHETTA
Piazza Annessione, 1
Libreria TOMASSETTI
Corso della Repubblica, 11

MOLISE

- ◆ **CAMPOBASSO**
Libreria DI E.M.
Via Monsignor Bologna, 67
- ◆ **ISERNIA**
Libreria PATRIARCA
Corso Garibaldi, 115

PIEMONTE

- ◆ **ALESSANDRIA**
Libreria BERTOLOTTI
Corso Roma, 122
Libreria BOFFI
Via dei Martiri, 31
- ◆ **ALBA (Cuneo)**
Casa Editrice ICAP
Via Vittorio Emanuele, 19
- ◆ **BIELLA (Vercelli)**
Libreria GIOVANNACCI
Via Italia, 6
- ◆ **CUNEO**
Casa Editrice ICAP
Piazza O. Galimberti, 10
- ◆ **TORINO**
Casa Editrice ICAP
Via Monte di Pietà, 20

PUGLIA

- ◆ **ALTAMURA (Bari)**
JOLLY CART di Lorusso A. & C.
Corso V. Emanuele, 65
- ◆ **BARI**
Libreria FRANCO MILELLA
Viale della Repubblica, 16/B
Libreria LATERZA e LAVIOSA
Via Crisauzio, 18
- ◆ **BRINDISI**
Libreria PIAZZO
Piazza Vittoria, 4
- ◆ **FOGGIA**
Libreria PATIERNO
Portici Via Dante, 21
- ◆ **LECCE**
Libreria MILELLA
Via Palmieri, 30
- ◆ **MANFREDONIA (Foggia)**
IL PAPIRO - Rivendita giornali
Corso Manfredi, 128
- ◆ **TARANTO**
Libreria FUMAROLA
Corso Italia, 229

SARDEGNA

- ◆ **ALGHERO (Sassari)**
Libreria LOBRANO
Via Sassari, 65
- ◆ **CAGLIARI**
Libreria DESSI
Corso V. Emanuele, 30/32
- ◆ **NUORO**
Libreria Centro didattico NOVECENTO
Via Manzoni, 35
- ◆ **ORISTANO**
Libreria SANNA GIUSEPPE
Via del Ricovero, 70
- ◆ **SASSARI**
MESSAGGERIE SARDE
Piazza Castello, 10

SICILIA

- ◆ **AGRIGENTO**
Libreria L'AZIENDA
Via Callicratide, 14/16
- ◆ **CALTANISSETTA**
Libreria SCIASCIA
Corso Umberto I, 36

- ◆ **CATANIA**
ENRICO ARLIA
Rappresentanze editoriali
Via V. Emanuele, 62
Libreria GARGIULO
Via F. Riso, 56/58
Libreria LA PAGLIA
Via Etnoa, 393/395
- ◆ **ENNA**
Libreria BUSCEMI G. B.
Piazza V. Emanuele
- ◆ **FAVARA (Agrigento)**
Cartolibreria MILIOTO ANTONINO
Via Roma, 60
- ◆ **MESSINA**
Libreria PIROLA
Corso Cavour, 47
- ◆ **PALERMO**
Libreria FLACCOVIO DARIO
Via Ausonia, 70/74
Libreria FLACCOVIO LICAF
Piazza Don Bosco, 3
Libreria FLACCOVIO S.F.
Piazza V. E. Orlando 15/16
- ◆ **SIRACUSA**
Libreria CASA DEL LIBRO
Via Maestranza, 22

TOSCANA

- ◆ **AREZZO**
Libreria PELLEGRINI
Via Cavour, 42
- ◆ **GROSSETO**
Libreria SIGNORELLI
Corso Caracci, 9
- ◆ **LIVORNO**
Editore BELFORTE
Via Grando, 91
- ◆ **LUCCA**
Libreria BARONI
Via S. Paolino, 45/47
Libreria Prof.le SESTANTE
Via Montanara, 9
- ◆ **PISA**
Libreria VALLERINI
Via dei Mille, 13
- ◆ **PISTOIA**
Libreria TURELLI
Via Macalfe, 37
- ◆ **SIENA**
Libreria TICCI
Via delle Terme, 5/7

TRENTINO-ALTO ADIGE

- ◆ **BOLZANO**
Libreria EUROPA
Corso Italia, 6
- ◆ **TRENTO**
Libreria DISERTORI
Via Diaz, 11

UMBRIA

- ◆ **FOLIGNO (Perugia)**
Nuova Libreria LUNA
Via Gramsci, 41/43
- ◆ **PERUGIA**
Libreria SIMONELLI
Corso Vannucci, 82
- ◆ **TERNI**
Libreria ALTEROCCA
Corso Tacito, 29

VALLE D'AOSTA

- ◆ **AOSTA**
Libreria MINERVA
Via dei Tiliere, 34

VENETO

- ◆ **PADOVA**
Libreria DRAGHI - RANDI
Via Cavour, 17
- ◆ **ROVIGO**
Libreria PAVANELLO
Piazza V. Emanuele, 2
- ◆ **TREVISO**
Libreria CANOVA
Via Calmaggiore, 31
- ◆ **VENETIA**
Libreria GOLDONI
Calle Goldoni 4511
- ◆ **VERONA**
Libreria GHELFY & BARBATO
Via Mazzini, 21
Libreria GIURIDICA
Via della Costa, 5
- ◆ **VICENZA**
Libreria GALLA
Corso A. Palladio, 41/43

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 (Elruria 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 Flaccovio 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
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione.	L. 1.100
Supplementi straordinari 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)

	Prezzi di vendita	
	Italia	Estero
Invio settimanale 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 rilette 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 - INSERZIONI

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

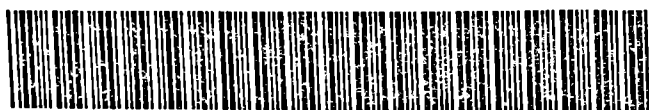
I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.

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 2 8 0 9 0 0 5 0 0 0 *

L. 5.000