


GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 febbraio 1991

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI VIA ARENULA 79 00100 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO LIBRERIA DELLO STATO PIAZZA G. VERDI 10 00100 ROMA CENTRALINO 85901

## CORTE COSTITUZIONALE

## SOMMARIO

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 32. Sentenza 17-28 gennaio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sciopero (diritto di) - Provincia autonoma di Bolzano - Servizi pubblici essenziali - Pregiudizio al godimento dei diritti dei cittadini - Adozione di procedure da parte dell'autorità statale con invasione di competenze regionali - Disciplina di un diritto riservata allo Stato per una applicazione omogenea su tutto il territorio nazionale - Richiamo alle sentenze nn. 124/1962, 31/1969, 290/1974, 222/1976, 125/1980, 165/1983 e 550/1990 - Non fondatezza.

(Legge 12 giugno 1990, n. 146, artt. 4, primo e quarto comma, 8, primo, secondo e quinto comma, 12, primo, secondo e quarto comma, 13, primo comma, e 14, primo comma).

(Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, nn. 1, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27 e 29; 9, primo comma, nn. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 10; 16, primo comma; 20, 52, secondo comma, e 87)

Pag. 13

n. 33. Ordinanza 17-28 gennaio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizione penale - Giudici popolari di corte d'assise - Liquidazione della indennità di missione - Disparità di trattamento con i giudici togati - Difetto nel giudice rimettente, della legittimazione a sollevare incidente di costituzionalità in sede di procedimento di natura amministrativa - Richiamo alle sentenze nn. 132/1973, 72/1975, 96/1976, 103 e 166/1984, 115/1986 e ordinanze nn. 93 e 307/1984) - Manifesta inammissibilità.

(Legge 10 aprile 1951, n. 287, art. 36, come sostituito dagli artt. 1 della legge 25 ottobre 1982, n. 795, e 12 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 273).

(Cost., artt. 3, 36, 53 e 97)

» 19

N. 34. Ordinanza 17-28 gennaio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Disposizioni transitorie - Rito abbreviato - Decidibilità del giudizio allo stato degli atti - Applicazione della riduzione della pena avulsa da ogni valutazione circa la responsabilità penale o comportamento processuale - Analoga questione già decisa (sentenza n. 284/1990) - Ragionevolezza della scelta legislativa - Manifesta infondatezza.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247).

(Cost., art. 3)

-Pag. 21

N. 36. Sentenza 17-31 gennaio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Revocazione - Sentenze della Corte di cassazione - Errore di fatto compiuto nella lettura di atti interni al giudizio di legittimità - Mancata previsione - Richiamo alla sentenza n. 17/1989 della Corte costituzionale - Illegittimità costituzionale.

(C.P.C., art. 395, n. 4)

» 22

N. 37. Sentenza 17-31 gennaio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Province autonome di Trento e Bolzano - Regione Lombardia - Interventi per la prevenzione e lotta contro l'AIDS - Competenze - Atti sostitutivi da parte del potere statale - Preventivo parere degli enti interessati - Mancata previsione - Illegittimità costituzionale.

(Legge 5 giugno 1990, n. 135, art. 2, secondo comma, art. 3, quarto comma, art. 9, primo comma).

Sanità pubblica - Province autonome di Trento e Bolzano - Regione Lombardia - Interventi per la prevenzione e lotta contro l'AIDS - Competenze - Presidente della giunta provinciale - Mancata partecipazione all'approvazione del disegno di legge - Edilizia ospedaliera, organici, assunzioni e formazione professionale - Violazione delle rispettive competenze - Non fondatezza.

[Legge 5 giugno 1990, n. 135; legge 5 giugno 1990, n. 135, artt. 1, primo comma, lettere b), c), d), e) ed f); 1, secondo comma; 1, terzo comma; 1, quarto e quinto comma; 2, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo comma; 3, primo, secondo, terzo e quinto comma; 4, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma; 9, secondo comma].

(Statuto T.-A.A., art. 52, ultimo comma; d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 49, art. 19; statuto T.-A.A., artt. 8, nn. 17 e 29, 9, nn. 10 e 16; Cost., artt. 117 e 118; statuto T.-A.A., artt. 8, n. 1, 89, 99, 100 e 101; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 80; statuto T.-A.A., artt. 8, nn. 3, 5, 6, 17, 22, 78, 79, 83, 84 e 104)

» 24

N. 38. Sentenza 17-31 gennaio 1991.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Lavoro - Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Lombardia e Umbria - Attività formative, verifiche e controlli - Esigenza del rispetto della normativa comunitaria per la corretta utilizzazione dei contributi del Fondo sociale europeo - Spettanza allo Stato d'intesa con le regioni interessate

» 37

N. 39. Ordinanza 17-31 gennaio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reato in genere - Reati tributari - Fallimento - Omesso versamento delle ritenute fiscali - Esenzione dalla responsabilità penale - Mancata previsione - *Jus superveniens*: d.-l. 14 gennaio 1991, n. 7 - Necessità di riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

(D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, art. 2)

» 43

- N. 40. Ordinanza 17-31 gennaio 1991.  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
 Sanità pubblica - Assistenza ospedaliera in forma indiretta - Incompletezza del ristoro economico - Discrezionalità legislativa - Oggettive limitazioni in relazione alle risorse organizzative e finanziarie dello Stato - Manifesta inammissibilità.  
 (D.-L. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980, n. 33).  
 (Cost., art. 32) Pag. 44
- N. 41. Sentenza 17-31 gennaio 1991.  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
 Lavoro - Personale aeronautico - Recesso *ad nutum* dell'esercente dal rapporto di lavoro - Ingiustificato trattamento discriminatorio rispetto al personale navigante marittimo - Richiamo alla sentenza n. 96/1987 - Irrazionalità della norma oggetto di censura - Omogeneità delle situazioni afferenti ai lavoratori comuni e a quelli nautici - Illegittimità costituzionale.  
 (Cod. nav., art. 916; legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 10; legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 35, terzo comma; cod. nav., art. 345) » 45
- N. 42. Sentenza 17-31 gennaio 1991.  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
 Acque pubbliche e private - Ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche - Ammissibilità - Definitività del provvedimento amministrativo impugnato - Ingiustificato mantenimento della regola della definitività nel sistema generale di giustizia amministrativa - Illegittimità costituzionale.  
 [R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 143, primo comma, lettere a) e b), 143, secondo comma, e 194, primo comma] » 49
- N. 43. Sentenza 17-31 gennaio 1991.  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
 Edilizia - Regione Veneto - Edilizia residenziale - Istanza di concessione edilizia - Silenzio-assenso - Ritenuta applicabilità anche nel campo della edilizia non residenziale - *Jus superveniens*: legge 31 maggio 1990, n. 128 - Necessità di riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.  
 (Legge regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61, art. 79, in relazione al d.-l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1982, n. 94) » 53
- N. 44. Sentenza 17-31 gennaio 1991.  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
 Processo penale - Codice previgente - Impugnazione - Termine utile - Sezione istruttoria di corte d'appello - Maxi processi - Raddoppio - Ulteriore proroga - Omessa previsione - Richiamo alla giurisprudenza della Corte - Difetto di motivazione e di giurisdizione vertendosi in sede di competenza funzionale - Richiesta di sentenza additiva - Inammissibilità.  
 (C.P.P. abrogato, art. 201, modificato dall'ultimo periodo del primo comma dell'art. 511; cod. proc. pen. abrogato, così come formulato in seguito all'art. 1 della legge 21 dicembre 1988, n. 535) » 55
- N. 45. Sentenza 17-31 gennaio 1991.  
 Giudizio per legittimità costituzionale in via incidentale.  
 Processo penale - Custodia cautelare - Riesame - Imputato detenuto fuori della circoscrizione del giudice del riesame - Richiesta di audizione - Competenza del magistrato di sorveglianza anziché del giudice del riesame - Possibilità ove ritenuto necessario, che il giudice ordina comunque la traduzione innanzi a sé - Non fondatezza.  
 (C.P.P., artt. 309, ottavo comma, e 127, terzo comma).  
 (Cost., art. 24, secondo comma) » 60

N. 46. Ordinanza 17-31 gennaio 1991.

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

**Processo penale - Giudizio pretorile - Giudizio abbreviato - Facoltà di richiederlo da parte dell'arrestato ma non dall'imputato libero - Assoluta diversità delle situazioni a confronto - Manifesta infondatezza.**

[C.P.P., artt. 555, lett. e), e 560, primo comma].

(Cost., art. 3)

Pag. 62

N. 47. Sentenza 17 gennaio-2 febbraio 1991.

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

**Costituzione della Repubblica italiana - Referendum popolare - Richieste - Norme per la elezione del Senato della Repubblica - Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali - Difetto di chiarezza, univocità ed omogeneità dei quesiti - Finalità di un risultato non meramente ablativo - Eventuale paralisi di organo costituzionalmente necessario, qual'è il Senato della Repubblica e degli organi elettivi comunali - Inammissibilità.**

(Legge 6 febbraio 1948, n. 29, artt. 9, 17, 18 e 19; d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, artt. 11, 12, 27, 32, 33, 34, 35, 47, 49, 51, 55, 56, 57, 58, 60, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 79, 80 e 81, nonché delle intestazioni delle sezioni seconda e terza del capo quarto del titolo secondo, delle sezioni seconda e terza del capo quinto del titolo secondo, delle sezioni seconda e terza del capo sesto del titolo secondo, e delle sezioni seconda e terza del capo settimo del titolo secondo).

**Costituzione della Repubblica italiana - Referendum popolare - Richieste - Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati - Voto di preferenza - Richiamo alle sentenze nn. 16/1978 e 29/1987 - Ammissibilità.**

(D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, artt. 4, 58, 59, 60, 61, 68 e 76)

» 63

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorsi per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 gennaio 1991 (della regione Emilia-Romagna).

**Opere pubbliche - Realizzazione del sistema idroviano padano-veneto - Dichiarazione della realizzazione di detto sistema quale opera «di preminente interesse nazionale» ed attribuzione dei compiti di costruzione e gestione dello stesso al Ministero dei trasporti, il quale deve provvedere, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata, a definire il tracciato della rete nonché il relativo piano pluriennale di attuazione sentito il CIPET (Comitato interministeriale per la programmazione dei trasporti) ovvero, nelle more della costituzione di detto organo, il Comitato dei Ministri di cui all'art. 2 della legge n. 245/1984 e di intesa con le regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Veneto o, in mancanza di accordo con le regioni, sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di navigazione e porti lacuali, di assetto ed utilizzazione del territorio e violazione del principio di cooperazione leale tra Stato e regioni nonché del principio di ragionevolezza - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 8/1985, 151/1986, 177 e 302 del 1988, 101 e 459 del 1989 e 85/1990.**

(Legge 29 novembre 1990, n. 380, artt. 1, 2, 3, sesto comma, 4, primo e terzo comma).

(Cost., artt. 3, 117 e 118, in relazione agli artt. 97, 98, 80, 81, 87 e 88, primo comma, n. 3, e 101 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616)

Pag. 71

- N. 18. Ordinanza del pretore di Vercelli del 15 novembre 1990.  
**Processo penale - Procedimento pretorile - Richiesta di rito abbreviato formulata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento - Inammissibilità - Termine perentorio previsto: giorni quindici dalla notifica del decreto di citazione - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442 del c.p.p. - Lamentata incongruità e irragionevolezza del termine - Disparità di trattamento rispetto all'analogo rito dell'applicazione della pena su richiesta - Compressione del diritto di difesa - Mancata conformità alla direttiva n. 103 della legge delega.**  
 (C.P.P. 1988, art. 560).  
 (Cost., artt. 3, 24, 76 e 77; legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, dir. n. 103) Pag. 82
- N. 19. Ordinanza del pretore di Trento del 5 ottobre 1990.  
**Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Prescrizione decennale, decorrente dalla data dell'infortunio, del diritto alla rendita - Mancata previsione del diritto a richiedere la rendita nel caso che le condizioni dell'infortunato, dichiarato guarito senza postumi di invalidità permanente o con postumi che non raggiungano il minimo per l'indennizzabilità in rendita, si aggravino, in conseguenza dell'infortunio, in misura da raggiungere il minimo per l'indennizzabilità dopo i dieci anni dell'infortunio - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati in caso di invalidità - Richiamo ai principi affermati con sentenza della Corte costituzionale n. 179/1988 relativamente all'indennizzabilità della malattia professionale, ritenuti dal giudice rimettente estensibili alla disciplina dell'indennizzabilità degli infortuni sul lavoro.**  
 (D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 83, ottavo comma).  
 (Cost., art. 38) » 86
- N. 20. Ordinanza del pretore di Firenze del 29 ottobre 1990.  
**Processo penale - Indagini preliminari - Acquisizione di prove da parte della difesa - Escussione di testi - Inserimento nel fascicolo del p.m. - Obbligatorietà - Mancata previsione - Conseguente impossibilità di contestazione al dibattimento - Violazione del principio di parità tra accusa e difesa - Impedimento all'effettivo esercizio del diritto di difesa - Violazione dei principi della legge delega.**  
 (C.P.P. 1988, art. 500, primo e secondo comma).  
 (Cost., artt. 24 e 76; legge 16 febbraio 1987, n. 81, artt. 2, n. 3, e 69) » 89
- N. 21. Ordinanza del pretore di Firenze del 30 ottobre 1990.  
**Processo penale - Istruzione dibattimentale - Teste irreperibile già escusso dalla p.g. - Non acquisibilità di tale prova agli atti processuali - Conseguente impossibilità di contestazione - Testimonianza indiretta - Divieto solo per gli agenti e ufficiali di p.g. - Violazione dei principi di eguaglianza e pari dignità tra cittadini.**  
 (C.P.P. 1988, art. 195, quarto comma).  
 (Cost., art. 3) » 90
- N. 22. Ordinanza del pretore di Perugia del 30 ottobre 1990.  
**Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surruttizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.**  
 (C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, comb. disp., 549, comb. disp., e 563, primo comma).  
 (Cost., artt. 25, primo comma, e 76) » 92

n. 23. Ordinanza della corte di appello di Roma del 12 ottobre 1990.

**Procedure concorsuali - Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi - Crediti garantiti dallo Stato - Azione di regresso - Prededucibilità di detti crediti - Mancata previsione dell'esclusione della prededucibilità - Irragionevolezza della norma impugnata per la posizione di totale privilegio concessa allo Stato e l'accollo ai privati del rischio dell'operazione non giustificabile alla luce di un equo bilanciamento dell'interesse pubblico e di quello privato.**

(Legge 3 aprile 1979, n. 95, art. 2-bis).

(Cost., art. 3)

Pag. 95

n. 24. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 14 dicembre 1988.

**Ordinamento giudiziario - Magistrati - Trattamento economico - Indennità di cui all'art. 3 della legge n. 27/1981 riconosciuta in un primo momento ai soli magistrati ordinari - Estensione con norma di interpretazione autentica a tutti i magistrati con decorrenza 1° gennaio 1983 - Sistema degli aumenti periodici di stipendio - Prevista applicabilità con norma di interpretazione autentica ai soli magistrati contabili - Incidenza sulla funzione giurisdizionale - Ingiustificata disparità di trattamento fra categorie di magistrati.**

(Legge 6 agosto 1984, n. 425, art. 1, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 3, 24, 36, 102 e 103)

» 98

n. 25. Ordinanza della commissione tributario di primo grado di Roma del 6 febbraio 1990.

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per ex combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**

(Legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).

(Cost., art. 53)

» 100

n. 26. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Roma del 6 febbraio 1990.

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per ex combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**

(Legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).

(Cost., art. 53)

» 101

n. 27. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Roma del 6 febbraio 1990.

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per ex combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**

(Legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).

(Cost., art. 53)

» 102

- N. 28. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Roma del 6 febbraio 1990.  
**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per ex combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**  
 (Legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).  
 (Cost., art. 53) Pag. 102
- N. 29. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Roma del 6 febbraio 1990.  
**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per ex combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**  
 (Legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).  
 (Cost., art. 53) » 103
- N. 30. Ordinanza del pretore di Siena del 9 novembre 1990.  
**Previdenza e assistenza sociale - Non ripetibilità delle rate di pensione corrisposte dall'I.N.P.S. per errore, salvo che l'indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato - Mancata previsione del divieto di ripetizione delle erogazioni effettuate dall'I.N.P.S. a titolo di integrazione salariale - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe, attesa la natura alimentare delle erogazioni ai lavoratori in cassa integrazione - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di disoccupazione.**  
 (Legge 9 marzo 1989, n. 88, art. 52).  
 (Cost., artt. 3 e 38) » 104
- N. 31. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Orvieto dell'8 novembre 1990.  
**Processo penale - Procedimento pretorile - Reato commesso da persone ignote - Richiesta di archiviazione al g.i.p. - Mancata condivisione - Ritenuta preclusione a chiedere ulteriori indagini anche in caso di carenza di quelle già effettuate - Ingiustificata discriminazione rispetto all'analogo rito contro indiziati noti (art. 499) e quello presso il tribunale - Richiamo ai principi della sentenza n. 445/1990.**  
 (C.P.P. 1988, artt. 415, secondo comma, e 549).  
 (Cost., art. 3) » 110
- N. 32. Ordinanza del pretore di Ferrara del 6 dicembre 1990.  
**Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Inabilità permanente assoluta conseguente a menomazione elencate nella tabella allegato n. 3, per le quali sia indispensabile all'invalido un'assistenza personale continuativa e questa non sia prestata o direttamente dall'istituto assicuratore in luogo di ricovero o da altro ente - Diritto all'integrazione della rendita con un assegno mensile - Mancata previsione della concessione di detto assegno mensile integrativo per assistenza personale continuativa nei casi di inabilità permanente assoluta conseguenti a menomazioni non elencate nella tabella n. 3 e comunque comportanti la necessità di assistenza personale continuativa - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe e incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di invalidità - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 179/1988.**  
 (D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 218, in relazione all'art. 76, tab. all. n. 3).  
 (Cost., artt. 3 e 38) » 111

- N. 33. Ordinanza del pretore di Modena - sezione distaccata di Pavullo, del 5 novembre 1990.  
**Inquinamento - Stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi - Previsione con legge regionale della fattispecie dell'accumulo temporaneo di rifiuti tossici e nocivi all'interno dell'impresa - Esclusione in tale caso dell'obbligo di munirsi dell'autorizzazione prevista dalla normativa statale (d.P.R. n. 915/1982, art. 26) - Conseguente depenalizzazione di una fattispecie penale - Incidenza sulla esclusiva competenza statale in materia penale.**  
 (Legge regione Emilia-Romagna 27 gennaio 1986, n. 6, art. 18, primo comma, modificato dalla legge 26 luglio 1988, n. 29, art. 13).  
 (Cost., artt. 25 e 117) Pag. 113
- N. 34. Ordinanza del pretore di Macerata del 3 ottobre 1990.  
**Inquinamento - Stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi - Esclusione con legge regionale, nelle ipotesi di stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici derivanti dalle attività commerciali ed artigianali, dell'obbligo di munirsi dell'autorizzazione prevista dalla normativa statale (d.P.R. n. 915/1982) - Conseguente depenalizzazione di una fattispecie penale - Incidenza sulla esclusiva competenza statale in materia penale.**  
 (Legge regione Marche 26 aprile 1990, n. 31, art. 34, secondo comma).  
 (Cost., artt. 25 e 117) » 116
- N. 35. Ordinanza del pretore di Catania - sezione distaccata di Acireale del 23 novembre 1990.  
**Processo penale - Dibattimento - Esame dell'imputato - Subordinazione al suo consenso o alla sua richiesta - Interrogatorio da parte del giudice subordinato anche a precedente esame - Irragionevole trattamento differenziato rispetto alla fase delle indagini preliminari - Violazione delle direttive nn. 5, 62 e 73 della legge delega.**  
 (C.P.P. 1988, artt. 208, 503, 506 e 567).  
 (Cost., art. 76; legge 16 febbraio 1987, n. 81, direttive 5, 62 e 73) » 117
- N. 36. Ordinanza del pretore di Perugia del 12 novembre 1990.  
**Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione e giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione del principio di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.**  
 (C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, comb. disp., 549, comb. disp., e 563, primo comma).  
 (Cost., artt. 25, primo comma, e 76) » 119
- N. 37. Ordinanza del pretore di Perugia del 9 novembre 1990.  
**Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione e giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione del principio di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.**  
 (C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, comb. disp., 549, comb. disp., e 563, primo comma).  
 (Cost., artt. 25, primo comma, e 76) » 122

N. 38. Ordinanza del pretore di Perugia del 13 novembre 1990.

Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione del principio di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.

(C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, comb. disp., 549, comb. disp., e 563, primo comma).

(Cost., artt. 25, primo comma, e 76)

Pag. 126

N. 39. Ordinanza del tribunale di Crotona del 9 gennaio 1990.

Circolazione stradale - Assicurazione obbligatoria per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli - Esclusione, secondo le norme vigenti al momento del sinistro, dell'operatività della garanzia assicurativa per i danni subiti da soggetti che siano legati al proprietario o al conducente del veicolo investitore da determinati vincoli di parentela (nella specie: nipote) - Irragionevolezza.

[Legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 4, lett. b)].

(Cost., artt. 2 e 3)

» 126

N. 40. Ordinanza del tribunale di Verbania del 9 novembre 1990.

Imposta - Infedele dichiarazione dei redditi - Alterazione rilevante - Indeterminatezza, in parte qua, della norma incriminatrice - Lamentato contrasto interpretativo tra Corte costituzionale (sentenza n. 247/1989) e sezioni unite della Cassazione (sentenza 23 ottobre 1990) - Disparità di trattamento tra contribuenti - Lesione del principio di soggezione alla sola legge e dell'indipendenza del giudice.

(Legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 4, n. 7).

(Cost., artt. 3, 25, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 e 101)

» 129

N. 41. Ordinanza del tribunale di Bolzano del 7 novembre 1990.

Processo penale - Norme di coordinamento - Reati concernenti le armi e gli esplosivi e reati commessi a mezzo stampa - Rito previsto: giudizio direttissimo, anche in assenza delle condizioni di cui agli artt. 449 e 566 del c.p.p. - Violazione dei principi e direttive della legge delega.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 233).

(Cost., art. 76)

» 130

N. 42. Ordinanza del tribunale di Bolzano del 7 novembre 1990.

Processo penale - Norme di coordinamento - Reati concernenti le armi e gli esplosivi e reati commessi a mezzo stampa - Rito previsto: giudizio direttissimo, anche in assenza delle condizioni di cui agli artt. 449 e 566 del c.p.p. - Violazione dei principi e direttive della legge delega.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 233).

(Cost., art. 76)

» 131

N. 43. Ordinanza del pretore di Roma del 9 novembre 1990.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni Enasarco - Somme erogate dall'ente per errore non ascrivibile a responsabilità del pensionato - Prevista ripetibilità diversamente da quanto disposto per i titolari delle pensioni del settore pubblico e dell'I.N.P.S. - Ingiustificata disparità di trattamento.

(Legge 2 febbraio 1973, n. 12, art. 28).

(Cost., art. 3)

» 131

n. 44. Ordinanza del tribunale di Genova del 3 dicembre 1990.

**Processo penale - Procedimenti speciali - Giudizio immediato - Richiesta di rito abbreviato - Previsà decorrenza del termine di decadenza di giorni 7 dalla notifica del decreto di citazione all'imputato e non dalla notifica dell'avviso al difensore della data del giudizio - Compressione del diritto di difesa, anche come assistenza tecnica.**

**Processo penale - Procedimenti speciali - Giudizio immediato - Richiesta di rito abbreviato - Deposito nel termine di decadenza sopra descritto anche della prova dell'avvenuta notifica al p.m. - Irragionevole disparità di trattamento tra imputati in situazioni analoghe, nonché rispetto all'imputato nel giudizio ordinario - Difficoltà, data la ristrettezza del termine, per l'esercizio del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 458, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 24)

Pag. 132

n. 45. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale della Puglia del 7 marzo 1990.

**Impiego pubblico - Direttori di sezione in servizio presso gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria - Collocazione in quiescenza al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età - Mancata previsione del collocamento a riposo al compimento del settantacinquesimo anno di età come previsto per i direttori centrali di detti istituti - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni da ritenersi omogenee in considerazione della riconosciuta equiparazione della carriera del personale direttivo degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria a quella dei professori universitari.**

(D.P.R. 23 novembre 1967, n. 1318, artt. 57, ultimo comma, 58 e seguenti; d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 310).

(Cost., artt. 3 e 97)

» 135

n. 46. Ordinanza della corte d'appello di Torino del 23 novembre 1990.

**Trasporto - Trasporti nazionali di merci su strada - Risarcimento dei danni per perdita o avaria delle cose trasportate - Previsà limitazione della responsabilità del vettore anche nelle ipotesi di dolo o colpa grave in contrasto con quanto stabilito dalla convenzione relativa al trasporto internazionale di merci su strada che esclude ogni limitazione di responsabilità del vettore ove sussistano dolo o colpa grave - Operatività della limitazione di responsabilità del vettore anche nel caso in cui il trasporto sia solo in astratto soggetto alla tariffa a forcella - Irragionevole previsione di diversa disciplina a seconda che il trasporto sia nazionale o internazionale - Incidenza sulla libertà di iniziativa economica.**

(Legge 22 agosto 1985, n. 450, art. 1, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 41)

» 137

n. 47. Ordinanza del pretore di Milano del 19 settembre 1990.

**Infortunì sul lavoro e malattie professionali - Malattie professionali (nella specie: riduzione della capacità uditiva) dovute ad un comportamento non costituente reato del datore di lavoro - Possibilità per il lavoratore di ottenere solo le prestazioni dell'INAIL e non anche il risarcimento del danno (comprensivo del danno biologico) da parte del datore di lavoro - Irragionevolezza - Violazione del diritto alla salute.**

(D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 10, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 3, 32 e 38)

» 14

N. 48. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Campania del 23 ottobre 1990.

**Impiego pubblico - Medici ospedalieri - Medici ospedalieri occupanti un posto di ruolo con qualifica apicale alla data del 16 giugno 1964 - Possibilità di trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età - Mancata previsione di detta possibilità anche per i medici in posizione non apicale - Ingiustificato deterioro trattamento dei medici in posizione non apicale, rispetto ai medici in posizione apicale, attesa anche la previsione del trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età dei dirigenti statali e dei dipendenti regionali oltre alle tradizionali categorie dei magistrati e dei professori - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 207/186 e 238/1988.**

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 43, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, art. 1, commi 4-*quater* e 4-*quinqüies*; legge 10 maggio 1964, n. 336, art. 6).

(Cost., artt. 3 e 97)

Pag. 142

N. 49. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano del 18 luglio 1990.

**Processo penale - Indagini preliminari - Incidente probatorio - Richiesta del p.m. - Notifica all'indagato - Omessa previsione per il difensore - Termine di due giorni da tale incombente per presentare deduzioni - Compressione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 395).

(Cost., art. 24)

» 146

N. 50. Ordinanza del tribunale di Milano del 16 maggio 1990.

**Lavoro (rapporto di) - Lavoratori dipendenti del settore commercio - Esclusione, senza limiti temporali, della computabilità dell'indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori del settore industria per i quali non è stata prevista tale esclusione (con riferimento alla tredicesima mensilità) - Incidenza sul principio della retribuzione proporzionata e sufficiente.**

(D.-L. 1° febbraio 1977, n. 12, art. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 1977, n. 91).

(Cost., artt. 3 e 36)

» 147

N. 51. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Urbino del 12 marzo 1990.

**Riscossione delle imposte - Avviso di accertamento relativo alla rettifica del reddito dell'azienda nell'anno della cessione ed in quello anteriore - Non prevista notifica al cessionario dell'azienda medesima - Violazione del diritto di difesa.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 66, primo comma).

(Cost., art. 24)

» 151

N. 52. Ordinanza del pretore di La Spezia del 4 dicembre 1990.

**Circolazione stradale - Infrazioni alle norme del codice stradale - Sanzioni - Possibilità di obblare secondo la precedente normativa mediante il pagamento di una determinata somma (L. 5.000) - Esclusione di tale possibilità con norma di interpretazione autentica ritenuta invece di contenuto innovativo - Violazione del principio di irretroattività delle norme penali.**

(Legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 20, ultimo comma).

(Cost., art. 25)

» 153

N. 53. Ordinanza del tribunale di Torino dell'8 novembre 1990.

**Imposte - Infedele dichiarazione dei redditi - Interpretazione formulata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 247/1989: necessità di un'attività fraudolenta) - Difformità dall'interpretazione della Corte di cassazione, sezioni unite (sentenza 6 luglio-23 ottobre 1990) - Disparità di trattamento - Violazione del principio della tassatività delle fattispecie penali.**

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 4, primo comma, n. 7, convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516).

(Cost., artt. 3 e 25)

Pag. 154

N. 54. Ordinanza del pretore di Perugia del 28 novembre 1990.

**Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro 15 giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.**

(C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, 549 e 563, primo comma).

(Cost., artt. 25 e 76)

» 156

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 32

*Sentenza 17-28 gennaio 1991*

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

**Sciopero (diritto di) - Provincia autonoma di Bolzano - Servizi pubblici essenziali - Pregiudizio al godimento dei diritti dei cittadini - Adozione di procedure da parte dell'autorità statale con invasione di competenze regionali - Disciplina di un diritto riservata allo Stato per una applicazione omogenea su tutto il territorio nazionale - Richiamo alle sentenze nn. 124/1962, 31/1969, 290/1974, 222/1976, 125/1980, 165/1983 e 550/1990 - Non fondatezza.**

(Legge 12 giugno 1990, n. 146, artt. 4, primo e quarto comma, 8, primo, secondo e quinto comma, 12, primo, secondo e quarto comma, 13, primo comma, e 14, primo comma).

(Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, nn. 1, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27 e 29; 9, primo comma, nn. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 10; 16, primo comma; 20, 52, secondo comma, e 87).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, primo e quarto comma, 8, primo, secondo e quinto comma, 12, primo, secondo e quarto comma, 13, primo comma, e 14, primo comma, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia della attuazione della legge), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, notificato il 14 luglio 1990, depositato in cancelleria il 18 luglio successivo ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 1990;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 dicembre 1990 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avvocati Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia di Bolzano e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso, ritualmente notificato e depositato, la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, primo e quarto comma, 8, primo, secondo e quinto comma, 12, primo, secondo e quarto comma, 13, primo comma e 14, primo comma, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia della attuazione della legge), in riferimento agli artt. 8, primo comma, nn. 1, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27 e 29; 9, primo comma, nn. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 10; 16, primo comma; 20; 52, secondo comma; e 87 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle relative norme di attuazione.

2. — La Provincia ricorrente appunta le proprie censure, in primo luogo, contro l'art. 8, primo, secondo e quinto comma, della legge sopraindicata, che detta norme in ordine alla adozione di provvedimenti straordinari mediante una complessa procedura diretta ad evitare che l'esercizio del diritto di sciopero da parte del lavoratore, preposto a servizi pubblici essenziali, determini un pregiudizio al godimento dei diritti costituzionalmente garantiti a tutti i cittadini, all'uopo lamentando la invasione di proprie competenze da parte di organi statali cui sarebbero affidati, a prescindere dalla dimensione nazionale o locale dello sciopero, interventi che ineriscono a materie riservate alla competenza, esclusiva o concorrente, della Provincia.

Di conseguenza la Provincia ricorrente rivendica alla titolarità dei propri organi (Presidente della giunta) quei poteri di intervento per assicurare le prestazioni indispensabili nei servizi pubblici di competenza provinciale, poteri che invece la prima delle norme impugnate riserva ad un organo statale, qual'è il Commissario di Governo, anche quando il conflitto sia di rilevanza soltanto locale e non fuoriesca dai confini della Provincia.

Sotto altro profilo lo stesso art. 8 risulterebbe pure invasivo di attribuzioni provinciali, poichè vi si ipotizza l'adozione di atti da parte di organi statali per prevenire situazioni di «pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti», atti che per loro natura rientrano nel novero dei provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e igiene pubblica riservati, dall'art. 52, secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia, al Presidente della giunta provinciale, cui sono pure affidate le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza in varie materie per effetto dell'art. 20 del medesimo Statuto.

Sempre nell'ambito della prima censura viene poi specificato che le attribuzioni del Commissario del Governo nella Provincia sono tassativamente stabilite da norme costituzionali (art. 87 Statuto) e consistono soltanto in compiti di coordinamento delle attribuzioni statali e nella vigilanza dell'andamento dei relativi uffici, nonchè nella vigilanza sull'esercizio da parte della Provincia delle sole funzioni delegate, restando pertanto esclusi altri compiti o funzioni di coordinamento nei confronti della Provincia, dei suoi uffici, degli enti e aziende provinciali e dei relativi dipendenti.

3. — Con altra censura la ricorrente denuncia la violazione di proprie competenze da parte degli artt. 12, primo, secondo e quarto comma, 13, primo comma, e 14, primo comma, della legge n. 146 del 1990 relativamente alla «Commissione di garanzia» ivi prevista e disciplinata; che si configura come organo dello Stato che illegittimamente interferisce nei servizi pubblici essenziali di competenza provinciale e, in relazione ad essi, nei conflitti collettivi di dimensione locale o comunque infraprovinciale.

La censura si appunta, altresì, contro le attribuzioni affidate all'Ispettorato provinciale del lavoro, in ordine allo svolgimento delle consultazioni dei lavoratori indette dalla Commissione di garanzia, poichè il predetto Ispettorato è stato trasferito alla Provincia dalle recenti norme di attuazione, approvate con d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (art. 4), e la legge impugnata non può quindi attribuire ad uffici provinciali nuovi compiti, le cui spese gravano oltretutto sul bilancio della ricorrente.

4. — Viene infine denunciato l'art. 4, primo e quarto comma, della legge impugnata, che, prevedendo la inflizione di sanzioni disciplinari nei confronti dei lavoratori che si astengano dal lavoro in violazione di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa legge in tema di limiti all'esercizio del diritto di sciopero, nonchè la irrogazione da parte di organi statali di sanzioni amministrative a carico dei datori di lavoro che non concordino le prestazioni indispensabili tenuti ad assicurare, verrebbe ad incidere su competenze provinciali, quali l'ordinamento degli uffici e del relativo personale, quando i servizi pubblici essenziali sono erogati da uffici della Provincia o da enti ed aziende da essa dipendenti. Nello stesso tempo la ricorrente contesta che l'Ispettorato provinciale di Bolzano debba inoltrare la «denuncia» delle infrazioni compiute dai datori di lavoro agli organi dello Stato, trattandosi, come già detto, di un ufficio provinciale e non più statale.

5. — Si è costituito nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, opponendosi al ricorso di cui ha chiesto il rigetto.

In primo luogo la difesa dello Stato sottolinea che la legge impugnata reca principi fondamentali e dà attuazione all'art. 40 della Costituzione.

Quanto alle singole censure, la stessa ne rileva la infondatezza, dal momento che la disciplina dell'«esercizio del diritto di sciopero» e, più specificamente, il «contemperamento» di detto esercizio con il «godimento dei diritti delle persone costituzionalmente garantiti» non attengono a materie di competenza della Provincia e rimangono affidati allo Stato, dovendo i relativi compiti e poteri di intervento svolgersi in modo unitario e prevenire il pericolo di un pregiudizio grave ed imminente.

Nè è sostenibile la invocata distinzione tra conflitti aventi «rilevanza nazionale e interregionale» e quelli aventi «rilevanza locale», come discriminie di competenza tra lo Stato e la Provincia, dal momento che tale distinzione è affidata a valutazioni empiriche da farsi caso per caso e non può escludersi che un conflitto «locale» si espanda da un momento all'altro in una dimensione più vasta. A questo proposito, anzi, va ricordato che, nel rispetto del principio della leale cooperazione tra lo Stato e la Provincia, una delle norme impugnate (art. 8, secondo comma) prevede l'obbligo di «sentire» anche il Presidente della giunta regionale, qualora il conflitto abbia rilevanza locale.

In più le rivendicate competenze provinciali, riconosciute dagli artt. 20 e 52 dello Statuto, non appaiono lese dalle norme impugnate perchè non possono confondersi con le nuove attribuzioni che sono state previste per la violazione di norme dettate allo scopo di prevenire il verificarsi di eventi dannosi ai diritti della persona costituzionalmente garantiti.

L'assunto, poi, che i compiti affidati alla Commissione di garanzia, previsti dagli artt. 12, 13 e 14 della legge, dovrebbero essere svolti da organi provinciali, è errato perchè la predetta Commissione non si identifica con un organo ministeriale o di erogazione di servizi pubblici; essa è, piuttosto, un organismo autonomo e imparziale rispetto agli enti erogatori e la circostanza avvalorata la tesi della estraneità della normativa impugnata rispetto alle «materie» concernenti i servizi pubblici.

Quanto, infine, alla specifica doglianza relativa all'Ispettorato provinciale del lavoro di Bolzano, va ricordato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, l'avvalimento di un organo o ufficio (regionale o provinciale) da parte dello Stato non contrasta con il principio dell'autonomia costituzionalmente garantita.

6. — In prossimità dell'udienza la Provincia ricorrente ha depositato una memoria, nella quale ribadisce quanto già esposto nell'atto introduttivo.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato varie norme della legge 12 giugno 1990, n. 146, che disciplina il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali per la salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati ed istituisce una «Commissione di garanzia dell'attuazione della legge», per contrasto con gli artt. 8, primo comma, nn. 1, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27 e 29; 9, primo comma, nn. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 10; 16, primo comma; 20; 52, secondo comma; e 87 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e «relative norme di attuazione» non specificamente menzionate dalla ricorrente.

In particolare si sostiene che contrastano con gli artt. 8, 9 e 16 dello Statuto — che attribuiscono alla competenza, legislativa e amministrativa, della Provincia determinate materie cui ineriscono i servizi pubblici essenziali, oggetto della disciplina — l'art. 8 della legge impugnata, nei commi primo, secondo e quinto, secondo cui, in caso di fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, per il mancato funzionamento dei servizi pubblici essenziali a seguito dello sciopero, il Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano, qualora sia rimasto infruttuoso il suo tentativo di conciliazione, sentito il Presidente della Giunta provinciale nonchè i sindaci, emana ordinanza motivata diretta a garantire le prestazioni indispensabili, imponendo all'ente erogatore misure idonee ad assicurare il funzionamento del servizio: tali competenze, secondo la ricorrente, spetterebbero alla Provincia e non al Commissario del Governo, organo dello Stato.

Il medesimo art. 8 contrasterebbe, altresì, con gli artt. 52 e 20 dello Statuto, perchè i provvedimenti contingibili ed urgenti, del tipo di quelli ipotizzati dalla nuova disciplina, e le attribuzioni, spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, sarebbero da tali norme statutarie riservati al Presidente della Giunta provinciale, nonchè con l'art. 87 dello Statuto, che tassativamente indica i compiti del Commissario del Governo, tra i quali non possono annoverarsi quelli considerati nella norma impugnata.

Si deduce, altresì, il contrasto con le norme statutarie, che riconoscono alla Provincia la speciale autonomia, dell'art. 12, primo, secondo e quarto comma, che istituisce la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge e ne indica la composizione, configurandola come organo dello Stato, nonchè degli artt. 13, primo comma, e 14, primo comma, che ne fissano i compiti, reputandosi illegittimo che un organo statale interferisca nei servizi pubblici, che ineriscono a materie provinciali, anche nell'ipotesi che lo sciopero sia soltanto locale.

Altro contrasto si ravvisa tra l'art. 14, primo comma, della legge impugnata, nella parte in cui affida all'Ispettorato provinciale del lavoro di sovrintendere alla consultazione tra i lavoratori interessati allo sciopero, e l'art. 4 del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità, approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), che ha trasferito alla Provincia il predetto ufficio, ritenendosi illegittimo che lo Stato affidi ad un ufficio provinciale compiti, la cui spesa per di più grava sul bilancio provinciale.

Viene infine dedotto il contrasto con le norme statutarie, in precedenza elencate, in particolare con quelle in tema di competenza provinciale sull'ordinamento degli uffici e del relativo personale, nonché in tema di gestione dei servizi affidati alla Provincia, dell'art. 4, primo e quarto comma, che prevede l'irrogazione di sanzioni disciplinari a carico dei lavoratori, che esercitino il diritto di sciopero senza osservare i limiti previsti dalla legge, nonché l'irrogazione di sanzioni amministrative a carico dei preposti al settore, che non concordino le prestazioni indispensabili che si sia tenuti ad assicurare.

2. — Ai fini dell'inquadramento delle questioni di legittimità costituzionale, prospettate dalla Provincia autonoma di Bolzano, è necessario sottolineare che, come si riconosce anche da parte della ricorrente, la legge 12 giugno 1990, n. 146, costituisce attuazione dell'art. 40 della Costituzione, regolando l'esercizio del diritto di sciopero dei lavoratori addetti ai servizi pubblici essenziali, per contemperarlo con i diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Oggetto delle norme impugnate è, quindi, il diritto di sciopero, la cui disciplina è riservata allo Stato, tenuto conto dell'esigenza di una sua regolamentazione omogenea in tutto il territorio nazionale, in modo da assicurare all'intera comunità una garanzia uniforme dei diritti fondamentali della persona, in vista dei quali la legge ha, appunto, introdotto limiti e condizioni alla possibilità di ricorso allo sciopero da parte di alcune categorie di lavoratori.

L'esigenza di una disciplina omogenea emerge dall'esame della giurisprudenza costituzionale che si è occupata del diritto di sciopero. Essa, difatti, anche se fino ad ora non ha riguardato tale diritto nella prospettiva del riparto delle competenze tra Stato e regioni, si è in più occasioni soffermata a delineare le caratteristiche di quel diritto, ammettendo la possibilità di sue particolari limitazioni, relativamente agli addetti ai servizi pubblici essenziali, proprio in ragione della tutela di interessi generali assolutamente preminenti che trovano diretta protezione in principi consacrati dalla Costituzione (sentenza n. 123 del 1962), ovvero di una tutela che attiene alla soddisfazione di interessi assolutamente essenziali (sentenza n. 124 del 1962) o di valori fondamentali legati alla integrità della vita e della personalità dei singoli, principi e limitazioni, cioè, diretti ad evitare la compromissione di funzioni da considerare essenziali per il loro carattere di preminente interesse generale (sentenze n. 31 del 1969, n. 290 del 1974, n. 222 del 1976, n. 125 del 1980 e n. 165 del 1983).

È dunque proprio la finalità di interesse generale, riguardante l'intera collettività nazionale, perseguita da questa disciplina regolatrice del diritto di sciopero, a giustificare l'intervento della legislazione statale, per cui si spiega perché detta disciplina in qualche modo possa interferire con materie statutariamente attribuite alla Provincia autonoma. A parte che, a differenza di quanto sembrerebbe ritenere la ricorrente, né la regolamentazione, né l'organizzazione, né le modalità in concreto di erogazione dei servizi pubblici, attinenti a materie di competenza provinciale, costituiscono l'oggetto della disciplina, una eventuale interferenza che dovesse ravvisarsi con tali aspetti sarebbe, infatti, giustificata «poiché non può negarsi che l'esercizio delle competenze legislative provinciali (o regionali) incontra in ogni caso precisi limiti costituzionali posti a presidio di imprescindibili esigenze unitarie» (sentenza n. 217 del 1988) che attengono a fondamentali regole della civile convivenza, rifiutando qualsiasi frazionamento territoriale (sentenza n. 49 del 1987).

3.1. — Alla luce delle considerazioni che precedono, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Seguendo l'ordine secondo cui esse sono state prospettate, per quel che riguarda l'art. 8, primo, secondo e quinto comma, è da disattendere - in riferimento a tutte le norme dello Statuto richiamate nell'epigrafe del ricorso ed in particolare agli artt. 8, 9 e 16, espressamente menzionati, che elencano le competenze della Provincia autonoma - la censura di illegittimità riferita all'attribuzione al Commissario del Governo, anziché ad un organo della Provincia, anche quando si tratti di conflitti collettivi di dimensioni locali, della competenza ad esperire preventivamente il tentativo di conciliazione fra le parti e ad emanare, qualora tale tentativo risulti infruttuoso, ordinanza motivata diretta a garantire le prestazioni indispensabili, imponendo all'ente erogatore misure idonee ad assicurare il funzionamento del servizio.

In proposito si deve considerare, in primo luogo, che, per i servizi pubblici che attengono a materie di competenza provinciale, la norma impugnata tiene conto dell'esigenza di assicurare il necessario raccordo con le esigenze locali. Essa, difatti, prevede che, quando il conflitto abbia rilevanza locale, ai fini dell'emanazione dell'ordinanza diretta a garantire le prestazioni indispensabili, debbano essere sentiti il presidente della Giunta regionale (ed ovviamente, per la Provincia autonoma, il presidente della Giunta provinciale) nonché i sindaci competenti per territorio, in quel quadro di leale collaborazione, indispensabile ogni qualvolta si tratti di armonizzare fra loro competenze spettanti a diversi livelli di governo.

In secondo luogo, l'attribuzione della competenza ad un organo dello Stato, anche quando si tratti di un conflitto a dimensione locale, è giustificata da quella già segnalata esigenza di uniformità della tutela di diritti costituzionalmente garantiti, uniformità che risulterebbe compromessa da un frazionamento istituzionale di competenze. L'attribuzione di queste ad organi dello Stato comporta, invece, la possibilità di determinare criteri omogenei, tali da assicurare interventi unitari per l'individuazione delle prestazioni indispensabili onde garantire una tutela uniforme: possibilità, questa, che sarebbe compromessa ove la competenza fosse attribuita agli organi della Provincia:

Ciò comunque non senza considerare che, in presenza del principio di libertà di circolazione (artt. 16 e 120 della Costituzione) dei cittadini nell'ambito della Repubblica, l'interruzione di pubblici servizi essenziali si riflette sull'intera collettività e non solo sulle popolazioni locali.

Non può, poi, tralasciarsi il profilo, posto in evidenza dall'Avvocatura generale dello Stato, circa la difficoltà di individuare in modo preciso il carattere meramente locale di un conflitto di lavoro, ben potendosi da un momento all'altro una determinata vertenza sindacale estendere dai confini nei quali in un primo tempo si manifesti. Ciò fa ancor più comprendere l'esigenza dell'attribuzione di queste funzioni solo agli organi dello Stato stante la possibilità, in questo modo, dell'avocazione da parte dell'autorità centrale di iniziative eventualmente già avviate dall'organo statale locale. Detta possibilità verrebbe ostacolata se, prima dell'estendersi della vertenza, alle predette iniziative, in sede locale, dovessero provvedere le autorità della Provincia autonoma, sottratte ad ogni potestà di avocazione da parte dello Stato.

3.2. — Ad uguali conclusioni di infondatezza si deve pervenire anche per la questione che investe le norme già esaminate, in riferimento agli artt. 20, 52 e 87 dello Statuto speciale. Da tutto quanto si è avuto modo di osservare in precedenza, è da escludersi che si verta nella materia della pubblica sicurezza e, specificamente, nei settori in cui sono attribuiti poteri all'autorità provinciale dall'art. 20 dello Statuto, o che si tratti di attività inerenti al potere di adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica di spettanza provinciale, ai sensi dell'art. 52 dello Statuto stesso.

Per quel che riguarda il primo profilo si osserva che, come si è già avuto modo di rilevare, le norme impugnate hanno come oggetto proprio non quello della sicurezza pubblica, la cui nozione ha nel nostro ordinamento un contenuto ben definito, bensì la regolamentazione del diritto di sciopero per il suo temperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati e, quindi, nessuna commistione o confusione potrebbe farsi tra oggetti così distinti fra loro, per asserire una qualche incidenza delle norme denunciate sulla disciplina della sicurezza pubblica cui si riferisce l'art. 20 dello Statuto.

Parimenti inconferente è il riferimento all'art. 52 dello Statuto stesso, che attribuisce al Presidente della Giunta provinciale di adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza ed igiene pubblica. Le norme impugnate, da un canto, non hanno per oggetto queste materie e, dall'altro, non si prefiggono di disciplinare il potere di ordinanza contingibile ed urgente che, nel nostro ordinamento, ha anch'esso una ben definita nozione, in relazione all'esigenza di sopperire con immediatezza, in sede locale, ad evenienze imprevedibili rispetto alle quali non sia possibile far ricorso, data l'urgenza, ai poteri ordinari. La disciplina posta dalle norme in esame è, invece, attributiva di poteri tipici e non straordinari, non inquadrabili quindi in quella nozione, per cui non può dirsi violata la competenza attribuita al Presidente della Provincia autonoma dall'art. 52 citato.

Quanto poi alla asserita violazione dell'art. 87 dello Statuto, relativamente alle funzioni del Commissario del Governo, va rilevato che, una volta riconosciutasi la spettanza allo Stato della disciplina che costituisce oggetto della legge impugnata, quando di taluni compiti sono stati investiti i Prefetti, quali organi periferici dello Stato, correttamente nella Provincia autonoma di Bolzano degli stessi compiti è stato investito il «corrispondente organo» dello Stato.

4.1. — Nessuna delle numerose norme statutarie e di attuazione, invocate dalla ricorrente nell'epigrafe del ricorso e genericamente richiamate nella censura, risulta poi violata dagli artt. 12, primo, secondo e quarto comma, 13, primo comma, e 14, primo comma, che istituiscono la «Commissione di garanzia» e ne definiscono i compiti e le funzioni. Come risulta dalla sua stessa denominazione, si è in presenza di un organo che non esercita alcuna funzione che concerna la regolamentazione, l'organizzazione o l'erogazione di servizi pubblici essenziali, ma che è «neutrale» rispetto a quegli aspetti. La Commissione di garanzia si inserisce nella dialettica del conflitto fra il datore di lavoro e le forze sindacali per verificare l'esatta applicazione della legge regolatrice del diritto di sciopero in questo settore. È quindi naturale che, anche se il conflitto riguarda solo l'ambito locale, quella funzione di garanzia venga assolta da un organo dello Stato, non essendo stato indicato, né è possibile rinvenire, alcuno specifico parametro dello Statuto idoneo a sostenere la pretesa della ricorrente di vedersi attribuita detta funzione.

4.2. — Per quel che concernè, poi, la possibilità — prevista dall'art. 14 della legge in esame — che la Commissione di garanzia si avvalga dell'Ispettorato provinciale del lavoro, ai fini della consultazione dei lavoratori da essa disposta ai sensi dello stesso art. 14, appare priva di fondamento la censura secondo cui, essendo detto Ispettorato un organo della Provincia (art. 4 del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197), la legge dello Stato, attribuendogli quei compiti e gravando, in tal modo, di spese il bilancio della Provincia, violerebbe la competenza esclusiva di questa a disciplinare i suoi uffici (art. 8, n. 1, dello Statuto).

In proposito si deve rilevare che la norma impugnata prevede che la Commissione di garanzia possa utilizzare per gli scopi anzidetti gli Ispettorati provinciali del lavoro. Il fatto che nella Provincia autonoma di Bolzano l'Ispettorato sia organo di questa, non può costituire un motivo ostativo, nel quadro del principio della leale collaborazione, affinché la Commissione — che esplica una funzione di garanzia, relativamente ad interessi di portata generale — possa svolgere in modo uniforme i propri compiti, utilizzando un organo del tipo di quelli di cui si avvale nel restante territorio dello Stato.

Si è, difatti, in presenza di un delicato compito di garanzia in relazione a concorrenti, fondamentali esigenze della collettività, per il cui assolvimento - tenuto conto del lievissimo onere economico che, anche per la presumibile sporadicità degli interventi, esso può comportare - appare perciò legittimo che lo Stato chiami a collaborare la Provincia autonoma, attraverso un suo organo specificamente idoneo al particolare adempimento.

5.1.1. — Anche l'ultima censura, che investe l'art. 4 della legge in esame, deve essere disattesa. Nella prima parte di essa la ricorrente sostiene l'illegittimità costituzionale sia del primo comma di detto articolo, che prevede sanzioni disciplinari nei confronti dei lavoratori, che si astengano illegittimamente dal lavoro, sia del quarto comma, che prevede sanzioni amministrative per i preposti ai settori dei servizi pubblici essenziali, che violino le disposizioni indicate nell'art. 2 della legge. La previsione di siffatte sanzioni e l'attribuzione agli organi dello Stato del potere di irrogarle, anche quando i lavoratori siano dipendenti da uffici e aziende della Provincia autonoma, o quando si tratti di amministratori pubblici, contrasterebbero, secondo la ricorrente, con competenze della Provincia.

Osserva la Corte che, per quanto riguarda il profilo della censura concernente la previsione di sanzioni disciplinari a carico dei lavoratori dipendenti, la legge non ha introdotto sanzioni disciplinari nuove, limitandosi ad enunciare il principio della proporzionalità delle sanzioni stesse rispetto alla «gravità dell'infrazione». Se la norma impugnata ha creato una nuova figura di illecito disciplinare, consistente nell'illegittimo esercizio del diritto di sciopero, ciò si giustifica con l'esigenza di unitarietà della disciplina in esame che, essendo diretta a contemperare fra loro valori costituzionalmente rilevanti, di interesse generale, esige previsioni uniformi anche sul terreno delle conseguenze che possono derivare dalle sue violazioni e, quindi, anche relativamente a quel che concerne il regime delle sanzioni e la loro astratta previsione.

Circa poi l'ulteriore profilo della censura concernente la concreta irrogazione, nei confronti dei lavoratori dipendenti, delle sanzioni previste dal primo comma dell'art. 4, la doglianza muove da una premessa che non trova riscontro nella norma impugnata. Difatti questa, nell'occuparsi delle sanzioni per i lavoratori che si avvalgano illegittimamente dello sciopero, non attribuisce il potere di irrogarle ad organi dello Stato, come invece sembra ritenere la ricorrente. In mancanza di una espressa previsione del genere, non può esservi alcun dubbio che la norma non abbia inteso derogare all'ordinario regime delle competenze in materia disciplinare, come previsto dall'ordinamento degli uffici e del relativo personale, con la conseguenza che il potere di irrogazione di dette sanzioni per i lavoratori dipendenti resta attribuito agli organi amministrativi istituzionalmente competenti. Quindi per la Provincia autonoma non si verifica alcuna interferenza da parte di organi amministrativi dello Stato, per cui viene meno il presupposto stesso della doglianza.

5.1.2. — Le considerazioni già formulate dimostrano l'infondatezza anche del profilo della censura — sul quale peraltro la ricorrente non sembra insistere nella memoria difensiva — che investe il quarto comma dell'art. 4 della legge impugnata, il quale dispone che sia il Ministro della funzione pubblica o il Ministro del lavoro ad irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie ivi previste per i «preposti al settore nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e i legali rappresentanti, o i preposti a unità produttive da essi formalmente delegati, degli enti e delle imprese erogatrici dei servizi», e, quindi, anche quando i preposti siano pubblici amministratori.

In proposito si osserva che il tipo di sanzioni, indicato nella normativa denunciata, attiene alla violazione di comportamenti, che sono prescritti dalla legge in esame per tutti i preposti al settore dei servizi pubblici essenziali, siano essi amministratori pubblici, responsabili e dirigenti di aziende pubbliche o di imprese private. Nella astratta previsione della legge è quindi irrilevante il titolo della preposizione; il che spiega, dati i più volte enunciati motivi ispiratori della legge e le illustrate esigenze di uniformità, nonché in mancanza di una espressa previsione di competenze provinciali nello Statuto di autonomia, l'attribuzione ad un organo centrale dello Stato del potere di irrogarle in concreto.

Per quel che riguarda in particolare gli amministratori pubblici, va poi considerato che si è in presenza di un sistema di sanzioni amministrative completamente nuovo, che non trova riscontro nella normativa precedente relativa allo status di tali soggetti; per di più, nelle norme dello Statuto speciale di autonomia non vi è alcun riferimento che — come quello che riguarda l'ordinamento degli uffici e che può valere solo per i lavoratori dipendenti, la cui situazione è stata salvaguardata dalla legge — possa costituire sostegno alla pretesa della ricorrente. Si deve difatti escludere che nel rapporto tra organi della Provincia ed amministratori pubblici possa ravvisarsi una potestà disciplinare di carattere generale, del tipo di quella che sussiste nei confronti dei dipendenti degli uffici amministrativi e, quindi, nessuna competenza istituzionale della Provincia può ritenersi violata.

5.2. — Resta la parte finale della censura, relativa all'attribuzione, alla pari degli altri Ispettorati provinciali del lavoro, anche a quello di Bolzano, organo della Provincia autonoma, del compito di segnalare agli organi ministeriali l'innosservanza, da parte dei preposti al settore, degli obblighi previsti dalla legge ai fini della irrogazione delle sanzioni. In proposito possono essere richiamate non solo le considerazioni svolte in precedenza, circa le particolari finalità unitarie perseguite dalla legge, ma anche il reciproco dovere d'informazione fra Stato e regioni (sentenza n. 550 del 1990), che è espressione del principio di leale cooperazione tra i vari livelli di governo, in vista del generale interesse della collettività nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, primo e quarto comma; 8, primo, secondo e quinto comma; 12, primo, secondo e quarto comma; 13, primo comma; 14, primo comma, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), sollevate, in riferimento agli artt. 8, primo comma, nn. 1, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, e 29; 9, primo comma, nn. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 10; 16, primo comma; 20; 52, secondo comma; e 87 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e alle relative norme di attuazione, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* CAIANIELLO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 17 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

91C0079

n. 33

*Ordinanza 17-28 gennaio 1991*

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

**Giurisdizione penale - Giudici popolari di corte d'assise - Liquidazione della indennità di missione - Disparità di trattamento con i giudici togati - Difetto nel giudice rimettente, della legittimazione a sollevare incidente di costituzionalità in sede di procedimento di natura amministrativa - Richiamo alle sentenze nn. 132/1973, 72/1975, 96/1976, 103 e 166/1984, 115/1986 e ordinanze nn. 93 e 307/1984) - Manifesta inammissibilità.**

(Legge 10 aprile 1951, n. 287, art. 36, come sostituito dagli artt. 1 della legge 25 ottobre 1982, n. 795, e 12 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 273).

(Cost., artt. 3, 36, 53 e 97).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge 10 aprile 1951, n. 287 (Riordinamento dei giudizi di assise), come sostituito dall'art. 1 della legge 25 ottobre 1982, n. 795, e dall'art. 12 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, promosso con ordinanza emessa il 23 maggio 1990 dal Presidente della Corte d'assise di appello di Caltanissetta sulle istanze proposte da Ollà Luigi ed altri, iscritta al n. 472 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 1990;

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

Udito nella camera di consiglio del 28 novembre 1990 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto che il Presidente della Corte d'assise di appello di Caltanissetta, in sede di liquidazione della indennità di missione richiesta in misura diaria anziché oraria da taluni giudici popolari, convocati ai sensi dell'art. 25, commi 3 e 4, della legge 10 aprile 1951, n. 287, per la costituzione del collegio della sessione, e residenti fuori della sede dell'ufficio giudiziario di destinazione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della citata legge 10 aprile 1951, n. 287, come sostituito dall'art. 1 della legge 25 ottobre 1982, n. 795, e dall'art. 12 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, in riferimento agli artt. 3, 36, 53 e 97 della Costituzione;

che l'autorità rimettente, nel presupposto di una applicazione a suo dire «lassista» della norma — «non suffragata da alcuna giurisprudenza» — nel senso di riconoscere comunemente a detti giudici popolari la indennità di missione giornaliera, in luogo di quella oraria che sarebbe loro dovuta, dubita della conformità della disposizione denunciata, così applicata, con il principio di eguaglianza (in tal modo creandosi una disparità di trattamento fra giudici popolari e giudici togati, cui spetta invece l'indennità nella misura meno favorevole ragguagliata alle ore in cui la missione si è effettivamente svolta), con il principio della giusta retribuzione (perché le maggiori somme corrisposte a tale titolo ai giudici popolari verrebbero a costituire una elargizione senza causa, non proporzionata alla qualità del lavoro svolto), con il principio del buon funzionamento della pubblica amministrazione (cui è comunque collegata una corretta gestione della spesa pubblica) e con il principio della capacità contributiva (perché tali emolumenti aggiuntivi, «camuffati» come rimborso delle spese di soggiorno, sarebbero esenti da imposte, così favorendosi anche l'evasione tributaria);

che non si sono costituite le parti private, mentre è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, eccependo il difetto, nel giudice rimettente, della legittimazione a sollevare incidenti di costituzionalità in sede di liquidazione delle indennità di missione, ovvero sia in un procedimento di natura amministrativa, come è fatto palese dalle disposizioni in materia, che attribuiscono il potere autorizzatorio, certificativo e liquidativo delle indennità medesime al capo dell'ufficio, il quale, nella specie, è appunto il Presidente della Corte d'assise di appello;

che, sotto altro profilo, l'Avvocatura generale dello Stato cecepisce la inammissibilità della questione, in quanto basata esclusivamente su una interpretazione e su una applicazione in via amministrativa della norma denunciata, non suffragata da alcuna giurisprudenza.

Considerato che la prima eccezione di inammissibilità della questione, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato in rappresentanza dell'interveniente, è fondata;

che, difatti, il procedimento di liquidazione della indennità di missione ai giudici popolari non ha natura di «giudizio» (art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948), non avendo il giudice rimettente esercitato in concreto funzioni giurisdizionali risolutive di una lite o di volontaria giurisdizione, bensì, nella veste di direttore dell'ufficio giudiziario, funzioni amministrative (sentenze nn. 132 del 1973, 72 del 1975, 96 del 1976, 103 e 166 del 1984, 115 del 1986, e ordinanze nn. 93 e 307 del 1984), sì che, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non è legittimato a sollevare incidente di costituzionalità;

che, pertanto, mancando uno dei presupposti necessari per la legittima instaurazione di un processo costituzionale, la questione è manifestamente inammissibile;

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge 10 aprile 1951, n. 287 (Riordinamento dei giudizi di assise), come sostituito dagli artt. 1 della legge 25 ottobre 1982, n. 795, e 12 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36, 53 e 97 della Costituzione, dal Presidente della Corte di assise di appello di Caltanissetta con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* CAIANIELLO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 28 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

N. 34

Ordinanza 17-28 gennaio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Disposizioni transitorie - Rito abbreviato - Decidibilità del giudizio allo stato degli atti - Applicazione della riduzione della pena avalsa da ogni valutazione circa la responsabilità penale o comportamento processuale - Analoga questione già decisa (sentenza n. 284/1990) - Ragionevolezza della scelta legislativa - Manifesta infondatezza.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247).

(Cost., art. 3).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 247 delle disposizioni transitorie del codice di procedura penale promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa l'8 maggio 1990 dal Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di Craparotta Mirella ed altri, iscritta al n. 527 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1990;

2) ordinanza emessa il 16 maggio 1990 dal Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di Ciaramitaro Antonio, iscritta al n. 528 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1990;

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

Udito nella Camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Ritenuto che con due ordinanze emesse nel corso di distinti procedimenti penali dal Tribunale di Bologna, rispettivamente, l'8 maggio 1990 e il 16 maggio 1990, è stata sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 247 delle disposizioni transitorie del codice di procedura penale, nella parte in cui subordina l'applicazione della riduzione di pena, prevista per il rito abbreviato, ad una circostanza meramente processuale, quale la decidibilità del giudizio allo stato degli atti, non riferibile, come tale, ad alcuna valutazione circa la responsabilità penale o il comportamento processuale dell'imputato;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la predetta incostituzionalità deriverebbe dal rilievo che si verrebbero a produrre effetti sostanziali differenziati, concernenti la riduzione, o meno, della pena, che non sono in relazione al diverso grado di responsabilità penale degli imputati, bensì dipendono da un presupposto processuale, legato all'attività istruttoria compiuta dall'autorità giudiziaria inquirente e, quindi, indipendente dal comportamento dell'imputato;

che in ambedue i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata, dal momento che questa concerne situazioni di fatto non comparabili ai sensi dell'art. 3 della Costituzione;

che l'identità delle questioni sollevate con le due ordinanze citate in epigrafe ne consente la riunione e la decisione in un unico giudizio;

Considerato che una questione analoga, riferita alle disposizioni degli artt. 442, secondo comma e 561, terzo comma, del codice di procedura penale, concernente il rito abbreviato dinanzi al pretore, è stata già decisa da questa Corte con la sentenza n. 284 del 1990, con la quale si è affermato che il condizionamento, nel rito abbreviato, della concessione dello sconto della pena alla sussistenza del presupposto puramente processuale della definibilità del giudizio allo stato degli atti non contrasta con l'art. 3 della Costituzione;

che, pur con riferimento alla questione sottoposta al presente giudizio, la scelta legislativa di attribuire rilevanza, anche agli effetti sostanziali della determinazione della pena in caso di condanna, a situazioni processuali, quali la decidibilità del giudizio allo stato degli atti, non contrasta con il principio di eguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento fra imputati, dal momento che la disparità del regime sanzionatorio conseguente all'esperimento, o meno, del rito abbreviato dipende da differenze relative a situazioni di fatto che non concernono posizioni giuridicamente omogenee e che, come tali, non sono suscettibili di comparazione ai sensi dell'art. 3 della Costituzione;

che tale scelta legislativa non viola l'art. 3 della Costituzione neppure sotto il profilo dell'irragionevolezza, dal momento che, come questa Corte ha affermato nella ricordata sentenza n. 284 del 1990, la decidibilità del giudizio allo stato degli atti rappresenta un connotato essenziale di quell'innovazione assolutamente originale costituita, appunto, dall'introduzione del rito abbreviato, la quale, per un verso, mira all'attuazione del più ampio disegno di superamento del grave e diffuso inconveniente rappresentato dall'eccessiva durata dei processi e, per altro verso, è subordinata all'iniziativa dell'imputato, il quale conseguentemente rinuncia alle maggiori possibilità di difesa offerte dal dibattimento e dal regime ordinario delle impugnazioni.

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 247 del testo delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Bologna con le due ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* BALDASSARRE

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 28 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

91C0081

N. 36

Sentenza 17-31 gennaio 1991

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

**Revocazione - Sentenze della Corte di cassazione - Errore di fatto compiuto nella lettura di atti interni al giudizio di legittimità - Mancata previsione - Richiamo alla sentenza n. 17/1989 della Corte costituzionale - Illegittimità costituzionale.**

(C.P.C., art. 395, n. 4).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 395, prima parte e n. 4 del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa l'11 luglio 1989 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Marino Carmelo contro S.p.a. Immobiliare S. Giuseppe, iscritta al n. 650 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1990;

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

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1991 il Giudice relatore Renato Granata;

*Ritenuto in fatto*

1. — In un giudizio per revocazione ai sensi dell'art. 395 n. 4 c.p.c. avverso sentenza della Cassazione che aveva dichiarato inammissibile, per tardività, un ricorso ex art. 360 nn. 3, 5 c.p.c., unicamente in ragione (secondo la doglianza) di un errore di fatto nella percezione della data di notificazione del ricorso medesimo, la Corte adita — ritenuto che l'errore denunciato effettivamente sussisteva ed era alla base della decisione revocanda, ma che, ai fini dell'ammissibilità della attivata impugnazione, ostava la norma dell'art. 395 c.p.c., pur nel testo risultante dalla sentenza della Corte Cost. n. 17/1989 (che aveva bensì esteso la revocazione anche alle pronunzie del giudice di legittimità, ma con espressa limitazione alla sola diversa ipotesi di decisioni adottate su ricorsi proposti «per nullità della sentenza o del procedimento» ex art. 360 n.4 c.p.c.) — ha considerato, di conseguenza, rilevante, onde ha sollevato, con ordinanza dell'11 luglio 1990, questione di legittimità, in riferimento agli art. 3, 24, co. 1° e 2° Cost., del predetto art. 395 «nella parte in cui non prevede la revocazione delle sentenze della Cassazione affette da errore di fatto, rese anche, su ricorsi non basati sull'art. 395 n. 4 c.p.c.».

2. — L'Avvocatura di Stato, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha eccepito l'inammissibilità dell'impugnativa:

sia «in quanto portata su un dispositivo di sentenza della Corte Costituzionale»;

sia perché sembrerebbe «arduo ritenere che sul punto [della data di notifica del ricorso] non si sia avuto un giudizio» della Cassazione.

In subordine, ha concluso per una declaratoria di non fondatezza.

*Considerato in diritto*

1. — Dal dispositivo dell'ordinanza di rinvio, letto in correlazione alla rispettiva motivazione, ed anche in ragione della sua rilevanza nel processo *a quo*, risulta sottoposto all'esame di questa Corte il quesito se sia ammissibile la revocazione per errore di fatto (ricavabile dagli atti o documenti di causa), ai sensi dell'art. 395 n. 4 c.p.c., con riguardo a sentenze della Corte di cassazione quando — quale che sia il motivo del ricorso proposto a quel giudice — un siffatto errore si appalesi (come, appunto, nella specie) compiuto nella lettura di atti di tale giudizio.

2. — Sono prive di consistenza entrambe le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura:

a) in quanto l'impugnativa concerne all'evidenza non già (come eccepito) il dispositivo della precedente sentenza n. 17/89, sibbene il testo dell'art. 395 c.p.c. quale risultante da quella statuizione. Ed è, per di più, teleologicamente orientata ad una *reductio ad legitimitatem* in sintonia con il contenuto di quella stessa pronuncia;

b) in quanto l'effettiva configurazione dell'errore, da cui si assume affetta la sentenza revocanda, come errore di fatto e non di valutazione, ha formato oggetto del giudizio sulla rilevanza, compiuto dall'autorità rimettente, sorretto da congrua motivazione.

3. — La questione è fondata.

Nel motivare la già richiamata declaratoria di parziale illegittimità dell'art. 395 c.p.c. (sent. n. 17/89), la Corte ha, invero, considerato che «il diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, garantito dall'art. 24 comma 2 Cost., sarebbe gravemente offeso se l'errore di fatto, così come descritto nell'art. 395 n. 4, non fosse suscettibile di emenda sol per essere stato perpetrato dal Giudice cui spetta il potere-dovere di nomofilachia».

Ed ha aggiunto che «le peculiarità del magistero della Cassazione non svuotano di rilevanza il comandamento di giustizia che di per sé permea la ripetuta disposizione del codice di rito, perchè l'indagine cognitoria cui dà luogo il n. 4 dell'art. 360 non è diversa da quella condotta da ogni e qualsiasi giudice di merito allorquando scruta la ritualità degli atti del processo sottoposto al suo esame».

Tali considerazioni inducono ad accogliere anche l'odierna impugnativa.

Perchè quanto detto per l'errore di fatto — per l'errore, cioè, meramente percettivo (svista, puro equivoco) e che in nessun modo coinvolga l'attività valutativa — in cui la Corte di cassazione incorra nel controllo degli atti del processo *a quo*, ai fini della decisione sulla sussistenza di eventuali nullità dello stesso procedimento o della correlativa sentenza denunciate ai sensi dell'art. 395 c.p.c., non può non valere anche (anzi, a fortiori) per l'analogo errore in cui quella Corte incorra nella lettura di atti interni al suo stesso giudizio.

Del resto, non è senza significato che pienamente in linea con le svolte considerazioni si presenti la nuova disciplina relativa alla revocazione delle sentenze della Corte di cassazione — auspicata dalla precedente sentenza n. 17/89 — quale introdotta dall'art. 67 della legge 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile), e destinata ad entrare in vigore (*in parte qua*) il 1° gennaio 1992.

4. — Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 395 n.4, cod. proc. civ. nella parte in cui non prevede la revocazione di sentenze della cassazione (anche) per errore di fatto compiuto nella lettura di atti propri del giudizio di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 395, n. 4, codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede la revocazione di sentenze della Corte di cassazione per errore di fatto nella lettura di atti interni al suo stesso giudizio.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* GRANATA

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

91C0121

N. 37

Sentenza 17-31 gennaio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Province autonome di Trento e Bolzano - Regione Lombardia - Interventi per la prevenzione e lotta contro l'AIDS - Competenze - Atti sostitutivi da parte del potere statale - Preventivo parere degli enti interessati - Mancata previsione - Illegittimità costituzionale.

(Legge 5 giugno 1990, n. 135, art. 2, secondo comma, art. 3, quarto comma, art. 9, primo comma).

Sanità pubblica - Province autonome di Trento e Bolzano - Regione Lombardia - Interventi per la prevenzione e lotta contro l'AIDS - Competenze - Presidente della giunta provinciale - Mancata partecipazione all'approvazione del disegno di legge - Edilizia ospedaliera, organici, assunzioni e formazione professionale - Violazione delle rispettive competenze - Non fondatezza.

[Legge 5 giugno 1990, n. 135; legge 5 giugno 1990, n. 135, artt. 1, primo comma, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*); 1, secondo comma; 1, terzo comma; 1, quarto e quinto comma; 2, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo comma; 3, primo, secondo, terzo e quinto comma; 4, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma; 9, secondo comma].

(Statuto T.-A.A., art. 52, ultimo comma; d.P.R. 1º febbraio 1973, n. 43, art. 19; statuto T.-A.A., artt. 8, nn. 17 e 29, 9, nn. 10 e 16; Cost., artt. 117 e 118; statuto T.-A.A., artt. 8, n. 1, 89, 99, 100 e 101; legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 80; statuto T.-A.A., artt. 8, nn. 3, 5, 6, 17, 22, 78, 79, 83, 84 e 104).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 9 della legge 5 giugno 1990, n. 135 (Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS), promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e Trento e della Regione Lombardia, notificati il 7 luglio 1990, depositati in cancelleria il 13 e 16 luglio 1990 ed iscritti ai nn. 49, 50 e 51 del registro ricorsi 1990;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 dicembre 1990 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi gli avv. ti Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Valerio Onida per la Regione Lombardia e per la Provincia autonoma di Trento, e l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso del 6 luglio 1990, notificato il successivo 7 luglio, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato l'art. 1, commi secondo, terzo, quarto e quinto; l'art. 2, commi secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo; l'art. 3, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto; l'art. 4, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto e l'art. 9, commi primo e secondo, della legge 5 giugno 1990, n. 135, in riferimento all'art. 8, cifre 1, 3, 5, 6, 17, 22 e 29; all'art. 9, cifra 10; all'art. 16, comma primo; all'art. 52, ultimo comma; agli artt. 79, 83, 84, 89, 99, 100, 101, 102, 104 ed al titolo VI dello Statuto di autonomia d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché alle relative norme di attuazione ed all'art. 80 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

In particolare, per quanto concerne l'art. 1, comma secondo, della legge, la Provincia lamenta:

*a)* che esso disciplini dettagliatamente il servizio per il trattamento a domicilio dei soggetti affetti da AIDS, fissando anche il numero massimo dei posti da ripartire tra le regioni: ciò in violazione della competenza provinciale ed in contrasto puntuale con la disciplina locale che ha già istituito una «commissione provinciale per la profilassi e la terapia dei malati di AIDS», nonché un apposito centro di raccolta e di cura presso l'ospedale di Bolzano;

*b)* che esso affidi al Ministro di fissare con proprio decreto le modalità di convenzionamento con istituzioni e personale esterno, allo scopo di attuare il servizio in residenze collettive o case alloggio, così sottraendo alla Provincia — e non soltanto in via eccezionale e sostitutiva — un potere ad essa spettante; ciò in violazione anche della competenza esclusiva di quest'ultima in tema di ordinamento degli uffici e del personale e delle norme statutarie sulla proporzionale etnica e il bilinguismo.

L'art. 1, comma terzo, è impugnato nella parte in cui affida ad un atto di indirizzo e coordinamento — da adottare ai sensi dell'art. 5 della legge n. 833 del 1978 di stabilire criteri uniformi per l'attivazione del servizio, sia nella sede ospedaliera, sia nella forma domiciliare: secondo la Provincia, pur ammettendo in via di principio che un simile atto possa essere indirizzato anche ad essa — e ciò pur in mancanza di una compiuta definizione della relativa funzione, da adottarsi con norme di attuazione del «pacchetto» a favore della popolazione altoatesina — ne contesta, nella specie, la legittimità per tre ragioni: *a)* perché, in materia sanitaria, interventi statali così limitativi sarebbero esclusi, in via generale, dalla stessa legge n. 833 del 1978 (art. 80); *b)* perché dovrebbe comunque negarsi che, per questa via, la Provincia medesima possa essere spodestata del potere di determinare quali siano le U.U.S.S.L.L. e quali e quanti i posti di assistenza per i malati di AIDS; *c)* perché non sarebbe stato osservato il principio di legalità (cfr. spec. sentenze nn. 150 del 1982, 242 e 338 del 1989), poiché la norma impugnata non definirebbe né l'organo competente, né l'oggetto, né gli interessi unitari da perseguire, né i criteri di esercizio della funzione.

Prepresso poi che, nel suo complesso, la legge impugnata violerebbe la competenza provinciale in tema di igiene e sanità per contenere una disciplina analitica e puntuale, quale neppure la esigenza di indirizzo e coordinamento potrebbe giustificare, la Provincia lamenta altresì, in particolare, la violazione da parte dell'art. 1, comma quarto, — in tema di interventi di costruzione e ristrutturazione dei posti letto e di adeguamento degli organici — delle competenze esclusive provinciali sull'«urbanistica» e «piani regolatori», «tutela del paesaggio», «lavori pubblici di interesse provinciale», con relativa viabilità e acquedotti, «espropriazioni per pubblica utilità».

L'art. 1, comma quinto, violerebbe anche l'autonomia finanziaria della Provincia, nel disporre che i finanziamenti per la costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive (art. 1, comma primo, lettera *b)*) siano iscritti in apposito capitolo dello stato di previsione dal Ministero della Sanità, anziché assegnarli *pro quota* alla Provincia (v. spec. artt. 79 St. e 5 legge n. 386 del 1989); e ciò anche in violazione della c.d. «garanzia di bilancio» ex art. 84 St., nonché dello speciale procedimento previsto per modificare le norme statutarie sull'autonomia finanziaria (art. 104 St.).

L'art. 2, comma secondo, poi, sarebbe illegittimo perché nel prevedere un potere sostitutivo del Ministro della Sanità — in caso di mancata determinazione nel termine, da parte della Provincia, della distribuzione e localizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia e di edificazione di nuove strutture per malattie infettive — non rispetterebbe i criteri più volte dettati in materia dalla giurisprudenza di questa Corte.

L'art. 2, comma terzo, è impugnato nella parte in cui: *a)* affida al C.I.P.E. di approvare il programma degli interventi e di indicare la localizzazione e il dimensionamento delle opere da realizzare; *b)* riconosce allo stesso C.I.P.E. il potere di individuare i soggetti incaricati dell'espletamento, in concessione di servizi, dei compiti organizzativi afferenti all'esecuzione del programma; *c)* stabilisce che il decreto ministeriale che rende esecutiva la delibera del C.I.P.E. valga come dichiarazione implicita di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere; *d)* attribuisce al Ministro della Sanità di stipulare la convenzione con i soggetti concessionari: tutto ciò in violazione della competenza provinciale concorrente in materia sanitaria e delle competenze esclusive in tema di ordinamento degli uffici e del personale, tutela del patrimonio storico-artistico e popolare, urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, espropriazione per pubblica utilità, addestramento e formazione professionale.

L'art. 2, commi quarto, quinto, sesto e settimo, sarebbe illegittimo in quanto estrometterebbe del tutto la Provincia dal procedimento di realizzazione delle opere.

L'art. 3, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto, violerebbe la competenza esclusiva provinciale in tema di urbanistica, tutela ambientale e del paesaggio e di conservazione del patrimonio storico-artistico e popolare, perché attribuisce alla Conferenza regionale il giudizio di compatibilità dei progetti, prevedendo, in assenza di unanimità, l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri: la semplice partecipazione alla Conferenza di un rappresentante della Provincia, per di più un semplice funzionario, non potrebbe costituire infatti valido surrogato delle attribuzioni esclusive della Provincia medesima.

L'art. 4, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, è impugnato perché: a) prevede, nelle strutture ospedaliere, l'assunzione di personale in deroga alle disposizioni vigenti e fissa la composizione delle commissioni e le procedure di concorso; b) affida alle U.U.S.S.L.L. il compito di organizzare corsi di addestramento e formazione professionale; c) autorizza le U.U.S.S.L.L. all'assunzione di infermieri professionali, in deroga alle leggi in vigore: tutto ciò in violazione delle norme sulla proporzionalità etnica e sul bilinguismo, perché, in particolare, non si sarebbero istituiti, per il personale dipendente dallo Stato, i ruoli distinti per gruppi linguistici e non si sarebbe fatto luogo alla conseguente assegnazione dei posti, né si sarebbe imposto il possesso dell'attestato della conoscenza delle lingue italiana e tedesca, previsto come obbligatorio per il personale sanitario dalla legge provinciale n. 5 del 1975 (e successive modificazioni), e comunque necessario in ogni servizio pubblico, anche secondo la giurisprudenza costituzionale.

L'art. 9, comma primo, violerebbe le norme sui poteri statali di sostituzione, perché prevede che il Ministro della Sanità possa nominare commissari *ad acta* nel caso in cui la Provincia non predisponga nei termini i programmi per le attività di cui all'art. 1, commi primo (lettere c), d), e), f)) e secondo.

L'art. 9, comma secondo, sarebbe incostituzionale perché nel prevedere l'istituzione di centri di riferimento per i servizi e le strutture anti-AIDS, inciderebbe su materia riservata alla Provincia e le imporrebbe di creare uffici da essa già autonomamente istituiti.

Infine, l'intera legge n. 135 del 1990 sarebbe viziata sotto il profilo formale perché alla approvazione del relativo disegno di legge non avrebbe partecipato il Presidente della Giunta provinciale di Bolzano, non invitato nell'apposita seduta del Consiglio dei Ministri: ciò in violazione dell'art. 52 St., e delle norme di attuazione (art. 19 d.P.R. n. 49 del 1973), non essendo dubbio che la legge medesima riguardi «la sfera di attribuzioni» della Provincia.

2. — Con ricorso del 7 luglio 1990, notificato nella stessa data, la Regione Lombardia ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 4 e 9 della legge 5 giugno 1990, n. 135, per contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 e l'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

Con ricorso promosso e notificato in pari data, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato gli artt. 1, comma primo, secondo, terzo e quinto; 2, 3, 4, commi primo e terzo, 9 della stessa legge n. 135 del 1990, in riferimento all'art. 8, nn. 1), 3), 5), 6), 17), 22), 29); all'art. 9, n. 10) e all'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e relative norme di attuazione, nonché alle norme del titolo VI del medesimo d.P.R. n. 670 del 1972, così come modificato con la legge 30 novembre 1989, n. 386.

I due ricorsi, con deduzioni presso che identiche, innanzi tutto lamentano, in generale, che il legislatore nazionale abbia assunto a pretesto il problema dell'AIDS per disporre un intervento straordinario e derogatorio, con l'accentramento delle funzioni in capo ad organi ministeriali, scapito delle autorità regionali e locali costituzionalmente competenti.

In particolare poi, i ricorsi attaccano la previsione del piano ministeriale di interventi (art. 1 della legge), nella parte concernente la costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive (comma primo, lettera b)), l'assunzione di personale (lettere c), e), f)), lo svolgimento di corsi di formazione professionale (lettera d)): sarebbe palese l'illegittima compressione delle competenze regionali e provinciali, che non potrebbe trovare sufficiente bilanciamento nella previsione, nella materia, di programmi o proposte regionali o provinciali poiché non vi sarebbe alcuna garanzia neppure procedurale che tali programmi o proposte siano rispettati.

Oggetto di specifica censura è poi il comma quinto dello stesso art. 1, nella parte in cui prevede che i finanziamenti, mediante mutui, degli interventi del comma primo, lettera b) siano iscritti nello stato di previsione del Ministero della Sanità e che gli oneri di ammortamento dei mutui medesimi siano fronteggiati mediante le somme non utilizzate autorizzate per il 1988 dall'art. 20, legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988): tale ultima disposizione (commi quinto e sesto) prevede il finanziamento, per l'anno di riferimento, di programmi regionali di investimento nel settore dell'edilizia ospedaliera; di conseguenza, la nuova legge in pratica opererebbe una sottrazione a danno delle comunità locali, del finanziamento per il 1988, per destinarlo ad una spesa, nello stesso settore, effettuata e gestita da organi statali: da ciò la violazione dell'autonomia finanziaria e programmatica delle Regioni e Province autonome.

In particolare, per quanto concerne la Provincia di Trento, detta previsione di spesa violerebbe altresì le disposizioni statutarie (art. 78) e di attuazione (artt. 4 e 5 legge n. 386 del 1989), per le quali le somme relative dovrebbero essere assegnate alla Provincia senza vincolo di destinazione, o con vincolo solo di settore.

L'art. 1, comma secondo, poi, sarebbe illegittimo nella parte in cui affida al Ministro, senza prefissione di criteri e dunque in violazione dei principi di legalità e di riserva di legge, il potere di disciplinare le convenzioni per il trattamento domiciliare dei soggetti affetti da AIDS.

Per la violazione dei medesimi principi sarebbe illegittimo anche il successivo comma terzo, che assoggetta i servizi, e i relativi organici, per il trattamento a domicilio dei malati di AIDS, nonché l'attivazione di posti di assistenza a ciclo diurno negli ospedali, ad un atto statale di indirizzo e coordinamento, privo di contenuto predeterminato.

È ancora oggetto di censura l'art. 2, comma secondo, nella parte in cui, imponendo alle Regioni un termine eccessivamente breve per determinare il programma di distribuzione e localizzazione degli interventi in materia di costruzioni e ristrutturazioni, e prevedendo, in caso di mancata osservanza di tale termine, un intervento sostitutivo del Ministro, si tradurrebbe in realtà in un sostanziale esproprio delle competenze locali in tema di edilizia ospedaliera, a vantaggio degli organi centrali; d'altra parte, il previsto potere sostitutivo ministeriale non rispetterebbe i criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale (ad es., sentenza n. 177 del 1988), sia perché non presupporrebbe una previa diffida, né alcuna concertazione con organi locali, sia perché non verterebbe su adempimenti regionali vincolati nel quomodo, né concernerebbe interessi non localizzati e non frazionabili.

Sarebbero invasivi della competenza legislativa regionale e provinciale in materia di lavori pubblici, e in particolare, di edilizia ospedaliera, nonché della loro autonomia programmatica e di spesa anche: *a*) i commi terzo e quarto dell'art. 2, perché, lungi dal limitarsi a prescrivere procedure di urgenza o semplificate, sostituirebbero agli organi ordinariamente competenti delle Regioni, delle Province e delle UU.SS.LL., i soggetti concessionari dell'espletamento degli interventi di costruzione e ristrutturazione, operanti, per di più, in base ad una convenzione stipulata in sede ministeriale; *b*) il comma quinto, per affidare la valutazione dei progetti ad un organismo centrale (nucleo di valutazione ex art. 20, comma secondo, legge n. 67 del 1988); *c*) il comma sesto, per determinare i contraenti e il contenuto dei contratti di appalto per l'esecuzione delle opere; *d*) il comma settimo, perché inserisce rappresentanti dei Ministri della Sanità e Lavori Pubblici nelle commissioni giudicatrici delle relative gare ed attribuisce al secondo il compito di nominare le commissioni di collaudo e di assicurare l'esercizio dell'alta sorveglianza.

In particolare, per quanto concerne la Provincia di Trento, la violazione della sua competenza sarebbe aggravata dall'esistenza di apposita disciplina provinciale sulla costruzione e ristrutturazione dei beni da destinare al servizio ospedaliero (art. 33, comma decimo e undicesimo, legge provinciale n. 33 del 1980).

È censurato inoltre l'art. 3, per invasione delle competenze regionali e provinciali in materia di tutela paesistica, urbanistica, ambiente e lavori pubblici, perché: *a*) prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, con cui si provvede in caso di assenza di unanimità nella Conferenza regionale, possa sostituire anche l'autorizzazione paesistica (ex art. 7 legge n. 1497 del 1939) rimessa alla competenza regionale e provinciale; *b*) attribuisce a tale decreto efficacia derogatoria del piano regolatore, così sovrapponendo, per opere di competenza regionale, l'intervento statale all'esercizio dei poteri spettanti alle Regioni e Province in tema di strumenti urbanistici.

Illegittimo sarebbe poi l'art. 4, comma primo, ultima parte, perché, in materia di assunzione del personale, fissa alle Regioni termini di adempimento incredibilmente ristretti, introducendo, in mancanza, un potere sostitutivo statale privo dei necessari presupposti di legittimità (sentenze nn. 177 del 1988 e 294 del 1986), trattandosi, nel caso, di attività ordinaria di copertura di organici e non di adempimenti vincolati, necessari per il perseguimento di scopi essenziali della programmazione nazionale.

Per analoghe ragioni, illegittima sarebbe anche la previsione, nell'art. 9, comma primo, seconda parte, del potere del Ministro della Sanità di nominare commissari per il compimento degli atti necessari ove le Regioni e Province autonome non approvino nei termini i programmi relativi, tra l'altro, all'assunzione del personale e all'organizzazione di corsi di formazione e addestramento professionale: non si tratterebbe infatti, neanche qui, di adempimenti vincolati, necessari per la soddisfazione di interessi unitari; inoltre l'esercizio del potere sostitutivo sarebbe rimesso ad organi estranei al Governo e mancherebbero modalità procedurali di tipo collaborativo.

È infine impugnato l'art. 9, comma secondo, per violazione dell'autonomia organizzativa e normativa delle Regioni e Province, perché nell'istituire i centri di riferimento, ne disciplina minuziosamente l'attività, i compiti e i requisiti dei relativi responsabili.

3. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, in relazione a tutti i ricorsi, chiedendo che essi siano respinti.

L'Avvocatura, qualificata la legge n. 135 del 1990 come provvedimento di estrema urgenza atto a fronteggiare una situazione di emergenza determinatasi a livello non solo nazionale, ma mondiale, afferma in primo luogo che, dovendo l'infezione da HIV ritenersi una patologia epidemica, la legge stessa si configurerebbe come corretto esercizio della competenza, conservata in capo allo Stato (arg. *ex art.* 6, comma primo, lettera *b*) e art. 7, legge n. 833 del 1978), in tema di interventi contro le epidemie.

In secondo luogo, la particolarità e specificità della materia — già a base della precedente attribuzione al Ministro della Sanità (art. 5, legge 8 aprile 1988, n. 109) del potere di adottare provvedimenti urgenti anche in deroga alle leggi vigenti — giustificerebbe ampiamente, in fattispecie in via ordinaria rimesse alle Regioni e Province autonome, una ingerenza dello Stato che peraltro non escluderebbe in assoluto la loro partecipazione.

Per quanto in particolare concerne gli interventi previsti dall'art. 1 della legge, l'Avvocatura sottolinea come la predisposizione del piano ministeriale da parte della Commissione Nazionale per la lotta contro l'AIDS costituisca la migliore garanzia di organicità degli interventi stessi e di adeguatezza ed uniformità di trattamento per tutti i soggetti colpiti dalla malattia.

Quanto alla censura relativa all'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 1, comma terzo, l'Avvocatura osserva che la sua previsione non è generica, essendo viceversa il suo oggetto sufficientemente determinato nella disposizione stessa.

L'art. 2, poi, non violerebbe le competenze regionali e provinciali, poiché attribuirebbe in prima battuta proprio alle stesse Regioni e Province il potere di determinare la distribuzione e localizzazione degli interventi, mentre la ristrettezza e perentorietà del termine per provvedere, nonché l'eventuale intervento sostitutivo del Ministro, sarebbero giustificati dalla «eccezionale urgenza degli interventi» (art. 1, comma primo).

Neppure l'art. 3 configurerebbe un'invasione delle competenze locali, proprio perché affiderebbe in via prioritaria il potere di deliberare sugli interventi alla Conferenza regionale, promossa d'intesa con ciascuna regione e composta anche da rappresentanti di questa. In particolare, non ci sarebbe alcuna lesione della competenza in tema di urbanistica, atteso che la Conferenza dovrebbe compiere la sua valutazione di compatibilità anche rispetto alle norme regionali vigenti nella materia.

Le procedure per le assunzioni di personale *ex art.* 4 non sarebbero illegittime sia perché limitate agli specifici bisogni determinati dagli interventi previsti, sia perché necessarie a superare i tempi lunghi delle procedure ordinarie, incompatibili con le finalità della legge.

Infine, il termine di sessanta giorni fissato dall'art. 9, commi primo e secondo, pur comportando un particolare impegno operativo, non sarebbe comunque tale da non poter essere concretamente rispettato.

4. — In prossimità dell'udienza, la difesa della Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria illustrativa, corredata da un'ampia documentazione.

Nella memoria si contesta innanzi tutto l'assunto dell'Avvocatura dello Stato per il quale sarebbe applicabile anche alla Provincia di Bolzano la riserva disposta dall'art. 6, comma primo, lettera *b*) della legge n. 833 del 1978 a favore dello Stato in tema di «epidemie»: ad avviso della Provincia infatti tale disposizione si riferirebbe soltanto alle Regioni ordinarie, mentre alla Provincia stessa si applicherebbero soltanto le apposite norme di attuazione (d.P.R. n. 474 del 1975, artt. 3 e 8) che mantengono allo Stato la sola competenza sulle malattie infettive per cui è prevista la vaccinazione obbligatoria, tra le quali non rientra l'AIDS. Inoltre, tale competenza statale — osserva — sarebbe (art. 8) soltanto sussidiaria rispetto ad interventi legislativi *ad hoc* della Provincia.

Ribadisce poi come la Provincia medesima abbia ampiamente esercitato la propria competenza, realizzando numerosi interventi in tema di prevenzione e cura dell'AIDS e nel settore educativo-informativo; allega in proposito copie di numerosi documenti: delibere e direttive della Giunta, materiale informativo, resoconti dell'attività della Commissione provinciale per la lotta all'AIDS, etc..

Nega ancora che il Ministro della Sanità possa adottare nei confronti della Provincia di Bolzano un atto di indirizzo e coordinamento, come quello previsto dalla legge impugnata, ai sensi dell'art. 5 legge n. 833 del 1978; contesta anche; in proposito il mancato rispetto del principio di legalità: ciò sulla base, sostanzialmente, delle medesime argomentazioni già esposte nel ricorso. Sottolinea poi come l'atto in questione sarebbe illegittimo, anche perché tale da contenere una disciplina eccessivamente analitica e puntuale; in contrasto con le sentenze di questa Corte nn. 177 e 1145 del 1988.

Infine, ribadisce le censure in tema di costruzioni e ristrutturazioni, di assunzioni del personale, di mancata partecipazione del Presidente della Giunta al Consiglio dei ministri, anche qui motivando con i medesimi argomenti già enunziati nel ricorso.

*Considerato in diritto*

1. — I tre ricorsi investono alcune norme della medesima legge statale, prospettando censure identiche, analoghe o connesse: essi pertanto possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. — La legge 5 giugno 1990, n. 135, autorizza l'attuazione di una vasta gamma di interventi «allo scopo di contrastare la diffusione dell'infezione da HIV mediante le attività di prevenzione e di assicurare idonea assistenza alle persone affette da tale patologia» (art. 1, comma primo).

Come risulta dalla Relazione governativa al disegno di legge, la Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS, istituita presso il Ministero della Sanità, ha predisposto un programma organico di interventi destinato ad essere recepito nel futuro piano sanitario nazionale; in attesa dell'approvazione di quest'ultimo, ritenuta la straordinaria gravità ed urgenza della situazione, con la legge impugnata si è provveduto ad adottare le misure reputate indispensabili ed indilazionabili dalla stessa Commissione.

In precedenza, nella materia oggetto della legge attuale, esisteva soltanto la previsione di un finanziamento straordinario a carico del Ministero della Sanità con indicazione solo sommaria della relativa destinazione.

L'art. 5 del decreto-legge 8 febbraio 1988, n. 27, convertito nella legge 8 aprile 1988, n. 109, infatti, tra le misure urgenti per gli organici ospedalieri e per la razionalizzazione della spesa sanitaria, ha previsto, nei limiti degli stanziamenti disposti a vantaggio del suddetto Ministero per programmi di lotta e prevenzione dell'AIDS, l'erogazione di somme, anche in deroga alle leggi vigenti, «per la costruzione o per la ristrutturazione di appositi reparti o sezioni ospedaliere», nonché per programmi di informazione e prevenzione a carattere nazionale o concernenti strutture di grandi comunità.

La legge in esame è dunque la prima a disporre un piano dettagliato, analitico e organico di misure per contrastare la patologia in questione.

Tali misure consistono essenzialmente — oltre che in interventi poliennali di prevenzione, informazione, ricerca e sorveglianza epidemiologica e sostegno al volontariato (art. 1, comma primo, lettera *a*)) — nella costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e nel potenziamento dei laboratori di analisi (lettera *b*)); nell'assunzione di nuovo personale (lettera *c*)); nello svolgimento di corsi di addestramento professionale (lettera *d*)); nel potenziamento dei servizi di assistenza ai tossicodipendenti e di quelli per le malattie a trasmissione sessuale (lettere *e*), *f*)); nel rafforzamento dell'organico dell'Istituto superiore di Sanità (lettera *g*)). È poi prescritta l'attuazione di servizi di assistenza domiciliare e di ospedale diurno dei soggetti affetti da AIDS e patologie correlate (art. 1, commi secondo e terzo). Per tutti gli interventi sono previsti finanziamenti a carico dello Stato (commi quinto, sesto, settimo).

Una disciplina particolareggiata concerne le attività di costruzione e ristrutturazione (art. 2); l'intervento di conferenze regionali nel procedimento di realizzazione degli interventi (art. 3); le modalità di assunzione del personale (art. 4); le garanzie di riservatezza e non discriminazione dei soggetti colpiti dall'infezione da HIV (artt. 5, 6, 7); l'istituzione di un comitato interministeriale per la lotta all'AIDS (art. 8); l'affidamento alle Regioni e Province autonome del potere di predisporre i programmi per l'assunzione del nuovo personale, per lo svolgimento dei corsi di addestramento e per i servizi di assistenza domiciliare e in ospedale diurno (art. 9, comma primo); l'attribuzione alle medesime del potere di istituire i centri di riferimento per il coordinamento della lotta contro l'AIDS, per la sorveglianza epidemiologica e l'attività informativa e formativa (comma secondo).

3. — Le Province di Bolzano e Trento e la Regione Lombardia hanno investito la legge con numerose censure, lamentando, in sostanza, che alcuni degli interventi previsti, e specialmente le modalità prescritte per la loro attuazione, si risolvono in una ingiustificata espropriazione o comunque in una illegittima compressione di competenze ad esse medesime riservate in via esclusiva e/o concorrente dalle norme costituzionali.

Prima di prendere in esame le specifiche questioni proposte, occorre, in una prospettiva di carattere generale e complessiva, osservare che la legge impugnata si presenta effettivamente, come risulta anche dai lavori preparatori, come intesa a dare una prima risposta seria e non frammentaria all'eccezionale situazione di emergenza sociale determinata dalla allarmante diffusione dell'infezione da HIV, patologia nuova e gravissima in espansione a livello non solo nazionale, ma mondiale, e ciò tenendo conto anche delle numerose iniziative esistenti in campo internazionale: si può ben dire dunque che tale legge vuole perseguire un interesse non frazionabile, ma concernente l'intera collettività nazionale e che richiede, per essere soddisfatto, misure e interventi di dimensioni corrispondenti.

Inoltre, si tratta di un interesse che si presenta come particolarmente stringente e imperativo, essendo connesso alla indilazionabile necessità di contrastare, con mezzi adeguati, gli effetti eccezionali di un fenomeno morboso devastante, nell'intento di fornire uno *standard* minimo irrinunciabile di garanzia, in condizioni di eguaglianza in tutto

il territorio della Repubblica, ad un valore, la salute, che, protetto dalla Costituzione come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32), è stato costantemente riconosciuto come primario da questa Corte sia per la sua inerenza alla persona umana sia per la sua valenza di diritto sociale, caratterizzante la forma di stato sociale disegnata dalla Costituzione (v. spec., tra le tante, le sentenze nn. 455 del 1990, 324 del 1989, 1011 del 1988, 294 e 177 del 1986).

Il perseguimento di un interesse siffatto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, giustifica in principio la compressione da parte del legislatore statale di ogni tipo di competenza regionale o provinciale, e ciò anche con interventi di dettaglio, purché si tratti di misure necessarie e proporzionate rispetto alla realizzazione dell'interesse medesimo (v. spec., sentenze nn. 177 e 217 del 1988, 399 e 459 del 1989, 21 del 1991).

Naturalmente, ciò non implica necessariamente che le provvidenze regionali o provinciali debbano essere comunque escluse, ma, al contrario, consente che esse siano fatte salve ove siano compatibili con le modalità e gli scopi dell'intervento nazionale e possano essere adeguatamente coordinate e utilizzate al medesimo fine.

Tutto ciò premesso, si deve riconoscere che la legge impugnata effettivamente incide nei diversi settori che le Province autonome e la Regione Lombardia rispettivamente rivendicano come attribuiti a vario titolo alla propria competenza, non potendo accedersi — dati i molteplici aspetti della normativa in esame — alla tesi dell'Avvocatura dello Stato che vorrebbe ricomprenderne l'oggetto nell'angusto e inappropriato ambito delle «epidemie», peraltro sottratto alle sole Regioni ordinarie (art. 6, comma primo, lettera b), legge n. 833 del 1978), ma non, come risulta dalle relative norme di attuazione statutaria, alle Province autonome.

Tuttavia, tale riconoscimento non può per sé solo indurre a concludere per l'illegittimità delle norme impuginate, dovendo ancora verificarsi, secondo i ricordati criteri di giudizio, se le singole misure adottate siano tali, nel loro contenuto e modalità di realizzazione, da collegarsi o meno effettivamente e ragionevolmente con le esigenze unitarie sopra descritte.

4. — Passando ora alla valutazione delle diverse censure, si può innanzi tutto notare che i tre ricorsi, nella maggioranza dei casi, concernono le medesime disposizioni (artt. da 1 a 4 e 9 della legge).

La sola Provincia di Bolzano, impugna l'intera legge per contrasto con l'art. 52, ultimo comma, Statuto Trentino-Alto Adige e l'art. 19 d.P.R. n. 49 del 1973, in quanto all'approvazione del disegno di legge relativo non avrebbe partecipato il Presidente della Giunta provinciale, perché non invitato all'apposita seduta del Consiglio dei ministri.

Tale questione non è fondata.

Questa Corte ha infatti costantemente ed anche di recente ribadito che l'intervento del Presidente della Giunta provinciale in Consiglio dei ministri «quando si trattano questioni che riguardano la provincia» (art. 52, ultimo comma, Statuto) in tanto è da ritenere necessario in quanto l'interesse su cui incide la disciplina legislativa contestata sia un interesse differenziato, e cioè proprio e peculiare della Provincia medesima (v. da ultime, sentenze nn. 85, 224 e 381 del 1990).

Nella specie l'esigenza che la legge in esame vuole soddisfare non può dirsi così qualificata, concernendo invece essa, per le caratteristiche del fenomeno che intende combattere, l'intera collettività nazionale in modo indifferenziato.

Di conseguenza, non possono dirsi violate le norme invocate a parametro dalla Provincia di Bolzano.

5. — Non fondata è pure la questione proposta dalla Provincia di Trento e dalla Regione Lombardia nei confronti dell'art. 1, comma primo, lettere b), c), d), e), f), per violazione delle rispettive competenze in tema di edilizia ospedaliera, organici e assunzioni del personale e formazione professionale, in quanto tale normativa prevederebbe un programma di interventi da realizzare mediante un piano ministeriale *ad hoc*, aggiuntivo rispetto al piano sanitario nazionale, per di più senza alcuna partecipazione effettiva delle Regioni e Province.

In contrario si può osservare — anche a non voler considerare che, dato l'interesse perseguito, è del tutto coerente che l'individuazione e la pianificazione degli interventi avvenga in sede nazionale — che in ogni caso nella disposizione in esame il «piano ministeriale» non è un vero e proprio strumento programmatico operativo ma una mera indicazione di massima di obiettivi e finalità da raggiungere, mentre la determinazione concreta dei singoli programmi è poi rimessa, in successive disposizioni, a specifici atti di soggetti diversi, (rispettivamente: art. 2, comma secondo e terzo, art. 9, comma primo), tra l'altro con la partecipazione, in modi e gradi diversi, delle stesse Regioni e Province.

Di conseguenza tale disposizione, non stabilendo di per sé una ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, non può considerarsi invasiva delle attribuzioni delle ricorrenti (v. in tal senso anche la sentenza n. 85 del 1990).

6. — Sia le Province autonome sia la Regione Lombardia impugnano il comma secondo del medesimo articolo 1.

La Provincia di Bolzano lamenta che tale disposizione disciplini in modo dettagliato il servizio di trattamento domiciliare dei malati di AIDS, con indicazione anche del tetto massimo dei posti da ripartire tra le Regioni, così invadendo la sua competenza in materia, tra l'altro già esercitata con l'individuazione di una struttura centralizzata facente capo all'ospedale di Bolzano.

La questione non è fondata.

La norma censurata infatti contiene solo criteri di larga massima cui deve ispirarsi il servizio, la cui concreta e graduale attivazione peraltro è assoggettata ad «indirizzi regionali» e deve avvenire comunque secondo programmi formulati dalle stesse Regioni e Province autonome (art. 9, comma primo); d'altra parte, l'indicazione del numero massimo dei posti da realizzare in tutto il territorio nazionale e da ripartire tra le Regioni e Province «secondo le rispettive esigenze» discende da valutazioni tecniche formulate dalla Commissione ministeriale in relazione al fabbisogno complessivo ed al *minimum* di prestazioni ritenuto indispensabile nella stessa sede, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili allo scopo. Infine, secondo quanto si è detto più sopra, la norma impugnata non esclude che possano essere utilizzate misure provinciali già esistenti, se adeguate.

Sempre in relazione allo stesso art. 1, comma secondo, la Provincia di Bolzano da un lato, quella di Trento e la Regione Lombardia dall'altro, contestano la legittimità dell'attribuzione al Ministero del potere di definire le modalità per il convenzionamento degli enti ed il personale autorizzati a svolgere il servizio di trattamento a domicilio dei soggetti affetti da AIDS.

Secondo la prima, tale previsione sarebbe illegittima per invasione delle proprie competenze anche esclusive in materia (art. 8, n. 1), Statute) e per violazione dei principi della proporzionalità etnica e del bilinguismo. Ad avviso delle seconde, invece, la medesima previsione sarebbe in contrasto con il principio di legalità e della riserva di legge, poiché non vi sarebbero predeterminati i criteri di svolgimento del potere ministeriale.

Le censure non sono fondate.

L'attribuzione al Ministro del potere in discussione è infatti resa necessaria dall'esigenza di assicurare con la dovuta tempestività l'uniformità del servizio per l'intera collettività nazionale secondo precisi requisiti d'idoneità e *standards* tecnici, peraltro strettamente commisurati alle finalità e caratteristiche del servizio medesimo indicate nella prima parte della disposizione impugnata.

L'atto del Ministro non è dunque privo di fondamento giustificativo né di linee-guida per la sua adozione.

La sua previsione infine non viola i principi della proporzionalità etnica e del bilinguismo poiché, come questa Corte ha già più volte osservato, le norme statutarie in proposito sono sempre immediatamente operative senza necessità di espresso richiamo da parte delle singole leggi (v. da ultime le sentenze 85 e 224 del 1990) e quindi costituiscono anche nella specie un limite naturale inderogabile del potere ministeriale.

7. — Tutte e tre le ricorrenti impugnano poi il comma terzo dello stesso art. 1 perché demanda al Ministro il potere di disciplinare l'attività di trattamento a domicilio e quella di assistenza a ciclo diurno negli ospedali mediante atti di indirizzo e coordinamento asseritamente privi di contenuto predeterminato.

La Provincia di Bolzano inoltre prospetta la tesi che la stessa funzione di indirizzo e coordinamento in materia sanitaria, di cui all'art. 5 della legge n. 833 del 1978, non possa essere validamente esercitata nei suoi confronti poiché la medesima legge, nel successivo art. 80 farebbe salva la sua autonomia anche rispetto alla detta funzione.

Tale ultima tesi è inaccettabile, soprattutto perché non tiene conto del principio consolidato della giurisprudenza costituzionale per cui, in via generale, la funzione di indirizzo e coordinamento, dato il suo fondamento costituzionale, concerne anche la Provincia di Bolzano, sia pure con i limiti peculiari derivanti dai valori propri della autonomia di questa (cfr. spec. sentenza n. 242 del 1989), e non potrebbe pertanto essere esclusa da una semplice legge ordinaria quale è la n. 833 del 1978 (ammessa e non concessa la correzione della prospettata interpretazione del suddetto art. 80).

Per quanto concerne il preteso contrasto della norma impugnata con il principio di legalità, si può osservare che la legge indica il soggetto competente (mediante il riferimento all'art. 5 della legge n. 833 del 1978), e circoscrive adeguatamente il contenuto degli atti, descrivendo sia le attività da coordinare sia i rispettivi fini e criteri, e precisamente, nel comma secondo, prima parte (per quanto concerne il trattamento domiciliare) e nel comma successivo (per l'attività di ospedale diurno) nei quali sono sufficientemente specificate le caratteristiche dei servizi che si vogliono attuare.

Pertanto, anche le censure concernenti l'art. 1, comma terzo, non sono fondate.

8. — Il nucleo centrale delle impugnative di tutte e tre le ricorrenti è poi costituito da un nutrito gruppo di doglianze che investono le previsioni concernenti in vario modo i programmi di costruzione e ristrutturazione delle strutture ospedaliere per malattie infettive (art. 1, commi quarto e quinto; art. 2, commi dal secondo al settimo; art. 3).

Le ricorrenti lamentano in sintesi che, mediante una disciplina eccessivamente analitica e, specialmente, mediante una sostanziale sottrazione dell'intera operazione alla disponibilità delle Regioni e Province autonome, la normativa impugnata incida illegittimamente, per profili diversi, in competenze ad esse riservate e precisamente: per quanto concerne le Province, nella loro competenza esclusiva in tema di urbanistica, tutela del paesaggio, lavori pubblici, espropriazione per pubblica utilità (art. 8, nn. 5), 6), 17) e 22) Statuto), nella competenza concorrente sull'igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera (art. 9, n. 10), Statuto), nonché nella loro autonomia finanziaria (spec. artt. 78 e 79, Statuto) e di bilancio (artt. 83, 84, Statuto); per quanto riguarda la Regione Lombardia, nella competenza concorrente per l'assistenza sanitaria ed ospedaliera e per i lavori pubblici di interesse regionale (art. 117 Cost.) e nella relativa autonomia di spesa.

Prima di affrontare le specifiche questioni, è necessario ricordare che il piano di interventi in questione nasce dalla necessità di adeguare le strutture ospedaliere per malattie infettive al fabbisogno di posti letto per il 1992, indicato, in relazione al previsto andamento epidemiologico dell'AIDS, dall'apposita Commissione ministeriale; che le particolari modalità di attuazione del piano sono stabilite in considerazione della eccezionale urgenza degli interventi (art. 2, comma primo).

Non sembra dubbio dunque che, per questo aspetto, il piano medesimo sia uno degli strumenti previsti per fronteggiare la fondamentale esigenza unitaria collegata all'interesse nazionale sopra illustrato, in relazione alla situazione eccezionale in atto (v. par. 3). Lo stesso piano inoltre deve essere realizzato tenendo presenti anche le necessità poste da altre malattie infettive, diverse dall'AIDS.

Di tale presupposto occorre tener conto per valutare le specifiche doglianze che colpiscono questo o quell'aspetto della disciplina procedimentale e le modalità di finanziamento del piano in questione.

L'attuazione di quest'ultimo si snoda nelle seguenti fasi: 1) emanazione di indicazioni tecniche da parte della Commissione anti-AIDS (art. 2, comma secondo), sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni e il Consiglio sanitario nazionale (art. 1, comma primo, lettera b)); 2) determinazione da parte di Regioni e Province autonome, nell'ambito di tali indicazioni, della distribuzione e localizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia e di costruzione di nuove strutture, con sostituzione del Ministero della Sanità in caso di mancato adempimento nel termine (comma secondo); 3) a) approvazione da parte del C.I.P.E. — su proposta del Ministro della Sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale — del programma degli interventi suddiviso per Regioni e Province con relativa indicazione delle localizzazioni e del dimensionamento delle strutture; b) individuazione contestuale da parte dello stesso C.I.P.E. dei soggetti incaricati dell'espletamento, in concessione di servizi, dei compiti amministrativi afferenti all'esecuzione del piano secondo convenzioni stipulate in sede ministeriale (comma terzo); 4) compimento da parte dei concessionari di tutta l'attività preliminare e di redazione dei progetti (comma quarto); 5) parere sui progetti del nucleo di valutazione di esperti tecnico-sanitari istituito dalla legge n. 67 del 1988, art. 20, comma secondo (comma quinto); 6) approvazione dei progetti da parte della Conferenza regionale all'unanimità e, in mancanza, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio medesimo (art. 3); 7) assistenza dei concessionari, e direzione dei lavori, fino ai collaudi (art. 2, comma quarto); 8) esecuzione delle opere a mezzo di contratti di appalto secondo le procedure previste dalla legge n. 80 del 1987, art. 3 e con la partecipazione di rappresentanti ministeriali nelle relative commissioni giudicatrici (commi sesto e settimo); 9) collaudo a mezzo di commissioni nominate in sede ministeriale, sotto l'alta sorveglianza del Ministro dei Lavori Pubblici di concerto con quello della Sanità (comma settimo).

9. — Le doglianze delle ricorrenti colpiscono presso che tutte le fasi sopra illustrate.

Innanzitutto, esse contestano la legittimità del potere sostitutivo ministeriale da esercitarsi, sentita la Commissione nazionale anti-AIDS, ove le Regioni o Province manchino di determinare, nel termine perentorio di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, la distribuzione e localizzazione delle opere di ristrutturazione e costruzione ospedaliera.

Contrariamente a quanto ritengono le ricorrenti, il potere in questione rispetta taluni dei principi posti dalla giurisprudenza di questa Corte in materia, in quanto è attribuito ad un'autorità di governo, in relazione

all'inadempimento di attività regionali prive di discrezionalità nell'*an* e assoggettate ad un termine perentorio; è rivolto a porre rimedio, in un'ipotesi eccezionale, ad un pericolo evidente di grave pregiudizio ad un interesse nazionale fondamentale (v. spec. sentenze nn. 177 e 1000 del 1988, 101, 324, 338 e 533 del 1989, 85 del 1990).

Ciò nonostante, la previsione del potere in questione non può considerarsi legittima poiché essa non è rispettosa del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, non dettando allo scopo idonee garanzie procedurali. Infatti non può considerarsi tale la previa audizione, da parte del Ministro, della Commissione nazionale anti-AIDS, trattandosi di un organo tecnico ministeriale, come tale non legittimato a rappresentare le ragioni degli enti autonomi. Di conseguenza, l'attribuzione del potere in contestazione deve ritenersi illegittima nella parte in cui non prevede che siano preventivamente sentite le Regioni e le Province sulle ragioni del mancato adempimento (v. spec. sentenze nn. 304 del 1987, 830 del 1988, 85 del 1990). Viceversa, non può considerarsi illegittima l'attribuzione delle competenze sopra indicate ad organi statali (C.I.P.E.) o a soggetti da questi individuati (concessionari), né la partecipazione di rappresentanti ministeriali alle Commissioni giudicatrici delle gare di appalto, né la designazione ministeriale dei membri delle Commissioni di collaudo, né, infine, l'esercizio, da parte del Ministro dei Lavori Pubblici, del potere d'alta sorveglianza: si tratta infatti di opere essenziali alla tutela del ricordato interesse nazionale, la cui uniformità e tempestività di realizzazione esige l'uso di mezzi straordinari commisurati all'eccezionalità della situazione di specie, come del resto questa Corte ha già riconosciuto in ipotesi analoghe (v. spec. sentenze nn. 533 del 1988, 324 e 459 del 1989).

D'altra parte si deve considerare che le competenze delle Regioni e Province non sono del tutto escluse, poiché spetta pur sempre ad esse di determinare (sia pure nell'ambito delle indicazioni tecniche della Commissione nazionale anti-AIDS) la distribuzione e localizzazione degli interventi, determinazione destinata a confluire nel programma complessivo da approvarsi dal C.I.P.E. e che quest'ultimo non potrebbe, senza violare anche il principio di leale cooperazione, arbitrariamente e senza giustificazione disattendere. Inoltre, le istanze regionali e provinciali possono essere fatte valere in seno al Consiglio sanitario nazionale, in relazione alla prescritta previa audizione di quest'ultimo in ordine alla approvazione del C.I.P.E. e, più ancora, nella Conferenza permanente Stato-Regioni, sentita in sede di elaborazione delle indicazioni periodiche sulle linee generali del piano (art. 1, comma primo, lettera *b*). Infine, la eccezionale situazione di emergenza fa ritenere non irragionevoli la brevità del termine di adempimento imposto alle Regioni (v. in tal senso sentenza n. 459 del 1989), che peraltro risulta in fatto sostanzialmente rispettato.

Le questioni concernenti l'art. 2, commi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo, nonché l'art. 1, comma quarto, debbono perciò ritenersi non fondate.

10. — L'affermata competenza statale sugli interventi in questione, induce a ritenere di conseguenza (v. anche le sentenze nn. 800 del 1988; 324, 399, 459, 505 del 1989) egualmente non fondate le questioni concernenti la asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale e provinciale da parte dell'art. 1, comma quinto, e ciò tanto più perché qui — come peraltro la Corte ha già espressamente affermato proprio in materia sanitaria (sentenza n. 64 del 1987) — le Regioni e Province autonome partecipano alla definizione dei programmi da finanziare; per le Province autonome è da aggiungere che le modalità di finanziamento contestate sono conformi anche al dettato dell'art. 5, comma primo, delle norme di attuazione poste con d.P.R. n. 386 del 1989. Da tutto ciò discende che le norme in esame non contrastano neppure con gli artt. 83 e 84 dello Statuto del Trentino-Alto Adige.

Infine, non sembra mostrare aspetti di illegittimità, contrariamente alla prospettazione della Provincia di Trento e della Regione Lombardia, il particolare meccanismo di finanziamento mediante ricorso a fondi già attribuiti e non utilizzati nell'ambito della precedente erogazione per il 1988, concernente analogo tipo di intervento di lotta contro l'AIDS: il riassorbimento e l'impiego nello stesso settore e per gli stessi scopi di fondi che le Regioni non avevano ritenuto di dover utilizzare non può infatti ritenersi lesivo di competenze, tra l'altro non tempestivamente esercitate.

12. — Oggetto di impugnativa da parte di tutte e tre le ricorrenti è poi l'art. 3, che istituisce la Conferenza regionale quale sede per una valutazione complessiva dei progetti di ristrutturazione e costruzione da parte di tutti i soggetti comunque chiamati ad esprimere intese, autorizzazioni, approvazioni, concessioni, nulla osta. L'approvazione espressa all'unanimità sostituisce tutti tali atti (art. 3, comma terzo). Se invece l'unanimità non è raggiunta nel breve termine previsto, si provvede, su richiesta motivata del Ministro della Sanità e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio medesimo. Tale decreto ha i medesimi effetti dell'atto di approvazione unanime da parte della Conferenza, cui si sostituisce.

La Provincia di Bolzano contesta il fatto che sia attribuita alla Conferenza — con eventuale sostituzione ministeriale — una competenza che, invece, spetterebbe ad essa medesima. La Provincia di Trento e la Regione Lombardia criticano invece soprattutto il fatto che l'atto sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri possa, da

un lato, surrogare anche l'autorizzazione paesistica di competenza delle Regioni e Province sulla quale, nella Conferenza, queste abbiano invece espresso in concreto una valutazione negativa; dall'altro, che esso possa sovrapporsi agli strumenti urbanistici provinciali e regionali, pur trattandosi di opere di competenza regionale.

La doglianza della Provincia di Bolzano non può essere accolta: lungi dal potersi dire illegittima, la previsione di un organo misto in cui, nell'esercizio di funzioni amministrative, siano rappresentati tutti i soggetti portatori di interessi coinvolti nel procedimento di realizzazione delle opere, in modo che tali soggetti possano confrontarsi direttamente ed esprimere le loro posizioni, trovando, in un quadro di valutazione globale, soluzioni di corretto ed idoneo contemperamento delle diverse esigenze, deve invece considerarsi, oltre che un mezzo di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa, anche un adeguato strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni. Il medesimo strumento del resto è stato già valutato positivamente da questa Corte anche in precedenti ipotesi in cui, come nel caso presente, riconosciuta l'esistenza di un interesse nazionale a fondamento dell'ingerenza statale in settori materiali attribuiti alle Regioni, si presentava come particolarmente fitto l'intreccio dei poteri statali con le attribuzioni rimaste a queste ultime (v. spec. sentenza n. 85 del 1990 e 337 del 1989).

D'altra parte, istituti del genere, sia pure variamente strutturati e con compiti diversi, sono previsti anche in leggi recentissime, sia di portata più generale, come quelle di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990, art. 27) e del procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990, art. 14) — destinata espressamente, quest'ultima, nelle sue «norme fondamentali» o nei suoi «principi», a limitare e conformare la potestà legislativa, rispettivamente, delle Regioni ad autonomia speciale e di quelle ordinarie (art. 29) — sia in provvedimenti puntuali concernenti settori determinati (v. per esempio, da ultima, la legge n. 380 del 1990 sulla istituzione del sistema idroviario padano-veneto, art. 3).

Né potrebbe ritenersi, come invece vuole la Provincia di Bolzano, che la sua autonomia non sia adeguatamente salvaguardata dalla prevista sua partecipazione alla Conferenza mediante un semplice funzionario; ciò perché la Conferenza è chiamata ad esercitare funzioni meramente amministrative, mentre le eventuali altre istanze, anche di ordine politico, della Provincia stessa in relazione al piano edilizio hanno modo di esprimersi soprattutto nella Conferenza permanente Stato-Regioni che, come si è ricordato, deve essere sentita dalla Commissione anti-AIDS prima di dare le sue indicazioni periodiche circa il fabbisogno di strutture ospedaliere per la lotta contro la malattia (v. sul punto anche il sistema introdotto per gli organi misti Stato-Regioni dal decreto legislativo n. 418 del 1989 (spec. art. 5) in attuazione dell'art. 12, comma settimo, della legge n. 400 del 1988).

La medesima Conferenza regionale è inoltre promossa dal Ministro, previa intesa con la Regione (o Provincia).

Infine, la richiesta dell'unanimità come criterio di decisione non è una condizione vessatoria, ma vale a garantire l'autonomia dei singoli enti partecipanti e specialmente quella costituzionalmente rilevante delle Regioni e Province autonome, impedendo che queste siano costrette ad adeguarsi a decisioni da esse non condivise, ma imposte dalla maggioranza.

Per quanto poi concerne l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri come rimedio per il mancato raggiungimento dell'unanimità (art. 3, comma quarto), premesso che l'intervento in questione risponde per i suoi requisiti formali ai principi posti dalla giurisprudenza di questa Corte, deve notarsi altresì che, nel caso particolare, esso appare espressione di un potere statale connesso alla improrogabile necessità di realizzare un interesse nazionale urgente ed essenziale; si tratta quindi di un potere che, «non tollera, per sua natura, limitazioni in nome di interessi di altri enti pubblici o procedure che ne possano paralizzare o rallentare irragionevolmente il compimento» (così sentenza n. 337 del 1989).

Di conseguenza, le caratteristiche proprie del caso di specie inducono a ritenere che la previsione del potere di sostituzione ora contestata possa ritenersi in sé e per sé non illegittima, poiché anche il possibile sovrapporsi della decisione governativa all'eventuale contrario avviso espresso dalla Regione o Provincia nella Conferenza risulta qui giustificato, per un verso, dalla prevalenza e inderogabilità dell'interesse che l'atto sostitutivo è volto a realizzare; per altro verso, dall'attribuzione del potere medesimo non già al Ministro della Sanità — abilitato soltanto a presentare una «motivata richiesta» — ma, in sostanza, al Consiglio dei ministri, la cui deliberazione costituisce il presupposto essenziale per l'adozione dell'atto mediante decreto del Presidente del Consiglio medesimo.

Tuttavia, proprio in vista di tale eventuale sovrapposizione, particolarmente pressante è l'esigenza che l'adozione di un simile atto avvenga con le adeguate garanzie procedurali del principio di leale cooperazione, con strumenti cioè che, in particolare, stante la specificità del caso, consentano alle Regioni (o Province) anche di esplicitare all'organo governativo le ragioni del proprio dissenso.

A tanto non provvede l'art. 3, comma quarto: pertanto esso, nella parte in cui non prevede che siano preventivamente sentite le Regioni o le Province autonome deve ritenersi costituzionalmente illegittimo.

13. — Infondata è l'impugnativa proposta dalla Provincia di Bolzano circa l'art. 4, commi dal primo al sesto, nella parte in cui disciplina l'assunzione di nuovo personale in deroga alle leggi vigenti e in cui affida alle UU.SS.LL. l'organizzazione di corsi di aggiornamento e formazione del personale sanitario, per asserito contrasto con i principi della proporzionalità etnica e del bilinguismo: come si è più sopra ricordato infatti (v. par. 6), poiché tali principi debbono essere comunque immediatamente applicati indipendentemente da espressi richiami nelle singole leggi, è del tutto irrilevante il silenzio sul punto della normativa impugnata, mentre è evidente che, trattandosi di principi di grado costituzionale, essi non possono certo essere derogati neppure da disposizioni di legge ordinaria che, in vista di situazioni straordinarie, introducono strumenti atipici.

14. — La questione posta dalla Provincia di Trento e dalla Regione Lombardia circa la legittimità del potere sostitutivo ministeriale nell'emanazione del bando di concorso per personale medico di laboratorio, in caso di inattività regionale oltre il termine perentorio (art. 4, comma primo) non può essere accolta: infatti, considerando sempre lo scopo perseguito dalla legge, non si può negare che si tratti, al contrario di quanto ritengono le ricorrenti, di attività regionali vincolate nell'*an*, trattandosi di integrare gli organici dei reparti ed istituti addetti alla lotta contro l'AIDS, nei limiti delle dotazioni organiche e di spesa di cui all'art. 1, comma primo, lettera c).

Eguale non fondata è la censura relativa alla brevità del termine di adempimento, per le ragioni già dette, come pure quella concernente il potere ministeriale di disciplinare l'istituzione e l'effettuazione dei corsi di addestramento del personale sanitario (art. 4, comma terzo): l'intervento ministeriale è infatti volto, e limitato, a fissare i necessari criteri uniformi circa le particolari condizioni e agevolazioni della frequenza imposte al personale, nonché i requisiti di preparazione tecnico professionale necessaria per la lotta all'AIDS, mentre non si deve trascurare il fatto che è lasciato alle Regioni di formulare i programmi per l'attività relativa (art. 9, comma primo).

15. — È fondata invece la questione proposta da tutte e tre le ricorrenti a proposito dell'art. 9, comma primo, laddove prevede che, ove le Regioni, o le Province autonome, non provvedano entro un certo termine a predisporre i programmi per l'assunzione di personale sanitario lo svolgimento dei corsi di formazione e aggiornamento professionale, il potenziamento dei servizi di assistenza ai tossicodipendenti e dei servizi per le malattie a trasmissione sessuale, nonché il servizio di trattamento domiciliare (art. 1, comma secondo), il Ministro della Sanità procede alla nomina di commissari per il compimento degli atti necessari.

Infatti, pur trattandosi sempre di un potere statale collegato alla soddisfazione del medesimo interesse primario che è sotteso a tutta la legge, la sua previsione nel caso particolare deve ritenersi illegittima poiché, oltre a non contemplare garanzie procedurali di tipo cooperativistico quali quelle indicate più sopra, affida in sostanza l'adozione degli atti sostitutivi ad autorità non governative. Non potrebbe dirsi infatti che anche qui, come nel caso risolto dalla sentenza n. 460 del 1989 di questa Corte, i commissari intervengono come «meri organi tecnici» di supporto dell'organo governativo: infatti la norma impugnata, in relazione per di più ad attività regionali dotate di un notevole margine di discrezionalità e non meramente esecutive, affida al Ministro la pura e semplice nomina dei commissari, ma non la concreta determinazione degli atti sostitutivi né la fissazione di direttive, idonee comunque a far rientrare l'intervento previsto sotto il suo controllo e la sua responsabilità politica.

Di conseguenza, l'art. 9, comma primo, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede l'adozione di atti sostitutivi ad opera di organi non governativi senza la previa audizione delle Regioni e Province interessate.

16. — Quanto infine alle censure relative al secondo comma dello stesso articolo 9, deve innanzi tutto riconoscersi che si tratta, anche qui, di fattispecie (i centri di riferimento) attribuite alla competenza regionale (v. in tal senso sentenza n. 467 del 1990). La disposizione impugnata però non contiene norme che eccedono le mere indicazioni di carattere generale; essa non è dunque tale da limitare illegittimamente l'esercizio di questa competenza, nè, per il suo contenuto, può impedire la sopravvivenza di discipline regionali già esistenti e non incompatibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma secondo, della legge 5 giugno 1990, n. 135 (Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS), nella parte in cui non prevede che le Regioni e le Province autonome interessate siano preventivamente sentite in ordine all'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma quarto, della legge 5 giugno 1990, n. 135, nella parte in cui non prevede che le Regioni e le Province autonome interessate siano preventivamente sentite in ordine all'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma primo, della legge 5 giugno 1990, n. 135, nella parte in cui affida a commissari nominati dal Ministro della Sanità l'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti, e nella parte in cui non prevede che le Regioni e le Province autonome siano in proposito preventivamente sentite;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge 5 giugno 1990, n. 135, sollevata, in riferimento all'art. 52, ultimo comma, dello Statuto Trentino-Alto Adige e all'art. 19 del d.P.R. 1º febbraio 1973, n. 49, dalla Provincia di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma primo, lettere b), c), d), e), f), della legge 5 giugno 1990, n. 135, sollevata, rispettivamente, dalla Provincia di Trento, in riferimento agli artt. 8, nn. 17) e 29), 9, n. 10) e 16 dello Statuto speciale, e relative norme di attuazione, e dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma secondo, della legge 5 giugno 1990, n. 135, sollevate, rispettivamente, dalle Province di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 89, 99, 100, 101 dello Statuto speciale, e relative norme di attuazione; dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma terzo, della legge 5 giugno 1990, n. 135, sollevate, rispettivamente, dalle Province di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 9, n. 10), 16 dello Statuto speciale e all'art. 80 della legge 23 dicembre 1978, n. 833; dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi quarto e quinto, 2, commi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo, della legge 5 giugno 1990, n. 135, sollevate, rispettivamente, dalle Province di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 8, nn. 3), 5), 6), 17), 22), 9, n. 10), 16, 78, 79, 83, 84, 104 e titolo VI dello Statuto speciale, e relative norme di attuazione; dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma primo, secondo, terzo e quinto della legge 5 giugno 1990, n. 135, sollevate, rispettivamente, dalle Province di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 8, nn. 3), 5), 6), 17) 22), 16 dello Statuto speciale; dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, della legge 5 giugno 1990, n. 135, sollevate, rispettivamente, dalle Province di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 8, n. 29), 9, n. 10), 16, 89, 99, 100, 101 dello Statuto speciale, e relative norme di attuazione; dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma secondo, della legge 5 giugno 1990, n. 135, sollevate, rispettivamente, dalle Province di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 9, n. 10) e 16 dello Statuto speciale; dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* SPAGNOLI

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

N. 38

*Sentenza 17-31 gennaio 1991***Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.****Lavoro - Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Lombardia e Umbria - Attività formative, verifiche e controlli - Esigenza del rispetto della normativa comunitaria per la corretta utilizzazione dei contributi del Fondo sociale europeo - Spettanza allo Stato d'intesa con le regioni interessate.**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Lombardia e Umbria notificati il 19 e 22 giugno e il 6 e 13 luglio 1990, depositati in Cancelleria il 26 giugno, il 4, 13, 16 e 21 luglio 1990, per conflitti di attribuzione sorti a seguito della circolare del Ministero del lavoro in data 2 aprile 1990, n. 32 (recante «Vigilanza sulle attività formative. Istruzioni sulle verifiche e controlli del Ministero del lavoro effettuate attraverso gli Ispettorati del lavoro»), ed iscritti ai nn. 20, 24, 26, 27 e 28 del registro conflitti 1990;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 dicembre 1990 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli Avvocati Giandomenico Falcon per le Regioni Emilia-Romagna e Veneto, Mario P. Chiti per la Regione Toscana, Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Lombardia, Giovanni Tarantini per la Regione Umbria e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso del 19 giugno 1990 (reg. confl. n. 20 del 1990) la Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine alla circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 32/90, in data 2 aprile 1990, avente ad oggetto «Vigilanza sulle attività formative. Istruzioni sulle verifiche e controlli del Ministero del Lavoro effettuate attraverso gli Ispettorati del Lavoro».

Sostiene la ricorrente che, ai sensi degli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, e a norma della legislazione ordinaria di attuazione, non spetta allo Stato 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.

Dopo aver premesso che la potestà legislativa e amministrativa in materia di formazione professionale compete alle regioni ai sensi delle sopraindicate norme costituzionali, la Regione ricorrente espone che nella legislazione ordinaria la materia è disciplinata, oltre che dagli artt. 35-41 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 la titolarità regionale delle relative funzioni.

Allo Stato l'art. 18 della citata legge riserva specifici compiti, che debbono necessariamente essere svolti a livello nazionale, tra i quali anche alcuni consistenti nella diretta erogazione di attività di formazione professionale. Ed è ovvio, prosegue la ricorrente, che in relazione a tali attività lo Stato dispone anche dei connessi poteri di vigilanza e controllo.

Il medesimo art. 18 affida poi allo Stato alcuni compiti di finanziamento o di finanziamento integrativo: così a quest'ultimo spetta — oltre che «l'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).

In relazione a tali 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 citata lett. h), ad avviso della ricorrente lo Stato potrà richiedere alla regione la documentazione più idonea a dimostrare la regolarità delle domande e della gestione, ma ogni attività diretta ed operativa, ivi compresa l'effettuazione dei controlli da svolgersi in loco, spetta necessariamente ed esclusivamente alla regione; ciò in quanto il ruolo di finanziatore non attribuisce allo Stato la titolarità della funzione finanziata, che rimane quindi regionale.

Inoltre, la distinzione tra gli «accertamenti tecnico-contabili» e la «attività di sorveglianza in senso lato», la quale spetterebbe in generale al Ministero, stravolge, prosegue la ricorrente, il riparto di compiti fissato dalla Costituzione e dalle leggi, e contraddice quanto stabilito con la sentenza di questa Corte n. 216 del 1987, secondo la quale (per le sole azioni di portata nazionale e pluriregionale) le certificazioni contabili appartengono alla competenza dello Stato, mentre «il profilo sostanziale risiede nel preventivo controllo»: e se tale controllo spetta anche allo Stato per le azioni pluriregionali e nazionali, ne consegue che esso spetta integralmente alle regioni per le azioni di portata solo 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 n. 2052/88 e n. 4253/88.

Se infatti i due regolamenti, ed in particolare gli artt. 23 e 25 del secondo, prevedono misure di controllo adottate dagli «Stati membri», con tali disposizioni la normativa comunitaria intenderebbe riferirsi allo Stato come insieme, ma non attribuire una competenza specifica e particolare allo Stato come persona del diritto interno. Il che verrebbe reso esplicito dal citato art. 23, ove si dice che gli Stati effettuano i controlli «conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali».

La fondatezza della rimostranza regionale sarebbe inoltre confermata dalla giurisprudenza di questa Corte, che con la citata sentenza n. 216 del 1987 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 contributo concesso.

Infine, la Regione prospetta anche la violazione delle 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. Anche sotto questo profilo, conclude la ricorrente, una circolare ministeriale non costituisce comunque uno strumento giuridicamente idoneo ad intervenire, alterando l'ordine delle competenze stabilite dalla legislazione ordinaria attuativa del disegno costituzionale. Ad essa mancherebbe, infatti, il necessario fondamento legislativo, secondo il requisito primo di legalità degli atti di indirizzo, come stabilito sin dalla sentenza n. 150 del 1982 di questa Corte.

2. — Argomentazioni analoghe vengono espresse dalla Regione Veneto nel suo ricorso avverso la medesima circolare (reg. confl. n. 24 del 1990).

La Regione denuncia, in particolare, il vizio di eccesso di potere, dovuto alla utilizzazione dello strumento amministrativo per finalità che avrebbero semmai richiesto l'intervento del legislatore, da un lato, e del massimo organo governativo dello Stato, dall'altro: e ciò perché l'oggetto dell'atto impugnato corrisponde in realtà ad una pretesa ridefinizione di una materia regionale, nonché alla individuazione di poteri statali connessi a pretese esigenze di carattere unitario.

Sostiene, inoltre, la ricorrente che, nel presupposto della connessione tra formazione professionale e disciplina del lavoro e dell'occupazione, la legge n. 845 del 1978 ha dettato una disciplina rispettosa della sfera di autonomia regionale: detta legge-quadro delinea con molta ampiezza il campo dell'intervento regionale, affidando alle regioni compiti non solo esecutivi, ma anche di programmazione, di gestione e controllo finanziario, di attuazione di compiti comunitari. La promozione dell'occupazione ha dunque sempre avuto un posto di preminenza tra le finalità delle attività di formazione, il che non ha impedito l'attribuzione alle regioni di un complesso organico di competenze: attribuzione che, nel disegno della legge n. 845 del 1978, precede la regolamentazione dei profili finanziari e la condiziona, secondo un corretto criterio di logica normativa.

3. — Le medesime violazioni degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché delle norme di cui al d.P.R. n. 616 del 1977 e alla legge n. 845 del 1978, vengono dedotte, con argomentazioni sostanzialmente analoghe, nei ricorsi presentati dalle Regioni Toscana, Lombardia e Umbria (reg. confl. nn. 26, 27 e 28 del 1990).

In sintesi, le predette ricorrenti sostengono che la circolare emanata dal Ministero del lavoro disattende sotto più profili i criteri legislativi di riparto delle competenze tra Stato e regioni, come interpretati da questa Corte nella decisione n. 216 del 1987, pur più volte invocata nella circolare stessa a sostegno della disciplina in essa prevista. La circolare non prevede espressamente a favore delle regioni né la potestà di partecipazione ai controlli statali, né la esclusività della potestà regionale per le azioni di ambito non nazionale né interregionale, né infine la titolarità regionale dei controlli non svolti per campione.

Essa investe, con la propria formulazione onnicomprensiva, tutta l'attività di formazione realizzata con finanziamenti nazionali o comunitari, e perciò è suscettibile di coinvolgere, ad esempio, le azioni PIM, previste dal regolamento (CEE) n. 2088 del 1985 del Consiglio del 23 luglio 1985 e da esso disciplinate così da essere sottoposte al controllo dei Comitati amministrativi regionali.

Alcune delle ricorrenti rilevano, poi, in particolare, la illegittimità sia della previsione secondo cui, in caso di competenza cosiddetta concorrente del Ministero del lavoro, viene affidato agli Ispettorati del lavoro un potere di indirizzo e coordinamento nell'attività di controllo, così gerarchizzando il rapporto con gli uffici regionali; sia della qualificazione di «polizia amministrativa» dell'azione svolta dagli Ispettorati stessi.

La Regione Umbria, infine, rileva, in ordine agli allegati della circolare impugnata, che essi sono in buona parte frutto di una lettura fuorviante della normativa di riferimento e, in particolare, sottolinea che alcune delle funzioni che il Ministero rivendica in via esclusiva (allegato 2) sono in realtà svolte d'intesa con le regioni e tramite le stesse o addirittura su loro iniziativa [art. 18, lett. *h*) e *i*) della legge n. 845 del 1978], per cui l'attività di vigilanza e controllo rientrerebbe nell'ambito delle funzioni attribuite all'ente locale.

4. — Si è costituito nei presenti giudizi (ad eccezione di quello promosso dalla Regione Emilia-Romagna), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato.

La difesa del Governo sottolinea preliminarmente che la più recente normativa comunitaria (emanata in attuazione del Titolo V, aggiunto alla parte terza del Trattato di Roma con l'art. 23 dell'Atto unico europeo 17 febbraio 1986, reso esecutivo con legge 23 dicembre 1986 n. 909) ha apportato modifiche alle strutture ed alle regole di funzionamento degli esistenti Fondi a finalità strutturale, per razionalizzarne le rispettive missioni, rafforzarne l'efficacia e coordinarne gli interventi.

A tal fine, la circolare 2 aprile 1990 n. 32 (non senza aver richiamato i principi enunciati dalla decisione n. 216 del 1987 di questa Corte, più volte citata) ha analiticamente ripartito — negli allegati 1 e 2 — le competenze concorrenti dello Stato e quelle esclusive a questo spettanti, avendo altresì cura di richiamare l'attenzione sulla necessità di ricercare e realizzare preliminari intese coi competenti Servizi regionali per l'esercizio della vigilanza «quando la competenza del Ministero nella materia non è esclusiva ma concorrente, come nelle ipotesi di cofinanziamento dei progetti».

Ciò premesso, l'Avvocatura confuta le censure formulate dalle ricorrenti, rilevando, in primo luogo, che la circolare impugnata non comporta alcuna interferenza sulle attività regionali, direttamente o indirettamente gestite, concernenti l'attuazione di interventi formativi.

Del pari può escludersi che, attraverso l'organo ispettivo, l'Amministrazione statale possa interferire sulla progettazione e programmazione delle attività per la formazione professionale a livello regionale.

In realtà, prosegue l'Avvocatura, il *novum* introdotto concerne soltanto l'esercizio della attività di vigilanza nel circoscritto ambito dell'attuazione di progetti di formazione finalizzati all'occupazione, per ciò stesso ammessi a beneficiare del cofinanziamento comunitario e statale.

Ma non sarebbe solo la rilevanza di simile compartecipazione finanziaria statale a giustificare l'approntamento di adeguate misure di riscontro della corretta utilizzazione delle risorse rispetto agli obiettivi dei progetti approvati, poiché a tal fine concorrerebbero le esigenze derivanti dalla regolamentazione comunitaria (v. reg. n. 4253 del 1988), che chiamando gli Stati membri a collaborare con appositi organismi di sorveglianza per la valutazione dei risultati socio-economici delle azioni intraprese, richiede impegni di osservazione e vigilanza eccedenti gli ambiti territoriali regionali e, proprio per ciò, da organizzare in maniera consona allo scopo.

Per contemperare dette esigenze con gli assetti istituzionali esistenti, la circolare avrebbe individuato ambiti in cui l'esercizio dell'attività di vigilanza debba essere effettuato in modo strettamente coordinato con le analoghe attività svolte da organi regionali. A questo riguardo, l'Avvocatura sottolinea, in conclusione, che alla determinazione predetta

si sarebbe pervenuti dopo constatazione delle diverse attitudini e dei differenti livelli di impegno espliciti in tema di vigilanza da parte delle regioni. Vale a dire che, accanto alla preordinazione di sistemi di vigilanza presenti soltanto in alcune regioni, sussisterebbe una serie di realtà regionali molto differenziate, comprendenti situazioni nelle quali è riscontrabile assoluta carenza nella previsione e nella realizzazione di forme di controllo, tanto che, in almeno due casi, le regioni avrebbero chiesto esplicitamente di potersi avvalere dell'ausilio dell'Ispettorato del lavoro onde sopperire ai compiti predetti.

5. — Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie aggiuntive le Regioni Veneto e Umbria, insistendo sulle argomentazioni svolte nei rispettivi ricorsi.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Lombardia e Umbria sollevano conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine alla circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 32/90 del 2 aprile 1990 — avente ad oggetto: «Vigilanza sulle attività formative. Istruzioni sulle verifiche e controlli del Ministero del lavoro effettuate attraverso gli Ispettorati del lavoro» —, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché alla normativa interposta di cui al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (artt. 6, 35 e 41) e alla legge 21 dicembre 1978, n. 845 (Legge-quadro in materia di formazione professionale).

Poiché i conflitti concernono il medesimo atto e si fondano su censure sostanzialmente identiche, i relativi giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. — Le ricorrenti sostengono, in sintesi, che la circolare impugnata — sulla infondata premessa secondo cui la visione integrata della operatività dei Fondi comunitari a finalità strutturale avrebbe attribuito un più marcato rilievo all'obiettivo della promozione dell'occupazione e sulla base anche di uno strumentale richiamo alla sentenza n. 216 del 1987 di questa Corte — opera, in sostanza, una ridefinizione del riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia di formazione professionale. In particolare, ad avviso delle regioni, la circolare illegittimamente assegna al Ministero del lavoro — e per esso agli Ispettorati provinciali — compiti di verifica e di controllo su ogni azione di formazione professionale (anche di portata esclusivamente regionale), ogni qualvolta vi sia un finanziamento o un cofinanziamento da parte dello Stato o della Comunità europea.

Le ricorrenti, pertanto, censurano la circolare nella sua interezza, per violazione delle competenze ad esse riconosciute in materia dalla anzidetta normativa costituzionale e interposta; ed alcune anche sotto il più radicale profilo dell'uso dello strumento amministrativo per finalità che semmai avrebbero richiesto l'intervento del legislatore (la Regione Veneto, in particolare, denuncia il vizio di eccesso di potere). Pur nella globalità delle censure (al limite, a volte, della genericità), le ricorrenti sottolineano poi alcune affermazioni dell'atto impugnato ritenute particolarmente lesive, vale a dire quella che assegna agli Ispettorati regionali un'azione di «coordinamento e di indirizzo» dell'attività di controllo in questione e quella che qualifica l'azione dell'Ispettorato del lavoro «di natura meramente di polizia amministrativa».

Va detto, da ultimo, che le regioni non contestano, nella sostanza, i due allegati della circolare, contenenti gli elenchi delle disposizioni di legge in base alle quali andrebbe distinta, rispettivamente, una competenza «concorrente» e una «esclusiva» del Ministero nella materia *de qua*: non contestano, cioè, le singole «voci» dei due elenchi, anche se non condividono le conseguenze che sul piano dell'attività di controllo la circolare fa derivare dalla anzidetta ripartizione.

3.1. — Va preliminarmente osservato che, come esattamente rileva l'Avvocatura dello Stato, il dedotto vizio di eccesso di potere, sotto il profilo dell'uso, nel caso di specie, di uno strumento amministrativo (circolare) laddove sarebbe stato semmai necessario, per modificare il riparto di competenze tra Stato e regioni, l'intervento di una legge (e di un eventuale successivo atto di indirizzo e coordinamento nelle forme prescritte), non può assumere di per sé autonomo rilievo, disgiuntamente dall'esame del concreto contenuto dell'atto impugnato, cui occorre pertanto procedere.

Da un'attenta lettura dell'atto stesso (lettura non facile in quanto la circolare non costituisce certamente un esempio di chiarezza e precisione), possono trarsi le seguenti considerazioni.

La circolare si rivolge essenzialmente agli Ispettorati regionali e provinciali del lavoro, al fine di impartire agli stessi una serie di istruzioni in materia di vigilanza e di controllo sulle attività di formazione professionale attuate da operatori pubblici o privati ed ammesse al finanziamento statale, con o senza il concorso del Fondo sociale europeo.

Occorre subito chiarire che l'ambito applicativo della circolare è delineato dalle norme di legge elencate nei due allegati: a dette norme va fatto diretto riferimento al fine di individuare la misura della competenza attribuita allo Stato. Ne consegue che la ripartizione effettuata negli allegati stessi, in buona parte tecnicamente inesatta oltre che terminologicamente impropria, non assume, di per sé, alcun rilievo ai fini della decisione.

Ciò posto, occorre prendere in considerazione la circolare innanzitutto nella parte in cui essa si riferisce alle ipotesi di cosiddetta competenza «concorrente», poiché è entro tale ambito che sono essenzialmente dirette le doglianze di tutte le ricorrenti.

### 3.2. — I ricorsi non sono fondati.

Come afferma la stessa circolare (e non è contestato nei ricorsi), le ipotesi normative di cui all'allegato I si riferiscono agli interventi formativi cofinanziati dal Fondo sociale europeo. Quest'ultimo (come già si sottolineò nella sentenza n. 216 del 1987) costituisce essenzialmente uno strumento di promozione dell'occupazione (cfr. art. 123 del Trattato CEE e decisione del Consiglio n. 83/516/CEE); ciò è stato ribadito dalla più recente normativa comunitaria — richiamata nell'atto impugnato — secondo la quale compiti prioritari del Fondo sono la lotta contro la disoccupazione di lunga durata e l'inserimento professionale dei giovani (cfr. reg. n. 2052/88, 10° «considerando» e art. 3, par. 2; reg. n. 4255/88, art. 2, lett. a).

Per quanto qui interessa, assumono poi particolare rilievo gli artt. 23 e 25 del regolamento n. 4253/88 (anch'essi richiamati nella circolare). Il primo impone, tra l'altro, agli Stati membri di adottare le «misure necessarie per: verificare periodicamente che le azioni finanziate dalla Comunità siano state attuate correttamente; prevenire e sanzionare le irregolarità; recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza»; aggiunge altresì che «tranne nel caso in cui lo Stato membro e/o l'intermediario e/o il promotore apportano la prova che l'abuso o la negligenza non è loro imputabile, lo Stato membro è sussidiariamente responsabile per il rimborso delle somme indebitamente versate». È anche previsto che gli Stati membri informino la Commissione delle misure adottate e in particolare dell'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari. L'art. 25 dispone, poi, che «nel quadro della compartecipazione la Commissione e gli Stati membri assicurano una sorveglianza efficace dell'attuazione del contributo dei Fondi a livello di quadro comunitario di sostegno e di azioni specifiche (programmi, ecc.). Questa sorveglianza è attuata per mezzo di relazioni elaborate secondo procedure adottate di comune accordo, di controlli per sondaggio e di comitati costituiti a tal fine».

Dalle citate disposizioni deriva chiaramente che sussiste una responsabilità dello Stato verso la Comunità in ordine alla corretta utilizzazione dei contributi comunitari.

Va, poi, rilevato che nella circolare impugnata, e precisamente nella parte intitolata «Coordinamento della vigilanza», è previsto che, nei casi in esame, «verrà ricercata e realizzata preliminarmente l'intesa con i competenti servizi regionali in modo da procedere sul piano operativo all'effettuazione delle verifiche»: ciò vuol dire che i controlli andranno effettuati con la diretta e paritaria partecipazione degli organi regionali, secondo la forma di attuazione più autentica del principio di cooperazione, più volte richiamato da questa Corte (cfr., da ultimo, la sentenza n. 448 del 1990 e precedenti ivi indicate).

Può anche ritenersi, infine, che i suddetti controlli non escludono che le regioni possano procedere a loro volta ad autonome operazioni di verifica.

Deve pertanto concludersi, sulla base delle considerazioni sin qui svolte, che la circolare impugnata non lede le competenze delle ricorrenti nel prevedere che, in ordine ad azioni di formazione professionale cofinanziate dal Fondo sociale europeo, lo Stato svolga, d'intesa con le regioni interessate, un'attività di controllo e vigilanza sugli operatori, al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria relativamente alla corretta utilizzazione dei contributi del Fondo stesso (cfr., per analoghe conclusioni, la citata sent. n. 448 del 1990, in tema di controlli sulle aziende beneficiarie di aiuti comunitari nel settore agricolo).

### 3.3. — Per quanto concerne l'affermazione contenuta nella circolare (ed oggetto di specifica censura da parte di alcune delle ricorrenti), secondo la quale «gli Ispettorati regionali eserciteranno quell'azione di coordinamento e di indirizzo sull'attività di controllo in questione, evitando che nell'azione di vigilanza sugli operatori si verifichino situazioni di concorrenza o, peggio, di contrasto tra Stato e Regioni», essa non viola la competenza regionale, in quanto i destinatari di tale azione di coordinamento ed indirizzo svolta dagli Ispettorati regionali del lavoro (secondo quanto previsto, del resto, in linea generale, dall'art. 3, quinto comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628) vanno chiaramente individuati negli Ispettorati provinciali, ai quali direttamente spetta, secondo la circolare stessa, effettuare la vigilanza.

In ordine, infine, alla frase dell'atto impugnato, secondo cui l'azione dell'Ispettorato del lavoro è «di natura meramente di polizia amministrativa», pur prescindendo dal rilievo che non può attribuirsi di per sé capacità lesiva alle mere qualificazioni giuridiche, va escluso che essa leda le competenze regionali, alla luce di quanto affermato in merito alla responsabilità dello Stato verso la Comunità e alle modalità di svolgimento — sul piano paritario tra Stato e regioni — della funzione in questione.

4. — Occorre a questo punto passare ad esaminare le censure che alcune delle ricorrenti sollevano in ordine a talune delle funzioni che la circolare include nell'allegato 2 (cosiddetta competenza «esclusiva» del Ministero). In particolare, la Regione Umbria osserva che quelle di cui all'art. 18, lett. *h*) e *i*), della legge-quadro n. 845 del 1978 sono svolte d'intesa con le regioni e tramite esse, o su loro iniziativa, con la conseguenza che l'attività di vigilanza e controllo rientrerebbe nell'ambito delle funzioni attribuite alle regioni stesse. La Regione Emilia-Romagna, a sua volta, rileva, in ordine alla sola lettera *h*) dell'art. 18, che il ruolo di finanziatore svolto in tal caso dallo Stato non vale ad attribuirgli la relativa funzione di controllo.

Anche sotto gli indicati profili i ricorsi, nei termini di cui appresso, non sono fondati.

Ai sensi dell'art. 18, lettera *h*), della citata legge-quadro, spettano al Ministro del lavoro, per quanto qui interessa, «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, secondo quanto previsto dall'art. 36, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616». La successiva lettera *i*) prevede che spetta allo stesso Ministro «l'organizzazione e il finanziamento, d'intesa con le regioni e su loro iniziativa, di corsi di aggiornamento del personale impiegato nelle iniziative di formazione professionale secondo quanto previsto dall'art. 4, lettera *h*)».

Quanto alla prima delle norme in esame, va osservato, da un lato, che l'elemento del «rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro» giustifica, per l'evidente nesso con la politica dell'occupazione, l'intervento statale nella relativa funzione di vigilanza e, dall'altro, che tale funzione non può tuttavia non svolgersi anch'essa — come le altre previste nella stessa norma — d'intesa con le regioni interessate. Analogamente, quanto alla lettera *i*) dell'art. 18, la previsione di una procedura d'intesa relativamente alle attività indicate in detta disposizione non può non comportare che identico meccanismo debba seguirsi in ordine alla accessoria funzione di controllo.

Ciò posto — e premesso, come già sopra osservato, che la mera qualificazione delle funzioni in esame come «esclusive» è impropria, quando non tecnicamente errata, e che alla stessa non può attribuirsi di per sé alcun preciso rilievo sostanziale in assenza di conseguenze concretamente lesive delle competenze regionali tratte nella parte dispositiva della circolare — deve ritenersi che la necessità della procedura d'intesa per lo svolgimento dell'attività di vigilanza relativamente alle ipotesi normative in questione discende con evidenza dalle norme richiamate dalla circolare stessa, la quale, quindi, non può che essere interpretata conformemente alla legge-quadro ed alla Costituzione.

5. — Una volta escluso che l'atto impugnato — inteso nella sua reale portata e nei suoi esatti termini — abbia comunque inciso sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni nella materia *de qua*, viene chiaramente a cadere anche il denunciato vizio di eccesso di potere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudici,*

a) dichiara che spetta allo Stato, e per esso agli Ispettorati del lavoro, svolgere, in relazione ad azioni di formazione professionale cofinanziate dal Fondo sociale europeo, d'intesa con le regioni interessate, l'attività di vigilanza e di controllo sugli operatori di cui alla impugnata circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 32 del 2 aprile 1990, al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria in ordine alla corretta utilizzazione dei contributi del Fondo stesso;

b) dichiara che spetta allo Stato, e per esso agli Ispettorati del lavoro, svolgere, in ordine alle attività di formazione professionale di cui all'art. 18, lettere *h*) e *i*), della legge 21 dicembre 1978, n. 845, d'intesa con le regioni interessate, l'attività di vigilanza e controllo di cui alla citata circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* FERRI

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

n. 39

Ordinanza 17-31 gennaio 1991

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Reato in genere - Reati tributari - Fallimento - Omesso versamento delle ritenute fiscali - Esenzione dalla responsabilità penale - Mancata previsione - *Jus superveniens*: d.-l. 14 gennaio 1991, n. 7 - Necessità di riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.****(D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, art. 2).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: prof. Giovanni CONSO;*Giudici*: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE; avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia), promosso con ordinanza emessa il 23 luglio 1990 dal Tribunale di Forlì nel procedimento penale a carico di Compagnone Giovanni, iscritta al n. 553 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1990;

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

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Ritenuto che con ordinanza emessa il 23 luglio 1990 il Tribunale penale di Forlì ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1990, n. 75 (Concessione di amnistia), «nella parte in cui non prevede i casi, come la dichiarazione di fallimento, di impossibilità di effettuare il versamento nel termine da tale norma previsto», in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta inammissibilità o infondatezza della questione;

Considerato che all'imputato nel giudizio *a quo* è stato contestato il reato di cui all'art. 2, secondo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516, per aver omesso il versamento delle ritenute fiscali dal febbraio all'ottobre 1984 e che lo stesso è stato dichiarato fallito il 21 dicembre 1984 (con termine per la dichiarazione annuale fino all'aprile 1985);

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, con l'art. 3 del decreto-legge 14 gennaio 1991, n. 7, si è data diversa configurazione alle ipotesi di reato di cui al citato art. 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 516;

che l'art. 7, secondo comma, del decreto-legge 14 gennaio 1991, n. 7, ha stabilito, sia pure a condizione della regolarizzazione dei periodi d'imposta «ai quali le violazioni si riferiscono», che l'art. 3 ha efficacia retroattiva;

che l'art. 8, ultimo comma, del decreto-legge 14 gennaio 1991, n. 7, sospende i procedimenti relativi ai reati di cui all'art. 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516, «fino alla data del 31 luglio 1991» e, «in caso di rateizzazione», per documentata istanza dell'interessato, fino alla scadenza del versamento rateale», onde consentire la regolarizzazione;

che si rende necessaria, pertanto, la restituzione degli atti al giudice remittente per un nuovo esame della rilevanza;

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dispone la restituzione degli atti.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* BORZELLINO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

91C0124

N. 40

*Ordinanza 17-31 gennaio 1991*

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

**Sanità pubblica - Assistenza ospedaliera in forma indiretta - Incompletezza del ristoro economico - Discrezionalità legislativa - Oggettive limitazioni in relazione alle risorse organizzative e finanziarie dello Stato - Manifesta inammissibilità.**

(D.-L. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980, n. 33).

(Cost., art. 32).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 (Finanziamento del Servizio sanitario nazionale nonché proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sulla occupazione giovanile), convertito, con modificazioni, in legge 29 febbraio 1980, n. 33 promosso con l'ordinanza emessa il 14 dicembre 1988 dalla Corte di Cassazione sui ricorsi riuniti proposti dalla U.S.S.L. n. 8 (Associazione dei Comuni «Busto Arsizio - Valle Olona») contro Taddei Mauro ed altra e Taddei Mauro contro la U.S.S.L. n. 8, iscritta al n. 649 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1990;

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

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1991 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Ritenuto che con ordinanza emessa il 14 dicembre 1988 e pervenuta alla Corte costituzionale il 4 ottobre 1990 (R.O. n. 649 del 1990) la Corte di Cassazione ha sollevato, in riferimento all'art. 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 (Finanziamento del Servizio sanitario nazionale nonché proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sulla occupazione giovanile) convertito, con modificazioni, in legge 29 febbraio 1980, n. 33, nella parte in cui il ricorso all'assistenza ospedaliera in forma indiretta, così come ivi previsto, non consente un completo ristoro nei confronti del cittadino che «abbia dovuto egli stesso provvedere all'esigenza di tutelare indifferibilmente la propria salute in quanto quella assistenza ospedaliera diretta, alla cui erogazione egli aveva diritto per legge, era in pratica inesistente»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità della questione;

Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il diritto alla salute è riconosciuto e garantito come un diritto primario e fondamentale ai fini di una piena ed esaustiva tutela, restando, peraltro, compito del legislatore ordinario operare il bilanciamento degli interessi tutelati da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (cfr., da ultimo, sentenza n. 455 del 1990);

che, pertanto, trattandosi — nel caso — di scelte ed indirizzi globali che al Parlamento e ad esso soltanto competono, va dichiarata la manifesta inammissibilità della presente questione;

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 (Finanziamento del Servizio sanitario nazionale nonché proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base alla legge 1º giugno 1977, n. 285, sulla occupazione giovanile), convertito, con modificazioni, in legge 29 febbraio 1980, n. 33, in riferimento all'art. 32 della Costituzione, sollevata dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* BORZELLINO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

91C0125

N. 41

*Sentenza 17-31 gennaio 1991*

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

**Lavoro - Personale aeronautico - Recesso *ad nutum* dell'esercente dal rapporto di lavoro - Ingiustificato trattamento discriminatorio rispetto al personale navigante marittimo - Richiamo alla sentenza n. 96/1987 - Irrazionalità della norma oggetto di censura - Omogeneità delle situazioni afferenti ai lavoratori comuni e a quelli nautici - Illegittimità costituzionale.**

(Cod. nav., art. 916; legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 10; legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 35, terzo comma; cod. nav., art. 345).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 916 del codice della navigazione, 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), e 35, terzo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro), promosso con ordinanza emessa il 16 luglio 1990 dal Pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Caterina Toffolo e la S.p.A. A.L.I., iscritta al n. 597 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1990.

Visto l'atto di costituzione di Caterina Toffolo nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
 Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;  
 Uditi l'avv. Roberto Muggia per Caterina Toffolo e l'Avvocato dello Stato Mario Cevarò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

Il Pretore di Roma — nel corso di un giudizio promosso da un'assistente di volo, dipendente dalla S.p.A. A.L.I. (Aero leasing italiana), per ottenere la declaratoria d'illegittimità del licenziamento disposto nei suoi confronti — con ordinanza 16 luglio 1990 ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 916 cod. nav., nonché dell'art. 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604 e dell'art. 35, terzo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, nella parte in cui non prevedono l'applicabilità al «personale aeronautico» dell'intera legge n. 604 del 1966 e dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, consentendo il recesso *ad nutum* dell'esercente dal rapporto di lavoro.

Il giudice *a quo* osserva in proposito che l'inapplicabilità delle su dette disposizioni al personale di volo appare discriminatorio ed ingiustificato anche perché, a seguito della sentenza n. 96 del 1987 della Corte costituzionale, l'anzidetta normativa è operante nei confronti del personale marittimo navigante. Con tale sentenza, infatti, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 604 del 1966, e dell'art. 35, terzo comma, della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui escludevano l'applicabilità all'anzidetto personale marittimo dell'intera legge n. 604 del 1966 e dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

Nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata. Ha dedotto in proposito che, con la legge 11 maggio 1990, n. 108, il divieto di licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo e la tutela reale in caso di licenziamento illegittimo, sono stati estesi a tutte le categorie di lavoratori, cosicché la differenza di trattamento tra personale marittimo navigante e personale di volo è già venuta meno. Ha osservato, inoltre, che il contratto collettivo nazionale di lavoro per i piloti di aeromobile del 30 dicembre 1978 e quello per gli assistenti di volo del 23 marzo 1979, già prevedevano l'applicabilità a tali categorie degli artt. 2 e 3 della legge n. 604 del 1966 e la reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo.

Davanti a questa Corte si è costituita pure la parte privata chiedendo la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 916 cod. nav., nonché degli artt. 10 della legge n. 604 del 1966 e 35 della legge n. 300 del 1970, nei sensi e per le ragioni indicate nell'ordinanza di rimessione.

*Considerato in diritto*

1. — L'ordinanza di rimessione investe l'art. 916 cod. nav.. Tale norma attribuisce all'esercente dell'aeromobile la «facoltà, in qualunque tempo e luogo, di risolvere il contratto» di lavoro del personale di volo; tale facoltà viene configurata dall'ordinanza «come presupposto ancorché negativo della declaratoria di illegittimità della risoluzione del rapporto di lavoro operata dall'A.L.I. (Aero Leasing Italiana S.p.A., esercente dell'aeromobile)», di cui è causa.

Così come risulta articolata, la censura colpisce la norma attributiva all'esercente dell'ampio potere di risoluzione, considerandolo come elemento impeditivo dell'applicazione al rapporto di lavoro del personale di volo della giusta causa o del giustificato motivo di licenziamento e della tutela reale, con la reintegrazione del posto di lavoro, prevista dalla normativa generale.

Le questioni sollevate dall'ordinanza sono state già esaminate da questa Corte, anche se esse furono proposte sotto un angolo visuale meno ampio di quello attuale.

Invero, nella fattispecie di cui alla sentenza 3 aprile 1987, n. 96, furono oggetto di censura l'art. 10 della legge n. 604 del 1966 e l'art. 35, terzo comma, della legge n. 300 del 1970; l'uno, in quanto non prevedeva l'applicabilità al personale navigante della legge n. 604 del 1966 sui licenziamenti individuali; l'altro, in quanto demandava ai contratti collettivi di lavoro l'«applicazione» allo stesso personale dei principi contenuti in taluni articoli dello statuto dei lavoratori, non consentendo, così, la diretta operatività dell'art. 18 nei confronti del personale stesso.

L'obiettivo centrale dell'attuale impugnativa è, invece, l'art. 916 cod. nav.; ad esso accedono quelli che sono stati oggetto della pronuncia, ora ricordata, di questa Corte.

2. — L'Avvocatura generale dello Stato ha rilevato che la questione dovrebbe essere dichiarata infondata, dato che la legge 11 marzo 1990, n. 108, avrebbe esteso la disciplina limitativa dei licenziamenti e la tutela reale a tutte le categorie di lavoratori (comprese quelle del personale navigante, marittimo ed aereo).

Questa osservazione non è fondata, né nel suo presupposto funzionale, né nelle sue implicazioni normative.

Invero, la disciplina del lavoro nautico costituisce un subsistema incardinato sull'art. 1 cod. nav., che regola le fonti del diritto della navigazione.

L'operatività del diritto comune presuppone, salvo che sia diversamente disposto, la mancanza di norme poste in via diretta o ricavabili per analogia dalla disciplina speciale; così, l'art. 916 cod. nav., attribuendo all'esercente il potere di risoluzione del rapporto di lavoro a bordo dell'aeromobile, impedisce l'applicabilità della diversa disciplina che regola e limita il potere di licenziamento nell'ambito del rapporto di lavoro in generale.

Quanto alle implicazioni di carattere normativo sostanziale, è da porre in rilievo che la legge n. 108 del 1990 non modifica il regime di inapplicabilità al personale navigante marittimo ed aeronautico della disciplina limitativa dei licenziamenti posta dalla legge n. 604 del 1966.

Per l'individuazione delle categorie dei lavoratori destinatari della tutela la nuova legge non tocca il sistema risultante dal combinato disposto dell'art. 10 della legge n. 604, dell'art. 2, terzo comma, della legge 13 maggio 1985, n. 190 e dell'art. 2095 cod. civ., sistema che identifica tali destinatari nei quadri, negli impiegati e negli operai.

Siffatto criterio di individuazione non consente (cfr. sentenza n. 96 del 1987) l'applicabilità della disciplina limitativa dei licenziamenti al personale navigante marittimo ed aeronautico, al quale non sono riferibili le tre anzidette categorie (cfr. artt. 114, 115, 731 e 732 cod. nav.).

Quanto alla tutela reale l'art. 6, primo comma, della legge n. 108, che opera un'espressa abrogazione nella norma del primo comma dell'art. 35 della legge n. 300 del 1970, lascia integro il terzo comma di questa norma, che demanda ai contratti collettivi l'applicazione dei principi dello statuto dei lavoratori (tra gli altri quelli ricavabili dall'art. 18) «alle imprese di navigazione per il personale navigante», escludendo così la diretta operatività della tutela reale a questa categoria di lavoratori.

3. — Nel quadro normativo così delineato si collocano le questioni di costituzionalità, proposte dall'ordinanza di rimessione, che impugnano, *in primis*, l'art. 916 cod. nav..

L'ampia e incondizionata facoltà dell'esercente di risolvere il contratto di lavoro prevista da tale norma è stata collegata alle «particolari esigenze disciplinari della vita di bordo» (cfr. Relazione ministeriale al codice della navigazione, n. 573).

Osserva la Corte che tale riferimento è inidoneo a giustificare la norma, anche se suscita il richiamo a motivi tradizionalmente invocati, consistenti nella peculiarità del lavoro nautico, caratterizzata dall'ampia autonomia del datore di lavoro di organizzare la comunità di bordo e, in essa, la formazione e la composizione qualitativa dell'equipaggio (anche sotto l'aspetto della piena affidabilità dei suoi membri). In particolare, il richiamo alle «esigenze disciplinari» fa emergere le giustificazioni connesse alla garanzia della sicurezza della navigazione. Su queste esigenze si fondavano anche la specifica struttura fiduciaria e la rilevanza personale della prestazione del lavoratore a bordo.

In proposito la ricordata sentenza n. 96 del 1987 ebbe ad osservare, riferendosi al contratto di arruolamento, che il codice della navigazione, col prevedere, nell'art. 374, la derogabilità del precedente art. 345 dai contratti collettivi e, se a favore del lavoratore, dai contratti individuali, sicuramente esclude che il potere di risoluzione del rapporto di lavoro attribuito all'armatore possa configurarsi come posizione soggettiva tesa a realizzare finalità di interesse generale, indisponibili, dell'esercizio nautico. E analoghe considerazioni possono riferirsi all'art. 916 cod. nav., rispetto al quale il successivo art. 930 stabilisce gli stessi margini di derogabilità dalla contrattazione collettiva e individuale.

È da rilevare, poi, circa le invocate esigenze della sicurezza, che il progresso tecnico ha investito con larghezza di risultati gli strumenti di rilevamento e di controllo dei pericoli ad essa inerenti, da non consentire al potere di risoluzione dell'esercente dell'aeromobile alcuna funzione di garanzia, specificamente idonea anche in linea residuale a raggiungere risultati di un qualche rilievo per la sicurezza della navigazione.

Appare, dunque, fondata la censura di illegittimità costituzionale dell'art. 916 cod. nav., per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto la norma, che attribuisce all'esercente il potere di risolvere il contratto di lavoro a bordo dell'aeromobile (cioè di licenziare *ad nutum* il personale che vi è addetto), discrimina senza alcuna base razionale tale personale rispetto ai marittimi arruolati (ai quali si è riferita la dichiarazione di incostituzionalità operata dalla sentenza n. 96 del 1987) e ai lavoratori comuni.

4. — La riconosciuta incostituzionalità dell'art. 916 cod. nav. rimuove il limite posto dalla legislazione speciale all'applicabilità al personale di volo del principio della giusta causa o del giustificato motivo e comporta la fondatezza della censura di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 604 del 1966 nella parte in cui non prevede che essa sia applicabile all'anzidetto personale.

Valgono in proposito le considerazioni svolte nella sentenza n. 96 del 1987, limitandone qui il richiamo all'affermazione secondo la quale la sostanziale omogeneità delle situazioni afferenti ai lavoratori comuni e a quelli nautici a bordo impone l'uniformità della disciplina, nella mancanza di fondate ragioni per differenziarle.

5. — È parimenti fondata la censura di incostituzionalità dell'art. 35, terzo comma, della legge n. 300 del 1970 — norma di carattere speciale, non toccata, come si è visto, dalla disciplina della legge n. 108 del 1990 — in quanto la detta norma, prescrivendo la mediazione della contrattazione collettiva, non consente la diretta applicazione dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori anche al personale navigante delle imprese di navigazione aerea.

È da premettere che, rispetto a questo personale, la Corte ebbe a rilevare (sent. n. 96 del 1987 cit.) che la contrattazione collettiva, esplicitasi in alcune importanti aziende, non aveva posto in luce carenze così gravi come quelle riscontrate per il personale marittimo navigante. Ma tale contrattazione, proprio per la sua efficacia a livello aziendale, ha lasciato scoperte vaste arce con la mancanza di tutela specifica di un complesso di naturali suoi destinatari.

La fattispecie, che ha dato luogo all'ordinanza di rimessione, ne è chiaro segno: trattasi di assistente di volo operante in una impresa di navigazione aerea, rispetto alla quale la contrattazione collettiva non prevede la deroga all'art. 916 cod. nav., con la conseguente inapplicabilità della disciplina limitativa dei licenziamenti in tutti gli aspetti di cui è questione.

Si determina, così, in una materia che attiene a posizione soggettiva di grande rilievo nel rapporto di lavoro, e che non sopporta disuguaglianze, una disparità di trattamento ingiustificata, aggravata proprio dalla inadeguatezza della contrattazione collettiva. La norma dello statuto dei lavoratori (art. 35, terzo comma) finisce, così, per produrre nei confronti del personale di volo effetti discriminatori, separando dall'area garantita soprattutto i lavoratori occupati nelle imprese minori.

La situazione richiede particolare attenzione, data l'attuale efficacia soggettiva dei contratti collettivi, che non appare suscettibile di celeri mutamenti. In tempi di frammentazione organizzativa il fenomeno assume peculiare rilievo sotto l'aspetto della conformità alla Costituzione della normativa chiamata a dargli regola.

Nei riguardi del personale di volo delle imprese di navigazione, lo statuto dei lavoratori rivela, dunque, gravi limiti quando lascia alla contrattazione collettiva l'applicazione del principio della tutela reale e determina una sperequazione tra questa categoria di lavoratori e quelle dei lavoratori marittimi e dei lavoratori comuni. Tale trattamento differenziato manca, per quanto si è detto, di qualsiasi razionale giustificazione. Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale (*ex art. 3 Cost.*) del sistema normativo che lo cagiona e che si incentra sull'art. 35, terzo comma, della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui non prevede la diretta applicabilità dell'art. 18 della stessa legge al personale aeronavigante delle «imprese di navigazione» quando ricorrano i presupposti di cui allo stesso art. 18, come modificato dall'art. 1 della legge n. 108 del 1990.

La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 916 cod. nav. comporta come conseguenza, *ex art. 27* della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 345 cod. nav., che attribuisce all'armatore un illimitato potere di risoluzione del rapporto di lavoro del tutto analogo a quello conferito all' esercente dell'aeromobile dall'art. 916 cod. nav.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 916 del codice della navigazione;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), nella parte in cui non prevede l'applicabilità della legge stessa al personale navigante delle imprese di navigazione (aerea);*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, terzo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro), nella parte in cui non prevede la diretta applicabilità al predetto personale anche dell'art. 18 della stessa legge, come modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali);*

*Dichiara — in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — l'illegittimità costituzionale dell'art. 345 del codice della navigazione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* PESCATORE

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

N. 42

Sentenza 17-31 gennaio 1991**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Acque pubbliche e private - Ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche - Ammissibilità - Definitività del provvedimento amministrativo impugnato - Ingiustificato mantenimento della regola della definitività nel sistema generale di giustizia amministrativa - Illegittimità costituzionale.**[R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 143, primo comma, lettere *a)* e *b)*, 143, secondo comma, e 194, primo comma].

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 143 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), promosso con ordinanza emessa il 7 maggio 1990 dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nel procedimento civile vertente tra il Consorzio irriguo «Torrente Calopinace» e la Regione Calabria ed altro, iscritta al n. 529 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di costituzione del Consorzio irriguo «Torrente Calopinace», nonchè l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un giudizio diretto all'annullamento di un provvedimento amministrativo emesso, in materia di acque, dall'ufficio regionale del genio civile di Reggio Calabria, il Tribunale superiore delle acque pubbliche — adito in sede di legittimità da un consorzio irriguo, titolare di concessione di derivazione di acqua, cui era stato ordinato di sospendere l'attività estrattiva per presunti bisogni potabili — ha sollevato di ufficio, ritenendola rilevante ai fini pregiudiziali della decisione sulla ammissibilità del ricorso giurisdizionale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143 del Testo unico delle leggi sulle acque e impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, nella parte in cui condiziona tale ammissibilità alla definitività del provvedimento amministrativo e, quindi, al previo esperimento dei ricorsi amministrativi.

Ritenuta la giurisdizione (speciale) di legittimità attribuita al Tribunale superiore delle acque pubbliche come derivata da quella generale di legittimità del Consiglio di Stato, con la conseguente estensione alla prima della regola generale della definitività (allora in vigore) dei provvedimenti impugnabili quale presupposto di accesso alla tutela giurisdizionale, il giudice *a quo* rileva che la predetta regola generale è stata abbandonata dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali (artt. 2 e 20), la quale, peraltro, facendo espressamente salva la giurisdizione del tribunale superiore delle acque pubbliche nelle materie indicate dal testo unico del 1933, non avrebbe inciso sulla disciplina concernente quest'ultimo organo giudicante, per la cui giurisdizione permarrebbe quindi la regola anzidetta, in difformità da ciò che è stabilito per il complesso della giustizia amministrativa.

La diversità di trattamento, così venutasi a creare, non sarebbe, ad avviso del giudice del rinvio, rispondente ad un criterio attinente alla particolarità della materia, tale da richiedere, a differenza di altre, la definitività del provvedimento; tale specificità infatti non risultava nel sistema precedente, in cui la norma impugnata si conformava interamente al sistema di giustizia amministrativa generale (art. 34 del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054). Di qui la violazione, oltreché dell'art. 3 della Costituzione, anche degli

artt. 24 e 113, perché dal sistema deriverebbe la sospensione del diritto alla domanda di tutela in sede giurisdizionale senza alcuna ragione che la giustifichi, vista la generale abolizione dell'anzidetto requisito della difinitività nel giudizio amministrativo.

Inoltre si profilerebbe, sempre ad avviso del giudice *a quo*, una violazione dell'art. 102 della Costituzione perché la operata discriminazione, ponendo una diversità di rito collegata soltanto al giudice, in difetto di una ragione obiettiva, si risolve nella attribuzione a quel giudice di una «specialità» (divenuta) nuova e vietata appunto dal parametro costituzionale sopra ricordato.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che sia dichiarata la infondatezza della questione.

In particolare l'Avvocatura generale dello Stato ricorda la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale non contrasta con gli artt. 24 e 113 della Costituzione il condizionamento dell'accesso alla giurisdizione al previo esperimento di rimedi amministrativi, specie con riferimento a provvedimenti della pubblica amministrazione di carattere autoritativo.

Quanto alla denunciata disparità di trattamento, che si creerebbe per una materia (acque) rispetto alle altre di competenza del complesso di giustizia amministrativa, la difesa dello Stato invoca il principio della discrezionalità del legislatore, nello stabilire procedimenti giustiziali diversificati, e sottolinea la coerenza della norma impugnata, che risponde alla logica di un giudice di unica istanza e con struttura non decentrata, ma unica per tutto il territorio nazionale, così com'era il Consiglio di Stato anteriormente alla riforma operata con la legge n. 1034 del 1971. In tal senso la diversità delle situazioni poste a raffronto — in un caso, giurisdizione accentrata e in unico grado e, nell'altro, giurisdizione decentrata e strutturata in doppio grado — dimostra la non arbitrarietà della differente disciplina.

Non pertinente è, infine, la censura in riferimento all'art. 102 della Costituzione, dal momento che, se fosse vera la tesi — che la specialità del rito dinanzi al tribunale superiore delle acque pubbliche ne abbia modificato la natura, facendolo diventare un giudice straordinario o speciale nei sensi di cui al citato parametro costituzionale — si imporrebbe addirittura la eliminazione di questo «nuovo» giudice e non solo il mutamento del rito previsto per quel tipo di giudizio.

3. — Si è costituita fuori termine la parte privata, depositando una memoria con la quale si associa sostanzialmente alle considerazioni dell'ordinanza di rimessione.

#### *Considerato in diritto*

1. — È stata sollevata questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 102 e 113 della Costituzione, dell'art. 143 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, nella parte in cui condiziona l'ammissibilità del ricorso al tribunale superiore delle acque pubbliche alla difinitività del provvedimento amministrativo impugnato.

Si sostiene nell'ordinanza di rinvio che, una volta venuta meno, con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, la regola della difinitività dell'atto, come condizione per la proposizione del ricorso al giudice amministrativo, si è venuta a determinare, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, una diversità di disciplina per i ricorsi giurisdizionali attribuiti alla cognizione del tribunale superiore delle acque pubbliche, diversità non giustificata dalla specialità del rito e che si risolve, in violazione, altresì, degli artt. 24 e 113 della Costituzione, in una sospensione del diritto alla tutela giurisdizionale e, in violazione dell'art. 102 della Costituzione, «nella attribuzione a quel giudice di una specialità nuova».

2.1. — La questione, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, è fondata.

Va ricordato che, nella materia delle acque pubbliche, i rimedi avverso gli atti amministrativi illegittimi sono stati disciplinati, nel regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in conformità al sistema — all'epoca vigente — dettato, per la giurisdizione generale di legittimità degli atti amministrativi, dal testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054), il cui art. 34 poneva la regola della difinitività del provvedimento come presupposto per l'accesso alla tutela giurisdizionale. Difatti, la disciplina dettata per il Consiglio di Stato, in quanto diretta a regolare una giurisdizione generale, non legata cioè ad una determinata materia, è stata sempre considerata il prototipo del sistema di giustizia amministrativa. Ed è per questa ragione che il legislatore ha uniformato ad essa la disciplina speciale, in materia di acque pubbliche, non ravvisando evidentemente, in ragione della specialità della materia, alcuna ulteriore esigenza di differenziazione oltre quella della diversità della sede giudiziaria. In tale ordine di idee l'art. 105,

terzo comma, del testo unico del 1933, n. 1775 — richiamato, nell'ordinanza di rinvio, quale norma regolante la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* — ha stabilito che, avverso i provvedimenti dell'ufficio del genio civile, è ammesso ricorso gerarchico al ministro dei lavori pubblici e l'art. 143, primo comma, del testo unico stesso (cioè, la norma espressamente impugnata) ha attribuito al tribunale superiore delle acque pubbliche la cognizione dei ricorsi in sede giurisdizionale solo «avverso i provvedimenti definitivi».

Con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, le condizioni per l'accesso al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione generale di legittimità, cioè nel sistema che costituisce il prototipo, sono state modificate, avendo la legge citata previsto all'art. 2 — invocato dal giudice *a quo* come *tertium comparationis* — la possibilità del ricorso diretto al giudice amministrativo contro atti e provvedimenti emessi «dagli organi periferici dello Stato», senza più condizionare il ricorso al requisito della definitività dell'atto amministrativo impugnato.

Conseguentemente, l'art. 20 della legge del 1971, n. 1034, anch'esso invocato come *tertium comparationis*, nell'intento di evitare che l'accesso alla tutela giurisdizionale possa comunque essere ostacolato dalla preventiva proposizione di ricorsi amministrativi, ha stabilito che, «nei casi in cui contro atti o provvedimenti emessi da organi periferici dello Stato sia presentato ricorso in via gerarchica, il ricorso al tribunale amministrativo regionale è proponibile contro la decisione sul ricorso gerarchico ed, in mancanza, contro il provvedimento impugnato, se, nel termine di novanta giorni, la pubblica amministrazione non abbia comunicato e notificato la decisione all'interessato».

La cennata modifica della disciplina generale, rispetto al precedente sistema, è confermata dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), il quale dispone che, «decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso all'autorità giurisdizionale competente».

2.2. — Affermato il principio della facoltatività dei ricorsi amministrativi e venuta meno nel sistema generale di giustizia amministrativa la regola della definitività, non può giustificarsi il mantenimento di questa regola per i ricorsi al tribunale superiore delle acque, una volta che il legislatore ha ritenuto, in via generale, più confacente alle esigenze della tutela del cittadino, nei confronti degli atti amministrativi illegittimi, la possibilità di accesso diretto alla tutela giurisdizionale senza la necessaria intermediazione, prima prevista, del ricorso amministrativo. Ciò non senza considerare che il condizionamento, nella specie, del ricorso giurisdizionale al preventivo esperimento del ricorso gerarchico impedisce, prima della definizione di questo rimedio, la possibilità della tutela cautelare, sotto la forma della sospensione — da parte del giudice — degli atti emanati dall'ufficio del genio civile, tutela che, invece, una volta ammessa nei confronti della generalità degli atti amministrativi, non potrebbe essere limitata per questa particolare categoria di atti, se non in presenza di una ragionevole giustificazione in ordine alla diversità di trattamento (sentenza n. 284 del 1974).

La specialità della materia, se può giustificare l'attribuzione ad un giudice specializzato — quale è il tribunale superiore delle acque pubbliche, in una sua peculiare composizione — del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi concernenti la materia stessa, non giustifica invece una tutela giurisdizionale differenziata, quanto alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura (sentenza n. 190 del 1985).

Né la diversità di disciplina potrebbe, come si sostiene dall'Avvocatura generale dello Stato, giustificarsi in ragione del doppio grado di giurisdizione previsto per i ricorsi dinanzi al sistema tribunali amministrativi regionali - Consiglio di Stato e dell'unicità del grado previsto per i ricorsi al tribunale superiore delle acque. Nessuna attinenza può, difatti, riscontrarsi tra la regola della definitività e la distribuzione delle istanze giurisdizionali in uno o più gradi, rispondendo dette previsioni a motivazioni che non interferiscono.

Una volta che il ricorso dinanzi al giudice amministrativo di legittimità è stato ammesso anche nei confronti di provvedimenti non definitivi, l'esigenza di uniformità della tutela, in ordine a situazioni soggettive di identica natura, testè posta in risalto, non può non condurre perciò alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, del testo unico sulle acque approvato con regio decreto n. 1775 del 1933, nella parte in cui prevede che il ricorso al tribunale superiore delle acque pubbliche è ammesso solo avverso i provvedimenti «definitivi».

3. — Anche se il dispositivo dell'ordinanza di rinvio investe l'art. 143 in esame, senza indicare in modo specifico il comma, o i commi di esso, la questione, sia nella motivazione che nel dispositivo dell'ordinanza stessa, è svolta con esclusivo riguardo alla richiamata regola della definitività, per cui essa appare formulata in modo circoscritto al primo comma del censurato art. 143, che, appunto, detta tale regola.

Tuttavia, la Corte osserva che a tale primo comma è strettamente collegato il secondo comma, il cui contenuto non costituisce oggetto di censura. Quest'ultimo, muovendo dalla regola della definitività — all'epoca conforme a quella del ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato — stabilisce che il termine per ricorrere al tribunale superiore delle acque è di giorni sessanta dalla data della notifica «della decisione amministrativa», cioè della decisione sul ricorso gerarchico.

Ma, una volta che, per effetto della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale riferita al primo comma dell'art. 143, viene meno la regola della definitività anche per la proposizione dei ricorsi al tribunale superiore delle acque, altre norme dello stesso testo unico divengono incompatibili con la pronuncia principale, donde l'esigenza di recepire, nella materia delle acque pubbliche, la disciplina generale in tema di rapporti tra ricorso giurisdizionale e ricorso gerarchico.

Più in particolare, come si è illustrato in precedenza, dal complesso delle disposizioni assunte a termine di comparazione ai fini della pronuncia di incostituzionalità del primo comma dell'art. 143 citato, ed in particolare dall'art. 20 della legge n. 1034 del 1971, in relazione all'art. 6 del d.P.R. n. 1199 del 1971, risulta che, qualora l'interessato ritenga di avvalersi del rimedio (facoltativo) in sede gerarchica, quello giurisdizionale è proponibile contro la decisione sul ricorso gerarchico ed, in mancanza, contro il provvedimento impugnato, se, nel termine di novanta giorni, la pubblica amministrazione non abbia comunicato e notificato la decisione all'interessato.

Pertanto, ai sensi dell'art. 27, ultimo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale deve estendersi, come conseguenza derivante dalla decisione adottata relativamente al primo comma dell'art. 143: *a)* al secondo comma del medesimo art. 143, nella parte in cui non contiene la previsione — desunta dall'art. 20 della legge n. 1034 del 1971, in relazione all'art. 6 del d.P.R. n. 1199 del 1971 — della impugnabilità del provvedimento amministrativo originario, qualora l'amministrazione ometta di pronunciarsi nel termine di novanta giorni sul ricorso gerarchico; *b)* al primo comma dell'art. 194, nella parte in cui fa riferimento al provvedimento «definitivo». Non è, invece, da estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale all'art. 105, già in precedenza citato in quanto richiamato nell'ordinanza di rinvio, perchè tale norma — analogamente all'art. 95, terzo comma, all'art. 108, quarto comma, e all'art. 224 — per il suo tenore letterale, non attribuisce di per sé al ricorso gerarchico, ivi previsto, carattere di necessaria pregiudizialità, rispetto al ricorso giurisdizionale.

4. — L'accoglimento della questione in riferimento all'art. 3 della Costituzione, assorbe l'esame degli altri parametri costituzionali invocati.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettere a) e b), del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), limitatamente alle parole «definitivi»;*

2) *Dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 143, secondo comma, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, nella parte in cui non prevede che il ricorso giurisdizionale possa anche esperirsi contro il provvedimento amministrativo, impugnato con il ricorso in via gerarchica, nel termine di sessanta giorni dalla scadenza di quello di novanta giorni decorrente dalla proposizione del rimedio amministrativo, qualora entro quest'ultimo termine la pubblica amministrazione non abbia comunicato e notificato la decisione all'interessato;*

3) *Dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 194, primo comma, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, limitatamente alla parola «definitivo».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* CAIANIELLO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

N. 43

*Sentenza 17-31 gennaio 1991***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Edilizia - Regione Veneto - Edilizia residenziale - Istanza di concessione edilizia - Silenzio-assenso - Ritenuta applicabilità anche nel campo della edilizia non residenziale - *Jus superveniens*: legge 31 maggio 1990, n. 128 - Necessità di riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti 'al giudice *a quo*.****(Legge regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61, art. 79, in relazione al d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1982, n. 94).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: prof. Giovanni CONSO;*Giudici*: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 79 della legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio), in relazione all'art. 8 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 (Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1982, n. 94, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 22 febbraio 1990 dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto dalla s.p.a. Scamosceria Astico contro il Comune di Thiene ed altro, iscritta al n. 519 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1990;

2) ordinanza emessa il 29 e 30 giugno 1990 dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto dalla s.r.l. PROJECT contro il Comune di Conegliano ed altra, iscritta al n. 685 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n.45, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti l'atto di costituzione della s.p.a. Scamosceria Astico, nonché l'atto di intervento della Regione Veneto; Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Udito l'avv. Ivone Cacciavillani per la s.p.a. Scamosceria Astico;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con due ordinanze di analogo contenuto, emesse la prima il 22 febbraio 1990 (reg. ord. n. 519 del 1990) e la seconda il 29 e 30 giugno 1990 (reg. ord. n. 685 del 1990), il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 79 della legge regionale veneta 27 giugno 1985, n. 61, nella parte in cui non limita il verificarsi del tacito assenso sulle istanze di concessione edilizia alle sole ipotesi di costruzioni per l'edilizia residenziale, così come disposto dall'art. 8 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1982, n. 94.

2. — I giudici *a quibus*, richiamando anche propri precedenti giurisprudenziali, partono dalla considerazione che la legge regionale in questione ha disciplinato in modo organico le modalità per l'assetto e l'uso del territorio e che, in particolare, la norma impugnata sembra estendere l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso ad ogni intervento edilizio, anche di natura non residenziale.

Ricordato che precedenti decisioni in tal senso sono state riformate dal Consiglio di Stato — il quale, da un canto, ha ritenuto che la mancata ripetizione nella legge regionale del limite inerente alla edilizia residenziale per la formazione del silenzio-assenso non poteva essere intesa come volontà di estendere l'ambito dell'istituto, la cui applicazione pertanto doveva essere limitata alle ipotesi previste nella legge statale, e, dall'altro, ha considerato che, diversamente, la norma regionale avrebbe disciplinato l'istituto in deroga ai principi generali dell'ordinamento che impongono la subordinazione della attività edilizia al previo provvedimento concessorio — gli stessi giudici rimettenti insistono nell'interpretare la norma regionale in senso estensivo e non limitativo, considerando anche che la stessa legge regionale

è stata emanata dopo l'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (che costituisce una legge-quadro in materia di controllo della attività urbanistico-edilizia), il cui art. 25, 1° comma, lettera *b*), dispone che le Regioni con proprie leggi definiscano criteri per accelerare l'esame delle domande di concessione e di autorizzazione edilizia; il che sembrerebbe confermare l'intenzione del legislatore regionale di non operare distinzioni in ordine al tipo di interventi edilizi tacitamente consentiti e di disciplinare, organicamente e a regime, l'istituto del silenzio-assenso.

Ciò premesso, i giudici del rinvio dubitano che la legge regionale possa disciplinare la materia in modo diverso da quello previsto dalla legislazione statale senza incorrere nella censura di incostituzionalità, anche alla luce della sentenza di questa Corte n. 1033 del 1988, che ha qualificato come norme fondamentali di riforma economico-sociale le disposizioni dettate dall'art. 8 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1982, n. 94.

3. — È intervenuta in uno solo dei due giudizi (reg. ord. n. 519 del 1990) la Regione Veneto, eccependo in primo luogo la inammissibilità della questione, in quanto proposta sulla premessa di una duplice interpretazione della norma impugnata; nel merito, ne ha sostenuto la infondatezza, perchè la normativa regionale non deve essere «completamente e piattamente» aderente al dettato della legge statale, pur definita quale riforma economico-sociale, ma deve, come nella specie, recepirne i principi, tra i quali non ultimo quello di stabilire procedure semplificate.

4. — Si è costituita altresì nel medesimo giudizio (reg. ord. n. 519 del 1990) la parte privata per sostenere le motivazioni addotte nell'ordinanza di rimessione e per ribadire che, mentre a principio generale deve assurgere il c.d. silenzio-accoglimento, come forma di difesa del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, diversamente le modalità e i limiti di applicazione di tale istituto devono essere lasciati alla libera determinazione legislativa delle singole Regioni.

In prossimità dell'udienza di discussione, la stessa parte privata costituita ha presentato una memoria con la quale controdeduce all'eccezione, formulata dalla Regione Veneto, di inammissibilità della questione.

#### *Considerato in diritto*

1. — È stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 79 della legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61, «nella parte in cui non limita il verificarsi del tacito assenso all'istanza di concessione edilizia alle sole ipotesi di costruzioni per l'edilizia residenziale».

Le ordinanze di rimessione, muovendo dal presupposto che la norma regionale impugnata trovi applicazione in tutte le ipotesi di richiesta di concessione edilizia, dubitano della sua costituzionalità, perchè contrasta con il principio generale di cui all'art. 8 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1982, n. 94, che limita l'istituto del silenzio-accoglimento alla sola edilizia abitativa.

2. — Rileva la Corte che, successivamente alla pronuncia delle ordinanze di rimessione, risulta mutato il quadro normativo tenuto presente dai giudici *a quibus* nel rimettere la questione. Difatti, l'art. 8 del decreto-legge richiamato indicava alla data del 31 dicembre 1984 il termine di efficacia della previsione relativa alla possibilità di formazione dell'assenso mediante il procedimento del silenzio-accoglimento. Tale termine, più volte prorogato, con l'art. 8 della legge 31 maggio 1990, n. 128 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), lo è stato da ultimo fino alla data del 31 dicembre 1990 ed è, quindi, attualmente scaduto.

Per effetto dello *jus superveniens*, in tal modo verificatosi, deve disporre la restituzione degli atti ai giudici *a quibus* per un riesame della rilevanza della comune questione alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* CAIANIELLO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

N. 44

Sentenza 17/31 gennaio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Codice previgente - Impugnazione - Termine utile - Sezione istruttoria di corte d'appello - Maxi processi - Raddoppio - Ulteriore proroga - Omessa previsione - Richiamo alla giurisprudenza della Corte - Difetto di motivazione e di giurisdizione vertendosi in sede di competenza funzionale - Richiesta di sentenza additiva - Inammissibilità.

(C.P.P. abrogato, art. 201, modificato dall'ultimo periodo del primo comma dell'art. 511; cod. proc. pen. abrogato, così come formulato in seguito all'art. 1 della legge 21 dicembre 1988, n. 535).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 201 del codice di procedura penale abrogato (così modificato dall'ultima parte dell'art. 511, stesso codice, ai sensi dell'art. 1 della legge 21 dicembre 1988, n. 535, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 1988, n. 445, concernente interventi urgenti a tutela del diritto di difesa) promosso con ordinanza emessa il 31 luglio 1989 dalla Corte d'Appello di Roma - Sezione istruttoria nel procedimento penale a carico di Abatangelo Pasquale ed altri, iscritta al n. 601 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di costituzione di Carotti Fausto ed altri, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Uditi l'avv. Itala Mannias per Carotti Fausto ed altri e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza 31 luglio 1989 (pervenuta, però, a questa Corte soltanto il 17 settembre 1990), la Sezione Istruttoria presso la Corte d'Appello di Roma sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 201 cod. proc. pen. abrogato (asseritamente modificato dall'ultima parte — *rectius* dall'ultimo periodo del primo comma — dell'art. 511 cod. proc. pen. abrogato, ai sensi dell'art. 1 della legge 21 dicembre 1988, n. 535), con riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

A tal fine, sospendeva il processo penale n. 64 del 1984 contro Abatangelo Pasquale e molti altri, già definito in primo grado con sentenza 12 ottobre 1988 della II Sezione della Corte d'Assise di Roma.

La Sezione Istruttoria era stata investita a seguito dell'istanza, diretta peraltro alla Corte d'Assise, presentata da due difensori di diciassette degli imputati appellanti, mentre ancora era pendente il termine di venti giorni, fissato per la presentazione dei motivi del gravame dall'art. 201 cod. proc. pen.: termine, peraltro, raddoppiato appunto dalla citata modifica apportata all'art. 511 cod. proc. pen. per consentire la presentazione di motivi nuovi od aggiunti, quando la sentenza dibattimentale — come nella specie — sia stata depositata oltre i novanta giorni dalla pronuncia. Va precisato, tuttavia, che la possibilità di siffatta ulteriore presentazione è subordinata al deposito di ammissibili motivi principali entro i primi venti giorni.

Nella istanza chiedevano i difensori, in via principale, una congrua proroga dell'anzidetto termine di giorni venti fissato dall'art. 201 cod. proc. pen. per la presentazione dei motivi principali, eccependo in subordine — per l'ipotesi di reiezione dell'istanza di proroga — l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 201 quanto dell'art. 511, comma primo, cod. proc. pen. abrogato, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, nonché con l'art. 6, n. 3, lett. B della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, per la quale il riferimento veniva esteso agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Come si è visto, però, l'ordinanza di rimessione ha limitato il riferimento della sollevata questione esclusivamente alla legge fondamentale dello Stato.

2. — La Sezione Istruttoria esclude che lo stato attuale della legislazione consenta al giudice di concedere la proroga del termine, invocata in via principale. Riconosce, invece, che la questione di legittimità costituzionale effettivamente si pone nei confronti dell'art. 201 cod. proc. pen. proprio perché non contempla la possibilità (per il giudice *a quo* o per quello *ad quem*) di accordare detta proroga ogniqualvolta il modesto ma perentorio termine *ex lege* venga in conflitto con il diritto di difesa, che l'art. 24 della Costituzione proclama inviolabile in ogni stato e grado del processo, elevandolo così a principio fondamentale dell'ordinamento giuridico democratico.

Secondo l'ordinanza, anzi, il problema sarebbe di attualità anche nei confronti dell'art. 585 del codice processuale vigente.

Ammette, tuttavia, l'ordinanza che anche il diritto di difesa debba sottostare a regole tassative ed a precisi termini per contemperarlo con l'esigenza di speditezza dell'attività processuale, la quale pure è rilevante sul piano costituzionale quale garanzia per il cittadino, sia esso imputato o parte offesa: a patto, però, che essa non si risolva nella compressione del diritto fondamentale in parola.

Ebbene, con riferimento a processi di grande complessità e con rilevante numero d'imputati (come i cosiddetti «maxi processi»), l'ordinanza ritiene che la difesa, a fronte di motivazioni estese talvolta per migliaia di pagine, resti sacrificata nell'esercizio del diritto costituzionalmente garantito, risultando virtualmente impossibile mettere a punto un'adeguata censura della sentenza entro il breve termine fissato dall'art. 201 cod. proc. pen. abrogato. Nemmeno l'iniziativa del legislatore di accordare ulteriore venti giorni per motivi nuovi od aggiunti, quando la motivazione della sentenza venisse depositata oltre il novantesimo giorno dalla pronuncia (e sempre che i motivi principali siano stati depositati nei termini e siano ammissibili), risolverebbe il problema, nonostante l'ordinanza ne definisca lodevole l'intenzione.

E ciò sia perché il riferimento al deposito oltre il novantesimo giorno non sempre corrisponderebbe alla reale difficoltà del processo, potendo dipendere da fattori estranei ad essa: sia perché l'ulteriore angusto limite temporale non sarebbe adeguato per lo studio e l'analisi di migliaia di pagine di motivazione, e altrettante — se non più, come nella specie — di verbali di dibattimento e di documenti.

A questo punto l'ordinanza sembra assumere a «tertium comparationis» l'art. 372 cod. proc. pen. abrogato che lascia al prudente apprezzamento del giudice istruttore la facoltà di concedere, per giusta causa, la proroga del termine per presentare memorie e istanze dopo il deposito degli atti della formale istruttoria, per quel tempo che egli ritiene assolutamente indispensabile.

Afferma, infatti, il giudice *a quo* che la comparazione fra la situazione *ex art.* 201 cod. proc. pen. e quella inerente all'istruttoria sottolinea il contrasto con l'art. 24 della Costituzione, dato che nell'un caso si tratta della sentenza che ha definito il giudizio di primo grado mentre nell'altro, ampiamente garantito, si tratta di un processo ancora *in fieri*; tale, perciò, da consentire alla difesa di ripresentare le istanze al giudice del dibattimento senza le perentorie decadenze imposte alla presentazione dei motivi d'impugnazione (inammissibilità, principio di devoluzione etc.).

3. — Si sono costituiti innanzi a questa Corte otto degli appellanti, rappresentati e difesi dagli avvocati Eduardo M. Di Giovanni e Itala Mannias, che hanno ritualmente depositato ampia memoria difensiva, nella quale vengono ribadite e sviluppate le ragioni esposte nell'ordinanza di rimessione.

In particolare, ricorda la memoria che la sentenza impugnata consta di ben 2.840 pagine e che i verbali di dibattimento di primo grado ammontano a centinaia di migliaia di pagine, trattandosi di processo celebratosi per circa due anni e mezzo: del resto, la stesura della sentenza ha impegnato l'estensore per otto mesi.

Molti argomenti traggono poi i difensori sia dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, sia dallo spirito che governa il codice di procedura penale vigente, benché poi si dubiti che la difesa sia attualmente garantita dal regime di cui all'art. 585 codice vigente.

4. — È pure intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto innanzitutto declaratoria d'inammissibilità della sollevata questione.

A giudizio dell'Avvocatura, infatti, la Sezione Istruttoria non ha nel sistema processuale del codice precedente alcuna competenza, una volta che la Corte d'Assise ha pronunciato la sentenza terminativa del giudizio di I grado. Sicché la stessa proposizione dell'incidente di costituzionalità rappresenta un'autoattribuzione di competenza che la legge non prevede, e mediante la quale si sollecita persino una ulteriore competenza a concedere proroghe a termini perentori.

Ma l'inammissibilità si rivela anche sotto il profilo della richiesta alla Corte di un intervento additivo i cui contenuti non troverebbero analogie in altri istituti comparabili (essendo da escludere quello previsto dall'art. 372 cod. proc. pen. abrogato per l'istruttoria, in quanto diverso per fase processuale e per funzioni): né poi la Corte avrebbe parametri per indicare un termine alla stessa prorogabilità, che resterebbe, perciò, affidato alla assoluta discrezione del giudice.

Nel merito, comunque, la questione sarebbe infondata perché i criteri della «complessità» della causa e della difficoltà di estrarre copia degli atti sarebbero vaghi e discrezionali: e quest'ultimo anche insussistente, dato che almeno gli atti istruttori sono da tempo conoscibili ed estraibili in copia.

All'udienza le parti private (per la difesa l'avvocata Mannias) hanno insistito per le loro deduzioni, ampiamente sviluppandole. Anche l'Avvocatura dello Stato ha ribadito le sue conclusioni.

*Considerato in diritto*

1. — Il quesito proposto alla Corte riguarda i termini per l'impugnazione, fissati dall'art. 201 cod. proc. pen. abrogato e dall'art. 511, primo comma, stesso codice, così come modificato dall'art. 1 della legge 21 dicembre 1988, n. 535.

Si sostiene, infatti, che essi si rivelano assolutamente insufficienti allorché si tratta dei cosiddetti «maxiprocessi» con centinaia d'imputati e con verbali di dibattimento e sentenza che si estendono per decine di migliaia di pagine. In tali casi, la difesa non è assolutamente in grado di adempiere al suo compito fondamentale ed inviolabile, consacrato nell'art. 24 della Costituzione, perché non sarebbe materialmente possibile procurarsi le copie di voluminosi fascicoli, studiarle ed estendere motivi di censura entro termini così brevi, sia pure col raddoppio consentito dall'art. 511, primo comma, cod. proc. pen. abrogato.

Per cui, se i giudici di merito non ritengono di poter concedere proroghe ai detti termini in via interpretativa, argomentando ex art. 372 cod. proc. pen. abrogato, non resterebbe che sottoporre a questione di legittimità costituzionale gli articoli impugnati, nella parte in cui non consentono, al giudice *a quo* o a quello *ad quem*, di concedere l'auspicata proroga.

I difensori avevano indirizzato in questi sensi istanza alla Corte d'Assise di Roma, che aveva pronunciato la sentenza di I grado nel processo contro Abatangelo Pasquale ed altri. Ma il presidente della detta Corte, acquisito il parere negativo del pubblico ministero presso il Tribunale, aveva poi trasmesso gli atti per la decisione alla Sezione Istruttoria presso la Corte d'Appello di Roma.

Quest'ultimo Collegio, esclusa la possibilità di concedere proroghe allo stato della legislazione, ha sollevato l'anzidetta questione di legittimità costituzionale con ordinanza 31 luglio 1989, che, a causa delle notifiche eseguite nei confronti di 174 imputati, poi rientrati nelle Case circondariali sparse per tutta Italia, è pervenuta a questa Corte ben sedici mesi dopo.

Si sono costituiti in questo giudizio otto degli appellanti che hanno insistito, mediante i loro difensori, per l'accoglimento della questione.

È pure intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, che ha chiesto declaratoria d'inammissibilità della dedotta questione o, in subordine, di infondatezza.

2. — La questione, come eccepito dall'Avvocatura dello Stato, è inammissibile sotto un duplice profilo.

Innanzitutto perché la Sezione Istruttoria non aveva alcuna competenza nello stato e nel grado in cui il processo si trovava quando la difesa aveva presentato la sua istanza, eccependo, in subordine, la questione di legittimità costituzionale.

In quel momento, non solo la Corte d'Assise aveva già depositato la sentenza di primo grado a otto mesi dalla lettura del dispositivo in udienza, ma del deposito era già stato notificato avviso ai difensori, sicché era pendente il termine di venti giorni fissato dall'art. 201 cod. proc. pen. abrogato. Infatti, l'istanza dei difensori chiedeva, in via principale, alla Corte d'Assise la proroga del detto termine per le ragioni esposte.

Non si comprende perché mai il Presidente della II Sezione della Corte d'Assise di Roma, dopo avere correttamente richiesto il parere sull'istanza dei difensori al pubblico ministero presso il Tribunale, avuto il parere negativo, abbia ritenuto di trasmettere gli atti per la decisione alla Sezione Istruttoria presso la Corte d'Appello.

Va ricordato innanzitutto che, nel sistema processuale abrogato, il momento costitutivo del rapporto processuale penale d'impugnazione è bensì rappresentato dalla proposizione dell'impugnazione, ma si tratta di un rapporto che — a differenza di quello di prima istanza — si articola in due fasi.

La prima di queste è destinata all'accertamento delle condizioni di ammissibilità del rapporto, mentre la seconda è destinata anche all'accertamento della fondatezza dell'impugnazione. Orbene, della prima fase era *dominus* assoluto il giudice di primo grado, sia pure nei limiti della stretta essenzialità del principio di economia processuale (e perciò quando l'inammissibilità risulti in maniera certa e non contestabile, e non sia necessaria alcuna indagine), così come risulta dall'art. 207 cod. proc. pen. abrogato. E si tratta di una disposizione che non riguarda soltanto le vere e proprie impugnazioni, ma anche tutti gli altri istituti compatibili e riconducibili a quella fase. Una fase, peraltro, che si esaurisce con la trasmissione degli atti al giudice di secondo grado. Ciò significa che il giudice di primo grado, pur avendo esaurito il suo potere giurisdizionale sul rapporto processuale di prima cognizione, è investito di un certo limitato potere giurisdizionale anche sulla prima fase del rapporto processuale d'impugnazione.

Ne consegue che, una volta che i difensori hanno presentato ritualmente al giudice di primo grado l'istanza di proroga dei termini nel corso della loro pendenza, è il detto giudice competente a decidere sull'istanza fino a quando gli atti del processo restano depositati presso di esso.

Tuttavia, quando si parla di giudice di primo grado, e questi è la Corte d'Assise, sottentrano ulteriori rilievi.

Se la Corte d'Assise, vuoi al momento della presentazione dell'istanza, vuoi al momento in cui questa ritorna dalla Procura della Repubblica con il parere del pubblico ministero, non è più in «sessione», né la decisione sulle condizioni di ammissibilità né quella sulla richiesta proroga dei termini possono competere ai poteri del presidente della Corte.

In tali casi, la legge determina le competenze vicarie per il tempo in cui la Corte d'Assise non è operante e limitatamente ai provvedimenti che in quella fase possono essere assunti.

Per la fase che qui interessa, vale a dire per la prima fase del rapporto processuale d'impugnazione, dispone in via generale l'art. 45 della legge 10 aprile 1951, n. 287 (Riordinamento dei giudizi di assise), che fa riferimento, in mancanza della Corte d'Assise, al «Tribunale posto nella sede in cui si è svolto il giudizio». Ancora più esplicito l'art. 40 della stessa legge, il quale riguarda bensì il giudizio di primo grado, ma, come si è già rilevato, in relazione alla fase processuale in parola, il giudice di primo grado resta ancora investito di un limitato potere giurisdizionale. Ebbene, nel primo comma di tale articolo è detto esplicitamente che il tribunale, e il presidente, del luogo dove ha sede la Corte d'Assise, hanno i poteri ed esercitano le funzioni che le leggi e i regolamenti di procedura penale attribuiscono rispettivamente alla Corte d'Assise e al presidente di essa. Correlativamente disponeva l'art. 279 cod. proc. pen. abrogato (che la citata legge n. 287 del 1951 aveva modificato nel primo comma) in materia di libertà provvisoria, sicuramente uno dei momenti più significativi della competenza del giudice. L'ultimo comma di detto articolo contemplava espressamente l'ipotesi della domanda di libertà provvisoria proposta «dopo la pronuncia della sentenza e prima della trasmissione degli atti ai sensi dell'art. 208», disponendo che abbia a provvedere «il giudice che ha emesso la sentenza». Il quale, se è la Corte d'assise a sessione chiusa, è sostituito — come s'è visto — ex art. 40 della legge n. 287 del 1951, dal Tribunale del luogo dove ha sede la Corte d'assise.

A fronte di questa coerenza del sistema, l'unica ipotesi riservata alla Sezione Istruttoria (organo ormai abolito, ma che resta in vita per i processi nati sotto il codice abrogato tuttora in corso) è proprio e soltanto quella riguardante la libertà provvisoria, per la quale il già richiamato art. 279 cod. proc. pen. abrogato assegnava a tale organo collegiale, per i procedimenti di Corte d'assise, una competenza limitata al «corso degli atti preliminari al giudizio».

Una deroga, dunque, ai principi del sistema, che si spiega considerando come sul punto fosse questa la versione originaria del codice del 1930, rimasta poi immutata nelle successive modifiche perché evidentemente sfuggita alla novellistica del dopoguerra.

La versione originaria, infatti, riguardava una Corte d'assise, in allora Sezione della Corte d'Appello, sicché non era a distinguere fra primo e secondo grado, unico essendo quello di merito. In quell'epoca, perciò, non era stata ancora introdotta la competenza del Tribunale e della Corte d'appello del luogo, che verrà ovviamente a Corte d'assise modificata; ma a quel punto la competenza della Sezione Istruttoria doveva essere abolita per coordinarla alle sopravvenute disposizioni della legge n. 287 del 1951, e successive modificazioni, sulla Corte d'assise.

Comunque, ammesso che la disposizione del 1930 non debba ritenersi tacitamente abrogata per incompatibilità sistematica con le norme successive, resta il fatto che — come si è detto — essa aveva valore limitatamente agli atti preliminari al giudizio. Fase inesistente nel momento in cui il presidente della II Sezione della Corte d'assise di Roma trasmetteva l'istanza dei difensori alla Sezione Istruttoria della Corte d'appello. Inesistente per il primo grado perché la Corte aveva già emesso la sentenza che lo definiva, ed inesistente per il secondo grado perché si era ancora nella fase di pendenza del termine per il deposito dei motivi d'appello e, in ogni caso, gli atti erano (come tuttora sono) ancora giacenti presso il giudice di primo grado. In nessun modo, perciò, poteva considerarsi aperta la fase degli atti preliminari al giudizio di secondo grado, che segue alla convocazione della Corte d'assise d'appello da parte del presidente della Corte d'appello (art. 46, legge n. 287 del 1951) e agli incumbenti di cui all'art. 517 cod. proc. pen. abrogato.

3. — Stabilito che, nella specie, la Sezione Istruttoria della Corte d'appello non aveva alcuna competenza a decidere in ordine al processo *de quo*, occorre darsi carico della competenza di questa Corte sulla valutabilità di siffatto difetto ai fini del giudizio di ammissibilità della questione proposta.

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale si rileva che, salvo le decisioni più lontane (degli anni che vanno dal 1956 al 1969) e qualche incertezza del tempo immediatamente successivo, la giurisprudenza, dal 1975 ad oggi, si è consolidata nel senso che la Corte Costituzionale non estende il suo controllo alla motivazione che il giudice abbia dato della sua competenza, (e, dunque, sempreché abbia motivato: sentenze numeri 124 e 201 del 1975; 131 del 1976; 46 del

1983; 239 del 1984; 40 del 1986), mentre ha, comunque, il dovere d'intervenire quando il difetto di competenza (o di giurisdizione) risulti evidente (sentenze numeri 5 del 1980; 190 del 1985; 346 del 1987; 100, 670 e 777 del 1988; e 414 del 1989).

L'ordinanza di rimessione della Sezione Istruttoria non solo non motiva assolutamente sul punto, dando per scontata una competenza del tutto inesistente, ma per di più l'inesistenza stessa è di chiara evidenza per le ragioni illustrate al paragrafo che precede, in conformità, del resto, al pacifico orientamento della Corte di cassazione. Si aggiunga che, nella specie, il difetto si appalesa più vicino a quello di giurisdizione che a quello di competenza. La Sezione Istruttoria, infatti (come, del resto, il giudice istruttore), aveva in realtà una «giurisdizione meno piena», secondo terminologia di autorevole dottrina, nel senso che ad essa erano riservate soltanto alcune limitate decisioni: in altri termini, si tratta di quella che oggi è definita «competenza funzionale» e che sembra appunto collocarsi in una zona intermedia fra competenza e giurisdizione.

4. — Anche sotto l'ulteriore riflesso pure eccepito dall'Avvocatura Generale dello Stato, la questione sollevata non può essere ammessa.

Salvo le ipotesi di rimessione nei termini, espressamente previste dalla legge, ma che ovviamente attengono ad istituto diverso, si chiede, infatti, a questa Corte una norma additiva in materia di «proroga dei termini per proporre l'impugnazione» senza alcuna indicazione del modo costituzionalmente obbligato secondo cui l'additiva dovrebbe essere articolata.

A parte, infatti, le gravi perplessità sul merito della questione (atti processuali già in possesso dei difensori nella parte concernente i propri difesi; verbali di dibattimento già virtualmente a disposizione durante gli otto mesi occorsi per l'estensione della sentenza; raddoppio del termine condizionato al deposito anche di un solo motivo ammissibile; gran numero di difensori, ciascuno dei quali limita il suo intervento alla parte relativa al suo difeso, sicché diventa ben circoscritto il numero delle pagine della sentenza su cui dovrà cadere la censura), è evidente che la facoltà di proroga può essere tradotta in svariati modelli.

Essa può essere affidata in modo assoluto al potere discrezionale del giudice, oppure secondo taluni criteri di massima ben determinati, ma può essere, invece, concepita nella prospettiva di ulteriori termini massimi perentori, entro i quali si eserciti, caso per caso, la discrezionalità del giudice in relazione alle varie situazioni. L'ordinanza, accogliendo il suggerimento dei difensori, indica come *tertium comparationis* l'art. 372, terzo comma, cod. proc. pen. abrogato, ma è evidente che si tratta di una disposizione che non può essere semplicemente trasferita in via additiva, dagli atti terminativi dell'istruttoria formale alla prima fase di un giudizio d'impugnazione.

Lo vieta la notevole diversità delle fasi e delle situazioni processuali nelle quali si svolgono i due corrispettivi momenti del processo.

Soltanto i poteri del legislatore potrebbero intervenire, sia per valutare l'opportunità di concedere al giudice siffatta facoltà, sia per decidere in qual modo articolarla, ed eventualmente anche per stabilire corrispondente proroga dei termini della custodia cautelare, ad evitare che l'attuazione del diritto costituzionale di difesa venga a porsi in contraddizione con il buon andamento della Giustizia e la difesa della società dal crimine.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 201 cod. proc. pen. abrogato (modificato dall'ultimo periodo del primo comma dell'art. 511 cod. proc. pen. abrogato, così come formulato in seguito all'art. 1 della legge 21 dicembre 1988, n. 535, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 1988, n. 445, concernente interventi urgenti a tutela del diritto di difesa) sollevata dalla Sezione Istruttoria presso la Corte d'appello di Roma, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, con ordinanza 31 luglio 1989.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

N. 45

*Sentenza 17-31 gennaio 1991***Giudizio per legittimità costituzionale in via incidentale.****Processo penale - Custodia cautelare - Riesame - Imputato detenuto fuori della circoscrizione del giudice del riesame - Richiesta di audizione - Competenza del magistrato di sorveglianza anziché del giudice del riesame - Possibilità ove ritenuto necessario, che il giudice ordini comunque la traduzione innanzi a sé - Non fondatezza.****(C.P.P., artt. 309, ottavo comma, e 127, terzo comma).****(Cost., art. 24, secondo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 309, comma 8°, e 127, comma 3°, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 15 giugno 1990 dal Tribunale di Torino sulla richiesta di riesame proposta da Vizzini Calogero, iscritta al n. 547 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1990;

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

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1991 il Giudice relatore Ettore Gallo;

*Ritenuto in fatto*

Con ordinanza 15 giugno 1990 il Tribunale di Torino — Sezione sesta penale — in sede di riesame di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere, disposta dal G.I.P. presso il Tribunale di Ivrea, sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 309, comma 8°, e 127, comma 3°, cod. proc. pen., nella parte in cui prevedono che l'imputato, se detenuto in luogo fuori della circoscrizione del giudice del riesame, deve essere sentito, qualora ne faccia richiesta, dal magistrato di sorveglianza del luogo, anziché dal tribunale del riesame.

Secondo l'ordinanza, la detta disposizione si pone in contrasto con il diritto di autodifesa garantito dall'art. 24, comma 2°, della Costituzione, in quanto l'imputato ha il diritto di contestare davanti al Collegio giudicante gli elementi di prova portati dal pubblico ministero; particolarmente, poi, quando, come nella specie, questi sono stati raccolti dal pubblico ministero dopo che l'imputato è stato sottoposto a custodia cautelare, e perciò da lui ignorati. L'ordinanza fa anche riferimento alla sentenza di questa Corte n. 5 del 1970 che, in tema di incidenti di esecuzione e sotto l'impero del codice abrogato, aveva dichiarato infondata analoga questione. Rileva, però, l'ordinanza che la sentenza stessa aveva tenuto ben distinta la situazione della persona già condannata che compare in sede di incidente di esecuzione da quella dell'imputato, che compare per un fine ben diverso e in una sede dove si acquisiscono elementi probatori.

È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, che ha chiesto declaratoria d'infondatezza della questione. Per sostenerla, l'Avvocatura si richiama alla relazione ministeriale al codice di procedura penale, là dove dice che l'art. 127, comma 3°, «assicura all'interessato la possibilità di far sentire comunque le sue ragioni al giudice: e a quest'ultimo è, comunque, rimessa la valutazione dell'opportunità di una presenza fisica nei casi in cui la stessa appaia utile ai fini della decisione».

Aggiunge l'Avvocatura che, in ogni caso, nessuna norma vieta di far pervenire al giudice di sorveglianza, delegato a sentire l'imputato, tutti gli atti necessari a porlo in condizione di difendersi, ivi comprese le risultanze acquisite dal pubblico ministero in tempo successivo a quello in cui l'imputato è stato posto in custodia cautelare;

*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Torino dubita che il combinato disposto degli artt. 309, comma 8°, e 127, comma 3°, cod. proc. pen. sia compatibile con l'art. 24, comma 2°, della Costituzione, nella parte in cui prescrive che, in sede di riesame del provvedimento che ha disposto la custodia cautelare in carcere, se l'imputato chiede di essere sentito e sia in custodia fuori della circoscrizione del tribunale del riesame, deve essere sentito dal giudice di sorveglianza del luogo dove ha sede lo stabilimento.

L'Avvocatura Generale dello Stato oppone l'infondatezza della questione perché il giudice del riesame avrebbe sempre la facoltà, se lo ritiene necessario o utile, di provocare la presenza fisica dell'imputato.

Ad ogni modo, al rilievo del Tribunale, secondo cui nella specie l'imputato ha il diritto di contestare le risultanze probatorie acquisite dal pubblico ministero dopo l'esecuzione della custodia cautelare, risponde l'Avvocatura che nulla impedisce che quelle ulteriori risultanze siano pure trasmesse al giudice di sorveglianza affinché le contesti all'imputato e ne raccolga le difese.

2. — Stando alla giurisprudenza di questa Corte in ordine ai giudizi camerali a contraddittorio necessario, si nota che la presenza personale dell'imputato, che ne abbia avanzato richiesta, è ritenuta indispensabile allorché il fine, per cui la personale comparizione è prevista, sia volto all'acquisizione di elementi probatori. La sentenza n. 5 del 1970, citata dall'ordinanza di rimessione, che pur conclude per l'infondatezza della sollevata questione, si riferisce in realtà ad un giudizio camerale concernente un incidente di esecuzione «ristretto — afferma la sentenza — a questioni ordinariamente di solo diritto, ben circoscritte e determinate», sicché ivi «non può scorgersi nessuna compressione di quel diritto (di difesa) in una comparizione che avviene per il tramite di altro giudice». E ciò perché — precisa la sentenza — «in questo tipo di procedimento, alla parte privata condannata la comparizione di persona è consentita per un fine diverso da quello per cui l'imputato è convocato avanti al giudice dell'istruzione o del giudizio». Si comprende allora perché quella sentenza, dato il contenuto del procedimento, abbia giudicato «prevalenti in senso ostativo le difficoltà pratiche che un trasporto in stato di detenzione presenta di fronte alla irrilevanza che il beneficio di essere ascoltato di persona dal giudice competente a decidere rappresenta per il detenuto». Ed è sotto tale prospettiva che — come ricorda il giudice *a quo* — il legislatore ebbe a rinunciare alla modifica dell'art. 127 cod. proc. pen. proposta della Commissione parlamentare.

Ma la Corte Costituzionale, con sentenza n. 98 del 1982, ha ben precisato quale sia il fine cui faceva cenno la sentenza n. 5 del 1970, e lo ha ravvisato nell'«accertamento inerente a questioni di fatto, che solo potrebbe richiedere l'intervento personale dell'interessato, imputato o condannato». Finalità che la sentenza n. 98 del 1982 valorizza fino al punto da avvertire che, anche nel caso di incidenti di esecuzione, quando ricorrono ipotesi nelle quali sono prese in esame questioni di fatto concernenti la condotta dell'interessato, «si impone la diretta audizione del medesimo affinché il giudice stesso possa formarsi il convincimento nel modo più diretto e completo».

3. — Questo essendo lo stato della giurisprudenza, deve ricordarsi come nella specie sia fuori dubbio che la questione sorge nella fase di cognizione e che, ai fini della decisione, il giudice chiamato al riesame del provvedimento applicativo della misura cautelare deve valutare questioni di fatto concernenti la condotta dell'interessato. Questioni per di più emerse, a seguito di ulteriori indagini compiute dal pubblico ministero, dopo l'esecuzione della custodia in carcere. È evidente, perciò, l'interesse dell'imputato a comparire personalmente per contrastare — se lo voglia — le risultanze probatorie e indicare eventualmente altre circostanze a lui favorevoli: così come è evidente l'importanza che il contraddittorio abbia a svolgersi innanzi al giudice che dovrà poi assumere la decisione.

Non sembra, però, che l'art. 309 cod. proc. pen. vieti la comparizione personale dell'imputato se questi ne abbia fatto richiesta oppure se il giudice competente lo ritenga *ex officio* opportuno.

Che di regola il legislatore, per ragioni di sicurezza e di economia processuale, abbia previsto la delega rogatoria al giudice di sorveglianza quando l'imputato sia detenuto in luogo esterno al circondario, non esclude che, ove l'imputato ne abbia fatto espressa richiesta, o il giudice di cognizione lo ritenga necessario, possa ordinarne la traduzione innanzi a sé. Il diritto-dovere del giudice di cognizione di sentire personalmente l'imputato, e il diritto di quest'ultimo di essere ascoltato dal giudice che dovrà giudicarlo, rientrano nei principi generali d'immediatezza e di oralità cui s'ispira l'attuale sistema processuale: e lo conferma, del resto, la giurisprudenza costituzionale che si è ricordata.

Sembra, pertanto, che il giudice *a quo* ben possa pervenire in via interpretativa al risultato auspicato, specie di fronte alla sentenza n. 98 del 1982 di questa Corte. Una possibilità che è confortata dal disposto di cui al comma 6° dell'art. 309 cod. proc. pen., nel cui secondo periodo è detto che «chi ha proposto la richiesta ha, inoltre, facoltà di enunciare nuovi motivi davanti al giudice del riesame, facendone dare atto a verbale prima dell'inizio della discussione». Naturalmente si potrebbe essere tratti a pensare che la legge si riferisca alle attività che l'imputato esercita tramite il suo difensore, ma non è così. Basta uno sguardo ai commi primo e terzo dell'articolo in parola per rendersi conto che tanto l'imputato quanto il difensore sono autonomamente titolari del diritto di richiedere il riesame sicché, quando la richiesta è stata proposta personalmente dall'imputato, egli stesso, oltre che tramite il difensore, ha il diritto di esplicitare quelle attività. Né è pensabile che esse possano essere svolte davanti al giudice di sorveglianza delegato, dato che la norma fa esplicito riferimento al «giudice del riesame» e allude poi al momento temporale «prima dell'inizio della discussione»: espressione ben diversa da quella «prima del giorno dell'udienza», di cui al terzo comma dell'art. 127 cod. proc. pen., restando escluso che possa trattarsi dell'esame da parte del giudice di sorveglianza. La norma, perciò, rispecchia evidentemente le attività della Camera di consiglio del Tribunale, dove si svolge appunto la discussione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 309, comma 8º, e 127, comma 3º, codice procedura penale, sollevata dal Tribunale di Torino in riferimento all'art. 24, comma 2º, della Costituzione, con ordinanza 15 giugno 1990.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente:* CONSO

*Il relatore:* GALLO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

91C0139

N. 46

*Ordinanza 17-31 gennaio 1991*

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

**Processo penale - Giudizio pretorile - Giudizio abbreviato - Facoltà di richiederlo da parte dell'arrestato ma non dall'imputato libero - Assoluta diversità delle situazioni a confronto - Manifesta infondatezza.**

[C.P.P., artt. 555, lett. e), e 560, primo comma].

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

· ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 560, primo comma, e 555, lettera e, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa l'8 marzo 1990 dal Pretore di Patti - Sezione distaccata di S. Agata Militello nel procedimento penale a carico di Frenis Antonino, iscritta al n. 590 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1990;

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

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Giovanni Conso;

Ritenuto che il Pretore di Patti - Sezione distaccata di S. Agata Militello, con ordinanza dell'8 marzo 1990, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità degli artt. 560, primo comma, e 555, lettera e, del codice di procedura penale;

che, secondo il giudice *a quo*, le norme denunciate determinerebbero «una illogica disparità di trattamento» nell'ambito dello stesso giudizio pretorile per il fatto che, mentre, ai sensi dell'art. 566, ottavo comma, l'arrestato può chiedere dopo la convalida dell'arresto il giudizio abbreviato al giudice del dibattimento, tale facoltà è negata all'imputato non arrestato;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata, in via principale, inammissibile e, in subordine, non fondata;

Considerato che la questione deve dirsi manifestamente infondata per l'assoluta diversità delle situazioni poste a confronto (da un lato, il giudizio direttissimo e, dall'altro lato, il giudizio ordinario), che giustifica la diversità di trattamento sia quanto al momento per la presentazione della richiesta sia quanto al giudice chiamato a decidere in ordine ad essa;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 560, primo comma, e 555, lettera e), del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Pretore di Patti - Sezione distaccata di S. Agata Militello con ordinanza dell'8 marzo 1990.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

*Il Presidente e redattore:* CONSO

*Il cancelliere:* MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 gennaio 1991.

*Il direttore della cancelleria:* MINELLI

91C0131

N. 47

*Sentenza 17 gennaio-2 febbraio 1991*

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

**Costituzione della Repubblica italiana - Referendum popolare - Richieste - Norme per la elezione del Senato della Repubblica - Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali - Difetto di chiarezza, univocità ed omogeneità dei quesiti - Finalità di un risultato non meramente ablativo - Eventuale paralisi di organo costituzionalmente necessario, qual'è il Senato della Repubblica e degli organi elettivi comunali - Inammissibilità.**

(Legge 6 febbraio 1948, n. 29, artt. 9, 17, 18 e 19; d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, artt. 11, 12, 27, 32, 33, 34, 35, 47, 49, 51, 55, 56, 57, 58, 60, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 79, 80 e 81, nonché delle intestazioni delle sezioni seconda e terza del capo quarto del titolo secondo, delle sezioni seconda e terza del capo quinto del titolo secondo, delle sezioni seconda e terza del capo sesto del titolo secondo, e delle sezioni seconda e terza del capo settimo del titolo secondo).

**Costituzione della Repubblica italiana - Referendum popolare - Richieste - Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati - Voto di preferenza - Richiamo alle sentenze nn. 16/1978 e 29/1987 - Ammissibilità.**

(D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, artt. 4, 58, 59, 60, 61, 68 e 76).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giovanni CONSO;

*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti norme:

1) legge 6 febbraio 1948, n. 29 (Norme per la elezione del Senato della Repubblica), e successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle parti seguenti: art. 9, primo comma, limitatamente alle parole «anche se relative alla stessa persona»; secondo comma, limitatamente alle parole «di tre» nel primo periodo nonché alle parole «di tre» nell'ultimo periodo; terzo comma, limitatamente alle parole «e i candidati non possono presentarsi in più di due

collegi»; art. 17, secondo comma: «Il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti»; terzo comma: «Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale invia attestato al senatore proclamato e dà immediata notizia alla segreteria del Senato, nonché alla Prefettura o alle Prefetture nelle cui circoscrizioni si trova il collegio, perché, a mezzo dei Sindaci, sia portata a conoscenza degli elettori»; quarto comma: «L'Ufficio elettorale circoscrizionale dà immediata notizia della proclamazione del senatore eletto all'Ufficio elettorale regionale»; art. 18, primo comma, limitatamente alle parole «alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario.»; art. 19, primo comma, limitatamente alle parole «o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione»; secondo comma, limitatamente alle parole «presentatisi nei collegi» nonché alle parole «a termini dell'art. 17»; terzo comma, limitatamente alle parole «Nel caso di candidature presentate in più di uno dei Collegi suddetti, si assume, ai fini della graduatoria, la maggiore cifra individuale relativa riportata dal candidato»; settimo comma, limitatamente alla parola «quindi»; ultimo comma, limitatamente alle parole «Se soltanto in un collegio non abbia avuto luogo la proclamazione a termini dell'art. 17.» nonché alla parola «detto» ;

2) decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), limitatamente alle parti seguenti: art. 4, terzo comma, limitatamente alle parole «attribuire preferenze, per»; art. 58, secondo comma, limitatamente alle parole «e indicando in ogni caso le modalità e il numero dei voti di preferenza che l'elettore ha facoltà di esprimere»; art. 59, secondo comma, limitatamente alle parole «Il numero delle preferenze è di tre, se i deputati da eleggere sono fino a 15; di quattro, da 16 in poi.»; art. 60, primo comma, limitatamente alle parole «nelle apposite righe tracciate» e limitatamente alle parole «dei candidati preferiti, compresi nella lista medesima»; sesto comma: «Se l'elettore non abbia indicato alcun contrassegno di lista ma abbia scritto una o più preferenze per candidati compresi tutti nella medesima lista, s'intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti»; settimo comma: «Se l'elettore abbia segnato più di un contrassegno di lista, ma abbia scritto una o più preferenze per candidati appartenenti ad una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartengono i candidati indicati»; ottavo comma, limitatamente alle parole «al numero stabilito per il Collegio» e limitatamente alle parole «rimangono valide le prime»; art. 61; art. 68, primo comma, punto 1), limitatamente alle parole «il numero progressivo della lista per la quale è dato il voto ed il cognome dei candidati ai quali è attribuita» e limitatamente alle parole «o il numero dei candidati stessi nella rispettiva lista secondo l'ordine di presentazione.»; art. 76, primo comma, n. 1) limitatamente alla parola «61»;

3) decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), e successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle parti seguenti: art. 11, primo comma, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; art. 12; art. 27, secondo comma, limitatamente alle parole «- per i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti - e C e D - per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti -»; intestazione della Sezione II del Capo IV del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della Sezione III del Capo IV del Titolo II: «La presentazione delle candidature nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 32; art. 33; art. 34; art. 35; art. 47, primo comma, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, il presidente invita, inoltre, i rappresentanti delle liste dei candidati ad assistere alle operazioni»; art. 49, secondo comma, limitatamente alle parole «(e anche chiusa nei Comuni con oltre 10.000 abitanti)»; art. 51, secondo comma, n. 3, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti possono apporre la propria firma anche i rappresentanti delle liste dei candidati» e n. 4, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti è consentito ai rappresentanti di lista di trattenersi all'esterno della sala durante il tempo in cui questa rimane chiusa»; intestazione della Sezione II del Capo V del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; art. 55, primo comma, limitatamente alle parole, in qualunque lista siano compresi,» e quarto comma: «L'elettore che ha apposto il segno del voto sul contrassegno di una lista, può cancellare uno o più nomi nella lista prescelta e segnare candidati di altre liste fino alla concorrenza del numero dei consiglieri per il quale ha il diritto di votare»; intestazione della Sezione III del Capo V del Titolo II «Disposizioni particolari per la votazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 56; art. 57; art. 58; art. 60, primo comma, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti,» nonché alle parole «nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti si intendono eletti i candidati compresi nella lista purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiori al 50 per cento dei votanti ed il numero di votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune» e secondo comma, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della Sezione II del Capo VI del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della

Sezione III del Capo VI del Titolo II «Disposizioni particolari per lo scrutinio e la proclamazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 68; art. 69; art. 70; art. 71; art. 72; art. 73; art. 74; art. 75, primo comma, limitatamente alle parole «e III»; intestazione della Sezione II del Capo VII del Titolo II limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della Sezione III del Capo VI del Titolo II «Disposizioni particolari per le surrogazioni nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 79; art. 80; art. 81.

Viste le due ordinanze del 15 novembre 1990 e l'ordinanza del 29 novembre 1990, con le quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha, rispettivamente, dichiarato legittime le tre predette richieste:

udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 1991 il Giudice relatore Giovanni Conso;

uditi gli avv. Paolo Barile, Massimo Severo Giannini e Valerio Onida per i Comitati promotori e l'avv. Giorgio Azzariti, Avvocato Generale dello Stato, per il Governo.

#### RITENUTO IN FATTO

1. - L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato tre richieste di referendum popolare.

La prima richiesta, presentata il 1° febbraio 1990 da Augusto Barbera, Antonio Baslini, Willer Bordon ed altri dieci cittadini elettori, concerne l'abrogazione della legge 6 febbraio 1948, n. 29 («Norme per la elezione del Senato della Repubblica»), e successive modificazioni ed integrazioni, «limitatamente alle parti seguenti:

art. 9, primo comma, limitatamente alle parole «anche se relative alla stessa persona»; secondo comma, limitatamente alle parole «di tre» nel primo periodo nonché alle parole «di tre» nell'ultimo periodo; terzo comma, limitatamente alle parole «e i candidati non possono presentarsi in più di due collegi»;

art. 17, secondo comma: «Il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti»; terzo comma: «Dell'avvenuta proclamazione, il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale invia attestato al senatore proclamato e dà immediata notizia alla segreteria del Senato, nonché alla Prefettura o alle Prefetture nelle cui circoscrizioni si trova il collegio, perché, a mezzo dei Sindaci, sia portata a conoscenza degli elettori»; quarto comma: «L'Ufficio elettorale circoscrizionale dà immediata notizia della proclamazione del senatore eletto all'Ufficio elettorale regionale»;

art. 18, primo comma, limitatamente alle parole: «alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario»;

art. 19, primo comma, limitatamente alle parole «o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione»; secondo comma, limitatamente alle parole «presentatisi nei collegi» nonché alle parole «a termini dell'art. 17»; terzo comma, limitatamente alle parole «Nel caso di candidature presentate in più di uno dei Collegi suddetti, si assume, ai fini della graduatoria, la maggiore cifra individuale relativa riportata dal candidato»; settimo comma, limitatamente alla parola «quindi»; ultimo comma, limitatamente alle parole: «Se soltanto in un collegio non abbia avuto luogo la proclamazione a termini dell'art. 17,» nonché alla parola «detto».

La seconda richiesta, presentata l'8 febbraio 1990 da Augusto Barbera, Willer Bordon, Aldo De Matteo, Alberto Michelini, Cesare San Mauro e Mariotto Segni, concerne l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 («Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»), «limitatamente alle seguenti parti:

art. 4 - III comma, limitatamente alle parole «attribuire preferenze per»;

art. 58 - II comma, limitatamente alle parole «e indicando in ogni caso le modalità e il numero dei voti di preferenza che l'elettore ha facoltà di esprimere»;

art. 59 - II comma, limitatamente alle parole «Il numero delle preferenze è di tre, se i deputati da eleggere sono fino a 15; di quattro, da 16 in poi»;

art. 60 - I comma, limitatamente alle parole «nelle apposite righe tracciate» e limitatamente alle parole «dei candidati preferiti, compresi nella lista medesima»;

— VI comma: «Se l'elettore non abbia indicato alcun contrassegno di lista ma abbia scritto una o più preferenze per candidati compresi tutti nella medesima lista, s'intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti»;

— VII comma: “Se l'elettore abbia segnato più di un contrassegno di lista, ma abbia scritto una o più preferenze per candidati appartenenti ad una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartengono i candidati indicati”;

— VIII comma, limitatamente alle parole “al numero stabilito per il Collegio» e limitatamente alle parole “rimangono valide le prime»;

Art. 61;

Art. 68 - I comma, punto 1), limitatamente alle parole “il numero progressivo della lista per la quale è dato il voto ed il cognome dei candidati ai quali è attribuita» e limitatamente alle parole «o il numero dei candidati stessi nella rispettiva lista secondo l'ordine di presentazione,»;

Art. 76 - I comma, n. 1) limitatamente alla parola “61”».

La terza richiesta, presentata lo stesso 8 febbraio 1990, da Antonio Baslini, Giuseppe Calderisi, Alberto Michelini, Giovanni Negri e Cesare San Mauro, concerne l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 («Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali»), e successive modificazioni ed integrazioni, «limitatamente alle parti seguenti:

articolo 11, primo comma, limitatamente alle parole “Nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti”;

articolo 12;

articolo 27, secondo comma, limitatamente alle parole “- per i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti e C e D - per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti -”;

intestazione della Sezione II del Capo IV del Titolo II, limitatamente alle parole “nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti”;

intestazione della Sezione III del Capo IV del Titolo II: “La presentazione delle candidature nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti”;

articolo 32; articolo 33; articolo 34; articolo 35;

articolo 47, primo comma, limitatamente alle parole “Nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, il presidente invita, inoltre, i rappresentanti delle liste dei candidati ad assistere alle operazioni”;

articolo 49, secondo comma, limitatamente alle parole “(e anche chiusa nei Comuni con oltre 10.000 abitanti)”;

articolo 51, secondo comma, n. 3, limitatamente alle parole “Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti possono apporre la propria firma anche i rappresentanti delle liste dei candidati” e n. 4, limitatamente alle parole “Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti è consentito ai rappresentanti di lista di trattenersi all'esterno della sala durante il tempo in cui questa rimane chiusa”;

intestazione della Sezione II del Capo V del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti”;

articolo 55, primo comma, limitatamente alle parole “, in qualunque lista siano compresi,» e quarto comma: “L'elettore che ha apposto il segno del voto sul contrassegno di una lista, può cancellare uno o più nomi nella lista prescelta e segnare candidati di altre liste fino alla concorrenza del numero dei consiglieri per il quale ha il diritto di votare”;

intestazione della Sezione III del Capo V del Titolo II “Disposizioni particolari per la votazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti”;

articolo 56; articolo 57; articolo 58;

articolo 60, primo comma, limitatamente alle parole “nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti,» nonché alle parole “nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti si intendono eletti i candidati compresi nella lista purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiori al 50 per cento dei votanti ed il numero di votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune” e secondo comma, limitatamente alle parole “nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti”;

intestazione della Sezione II del Capo VI del Titolo II, limitatamente alle parole “nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti”;

intestazione della Sezione III del Capo VI del Titolo II “Disposizioni particolari per lo scrutinio e la proclamazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti”;

articolo 68; articolo 69; articolo 70; articolo 71; articolo 72; articolo 73; articolo 74;

articolo 75, primo comma, limitatamente alle parole “e III”;

intestazione della Sezione II del Capo VII del Titolo II limitatamente alle parole “nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti”;

intestazione della Sezione III del Capo VII del Titolo II “Disposizioni particolari per le surrogazioni nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti”;

articolo 79; articolo 80; articolo 81».

2. - Con ordinanza in data 15 novembre 1990, l'Ufficio centrale per il referendum, verificata la regolarità delle prime due richieste abrogative, le ha dichiarate legittime; con ordinanza in data del 29 novembre 1990, ha dichiarato legittima anche la terza richiesta, previa puntualizzazione del correlativo quesito, con l'aggiunta, dopo la parola «integrazioni» (di cui al primo periodo), della seguente dizione:

«ed in particolare la legge 10 agosto 1964, n. 663, che all'art. 1 sancisce che “le norme per le elezioni dei consiglieri comunali nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti ... si applicano anche per la elezione dei consiglieri comunali di comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti” e la legge 23 aprile 1981, n. 154, che all'art. 10, n. 2 prevede tra l'altro l'abrogazione dell'art. 80 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali approvato con d.P.R. n. 570/60».

3. - Ricevuta la comunicazione delle ordinanze dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 16 gennaio 1991 per le conseguenti deliberazioni, dandone regolare comunicazione.

4. - In ciascuno dei tre giudizi, l'Avvocatura dello Stato, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, ha depositato, il 10 gennaio 1991, altrettante memorie, di analogo contenuto, con le quali si eccepisce l'inammissibilità delle richieste referendarie, per plurimi motivi, sostanzialmente riconducibili a tre profili fondamentali: non includibilità delle leggi elettorali tra quelle suscettibili di abrogazione referendaria; natura surrettiziamente propositiva, e non meramente abrogativa, degli odierni referendum; mancanza di omogeneità dei correlativi quesiti.

Altre memorie sono state depositate il 12 gennaio 1991 dai Comitati promotori dei tre referendum, che in esse diffusamente replicano a tutte le avverse eccezioni di inammissibilità.

Una memoria è stata, infine, depositata, anche dal «Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione», nella veste di soggetto «interessato all'esito dei giudizi di ammissibilità».

5. - Ad integrazione del contraddittorio, nella camera di consiglio del 16 gennaio 1991, sono stati uditi, per i promotori dei referendum, gli avvocati Massimo Severo Giannini, Paolo Barile e Valerio Onida e, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti.

#### *Considerato in diritto*

1. - Poiché le tre richieste di referendum popolare — concernenti, rispettivamente, l'abrogazione parziale della legge 6 febbraio 1948, n. 29 (“Norme per la elezione del Senato della Repubblica”), «e successive modificazioni e integrazioni», l'abrogazione parziale del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (“Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati”), e l'abrogazione parziale del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (“Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali”), «e successive modificazioni e integrazioni» — hanno per oggetto materie analoghe, i relativi giudizi possono venire riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Preliminarmente, deve dirsi irricevibile la memoria prodotta in ordine ai tre giudizi dal «Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione».

Come questa Corte ha avuto occasione di sottolineare fin dalla prima sentenza in materia referendaria (la n.10 del 1972; v. anche, per un analogo profilo, sentenza n. 28 del 1987), del resto puntualmente richiamata nella stessa memoria ora in discussione, il terzo comma dell'art.33 della legge 25 maggio 1970, n.352, prevede che «possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum» soltanto «i delegati e i presentatori e il Governo».

È proprio il tenore letterale della norma a dimostrare chiaramente, con l'indicazione specifica di quanti «possono depositare alla Corte memorie», l'intento di circoscrivere a tali soggetti l'esercizio della facoltà ivi contemplata, il tutto secondo una ben comprensibile *ratio*: «i delegati e i presentatori», come «portatori della volontà di coloro che hanno sottoscritto la relativa istanza», ed «il Governo», quale «rappresentante dello Stato nella sua unità», valgono ad assicurare, sotto il profilo in esame, «le condizioni necessarie e sufficienti per un legittimo contraddittorio».

La richiesta di estendere il contraddittorio ad altri cointeressati all'esito della vicenda referendaria trova insuperabili ostacoli nella stessa complessiva strutturazione del procedimento referendario, caratterizzato da precise scansioni temporali, e nella conseguente esigenza che pure la fase del controllo di ammissibilità si mantenga in stretta successione cronologica con le fasi che la precedono e le fasi che la seguono, restando contenuta entro rigorosi limiti di tempo, che rischierrebbero di venire superati per effetto di un diffuso ed indiscriminato accesso di soggetti, i quali potrebbero, poi, chiedere di esporre anche oralmente le proprie ragioni.

Ad escludere che l'indicazione «dei presentatori e del Governo» nel testo dell'art. 33 della legge n. 352 del 1970 sia meramente esemplificativa, concorre pure il raffronto con l'art. 32, quinto comma, della stessa legge n. 352 del 1970, il quale, nel disciplinare la ben diversa fase destinata alla verifica di eventuali irregolarità della richiesta referendaria da parte dell'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, specificamente conferisce ai «rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del referendum» la facoltà di presentare deduzioni per iscritto.

3. - In senso contrario all'ammissibilità delle tre presenti richieste referendarie viene, anzitutto, addotta la particolare natura del loro rispettivo oggetto, attinenti come esse sono a leggi elettorali: più ragioni porterebbero ad escludere tali leggi dall'ambito di quelle suscettibili di abrogazione referendaria.

Ciò, in primo luogo, perché, in forza di un emendamento aggiuntivo approvato dall'Assemblea Costituente nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 e non riprodotto per omissione nel testo finale dell'art. 75 della Costituzione, le leggi elettorali sarebbero, in realtà, da considerare ricomprese fra quelle nei riguardi delle quali il secondo comma di tale articolo non ammette il referendum. Inoltre, perché allo stesso risultato si dovrebbe, comunque, pervenire «con lo strumento della interpretazione del secondo comma dell'art. 75 Cost. nel suo testo promulgato»; facendo leva, per un verso, sul parallelo instaurabile con le materie oggetto dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione stessa e, per altro verso, sulla ravvisabilità di una «spiegazione logica della eliminazione delle parole «e elettorali» tra quelle escluse dall'abrogazione referendaria». La tesi dell'eccezione implicita troverebbe riscontro nell'inammissibilità della «richiesta di referendum abrogativo di alcuni articoli della legge per le elezioni del C.S.M.», dichiarata dalla sentenza n. 29 del 1987 di questa Corte muovendo dalla considerazione che «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» e traendo la conseguenza che «l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge elettorale».

3.1. - Qualsiasi ricostruzione delle vicende subite dall'emendamento volto ad includere «le leggi elettorali» tra quelle espressamente sottratte dalla Costituzione alla possibilità di abrogazione per via referendaria, come pure qualsiasi supposizione circa le sorti di tale emendamento o qualsiasi discussione in ordine alla portata dei poteri del Comitato di redazione, non consente, a parte l'innegabile interesse storico-istituzionale, di condividere la prima ragione di inammissibilità prospettata. A questa Corte non è dato, infatti, di riscrivere alcun punto del testo della Carta costituzionale, quale sancito dalla votazione finale del 27 dicembre 1947. La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

L'Avvocatura dello Stato vorrebbe rivendicare a questa Corte un sindacato sugli *interna corporis* dell'Assemblea costituente sulla base di non pochi precedenti (sentenze n. 9 del 1959, n. 68 del 1978, n. 152 del 1982, n. 292 del 1984; v. anche sentenza n. 3 del 1957) relativi agli *interna corporis* del Parlamento, ma tali precedenti, allo stesso modo della dottrina espressasi nel senso dell'inidoneità della votazione finale a superare eventuali vizi riscontrabili all'interno del procedimento legislativo, valgono, appunto, con riferimento all'approvazione delle leggi ordinarie. L'approvazione finale della Carta costituzionale si ricollega, invece, all'esercizio di un potere del tutto speciale, come è quello costituente.

3.2. - Altrettanto inidonea allo scopo si appalesa l'argomentazione diretta a ricavare l'implicita esclusione dall'ambito referendario delle leggi elettorali per via di interpretazione sistematica, attraverso il raffronto del dettato dell'art. 75, secondo comma, con il dettato dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione. La tesi muove dalla constatazione che quest'ultimo, allo stesso modo dell'altro, eccettua dalla disciplina, che il comma immediatamente precedente delinea in via generale, talune materie considerate meritevoli di particolare protezione, a tal fine affiancando

i disegni di legge concernenti la materia elettorale ai disegni di legge concernenti altre materie, di poi espressamente contemplate anche nel secondo comma dell'art. 75: l'esigenza di un'armonizzazione delle rispettive eccezioni in nome della simiglianza di *ratio* dovrebbe condurre a ritenere implicitamente ricompresa nella previsione derogatoria del secondo comma dell'art. 75 la categoria esplicitata soltanto nel quarto comma dell'art. 72.

Pur non potendosi disconoscere che alla base di tutte le deroghe così poste a confronto si ritrovino sempre l'importanza e la delicatezza delle materie rispettivamente contemplate, ben diversa è la portata delle due norme, riguardando la prima l'iter di formazione della legge, in vista di una più ampia partecipazione al dibattito parlamentare, e la seconda la non sottoponibilità alla particolare vicenda abrogativa legata al referendum. Senza contare che, leggi elettorali a parte, pure per altri versi manca la prospettata corrispondenza di ordine letterale: nell'art. 75, secondo comma, a differenza dell'art. 72, quarto comma, non figurano le leggi di delegazione legislativa, mentre nell'art. 72 non figurano le leggi in materia tributaria, di amnistia e di indulto.

3.3. Né l'inammissibilità per ragioni di materia delle tre presenti richieste di *referendum* può farsi automaticamente discendere dalla sentenza n. 29 del 1987 di questa Corte, in quanto reiettiva della richiesta di *referendum* per l'abrogazione degli artt. 25, 26 e 27 della legge n. 195 del 1958, recante «Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura».

Un'interpretazione di tale sentenza nel senso che essa precluderebbe ogni iniziativa referendaria avente per oggetto una legge elettorale, andrebbe al di là degli effettivi contenuti e significati della sentenza stessa. Muovendo dall'indiscutibile premessa che, alla stregua delle categorie via via enucleate e puntualizzate dalla giurisprudenza di questa Corte, le leggi elettorali relative alla composizione ed al funzionamento di organi costituzionali o aventi rilevanza costituzionale sono da ricondurre fra le leggi «costituzionalmente necessarie» e non tra le leggi «a contenuto costituzionalmente vincolato», la sentenza n. 29 del 1987 è pervenuta ad una conclusione di inammissibilità non in forza di una generale esclusione della materia elettorale, ma in forza di altre «due concorrenti ragioni»: l'«assenza di una evidente finalità intrinseca al quesito», lesiva della «consapevolezza del voto», e l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali», messa in crisi nel caso di specie dalla richiesta di sottoporre al voto popolare il «complesso delle norme elettorali» concernenti la componente togata del Consiglio superiore della magistratura, organo la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione. Mentre, cioè, per un verso, la pura e semplice proposta di cancellazione era di per sé non «teleologicamente significativa» data «l'ampia gamma di sistemi elettorali, la loro modulazione e ibridazione», per altro verso, l'abrogazione dell'«insieme» delle norme elettorali sarebbe stata causa inevitabile della sottrazione all'organo elettivo della base necessaria per salvaguardarne la «costante operatività» ed evitare di esporlo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento».

4. - A questo punto, il discorso si sposta sulla possibilità di sottoporre a *referendum* l'abrogazione parziale di leggi elettorali.

Due le ragioni particolari di inammissibilità che sono state prospettate nei confronti delle tre richieste referendarie in esame: con la prima si contesta il risultato non meramente ablativo perseguito da ciascuna, con la seconda la struttura formale del relativo quesito, troppo spesso coinvolgente soltanto singole parole o frammenti di per sé privi di contenuto dispositivo, così da non potersi considerare «parte» della legge soggetta a *referendum*.

4.1. - L'addebito di tendere ad un risultato non meramente ablativo, dando in tal modo vita ad un *referendum* propositivo, non previsto, perché volutamente escluso, dalla Carta costituzionale, si traduce nella constatazione che gli attuali quesiti referendari non si limiterebbero a perseguire, attraverso l'eliminazione di parti più o meno cospicue del testo legislativo, l'abrogazione parziale di tale testo, ma mirerebbero anche a sostituire la disciplina stabilita dal legislatore con un'altra, diversa, voluta dal corpo elettorale. E ciò in quanto la disciplina a quella subentrante non si porrebbe come una conseguenza necessitata, automaticamente ricavabile per via analogica o in forza dei principi generali dell'ordinamento, bensì come il frutto di una scelta, tra due o più alternative possibili, in pari tempo sottoposta al corpo elettorale.

A neutralizzare l'addebito, volto a dimostrare l'inammissibilità di tutt'e tre le proposte, non basta sicuramente, come vorrebbero i difensori dei Comitati promotori, la troppo generica asserzione secondo cui — dovendo i *referendum* abrogativi essere congegnati in termini tali da non paralizzare il funzionamento di alcun organo rappresentativo — qualunque modificazione della normativa vigente idonea a consentire il raggiungimento di quel fine sarebbe da ritenere di per sé ammissibile, occorrendo, invece, che la situazione derivante dalla caducazione della normativa oggetto del quesito rappresenti un epilogo linearmente consequenziale.

Vi è, comunque, un'altra esigenza che occorre pur sempre rispettare: ed è l'esigenza insita nell'imprescindibile portata che questa Corte attribuisce alla chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito (v., in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990).

La stessa esigenza va tenuta presente anche per quanto concernè l'addebito mosso alla struttura formale del quesito. Come in più di un'occasione (sentenze n. 27 del 1981 e n. 28 del 1987) questa Corte ha sottolineato, la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito referendario rischierebbe di venire pregiudicata dalla mancata inclusione di porzioni normative anche brevissime, allorché queste — di per sé destinate a perdere ogni ragione di sopravvivenza nell'eventualità di un'abrogazione delle parti espressamente indicate nel quesito — potrebbero, con il loro mantenimento formale durante il vaglio referendario, suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori. Ancora una volta, è la chiarezza dell'intera operazione referendaria, cui univocità ed omogeneità sono direttamente funzionali, a porsi quale termine di riferimento.

4.2. — Intesa come «inconfondibilità della domanda» da sottoporre agli elettori (sentenza n. 28 del 1981), nel rispetto della fondamentale esigenza che sia loro garantita l'espressione di un voto consapevole (v., in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990), la chiarezza del quesito comporta, in negativo (sentenza n. 16 del 1978), l'inammissibilità del quesito «sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare «no» in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate».

Ad evitare il determinarsi di così insuperabili inconvenienti, il quesito referendario deve «incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo», cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), «un criterio ispiratore fondamentalmente comune» o «un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale» (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990) e, qualora si tratti dell'abrogazione di una legge elettorale relativa alla composizione ed al funzionamento di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale, una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative, anch'essa indispensabile perché la proposta di cancellazione non esponga un tale organo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 29 del 1987).

Univocità ed omogeneità del quesito si presentano come funzionali all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, venendole a conferire, rispettivamente, chiarezza nella finalità unidirezionale e chiarezza nella struttura del quesito.

Naturalmente, l'analisi volta a verificare in concreto se il quesito sia chiaro, univoco ed omogeneo non può che essere condotta singolarmente richiesta per richiesta.

5. — Passando così dal generale al particolare, la prima richiesta da analizzare, nel rispetto dell'ordine di presentazione, è quella che investe la legge 6 febbraio 1948, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, recante «Norme per la elezione del Senato della Repubblica», in varie parti (riguardanti, complessivamente, dodici commi) degli artt. 9, 17, 18 e 19.

In sintesi, con il referendum in questione, si persegue l'abrogazione delle norme che prevedono: *a*) la possibilità per i candidati di presentarsi in più di un collegio senatoriale nell'ambito della stessa Regione; *b*) l'elezione in ogni collegio del candidato che abbia ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti e la relativa proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale dei candidati che hanno conseguito detto *quorum*; *c*) la proclamazione, da parte dell'Ufficio elettorale regionale, del candidato che abbia ottenuto, nel collegio, la maggioranza semplice dei voti validi solamente se questo collegio risulti l'unico, tra quelli inclusi nella Regione, in cui nessun candidato abbia conseguito il *quorum* del 65%.

A prescindere dal non preciso, troppo generico, richiamo alle «successive modificazioni e integrazioni» della legge in questione e, per ora, anche dall'eterogeneità di un quesito con cui si chiederebbe all'elettore di perseguire congiuntamente due obiettivi non necessariamente coincidenti, come quelli *sub b*) e *sub c*) (ben potrebbe volersi l'abrogazione del *quorum* dei voti validi non inferiori al 65% e non pure il passaggio al sistema maggioritario semplice), si deve rilevare che, essendo il numero dei seggi assegnati al Senato (pari a 315) superiore di 77 unità al numero dei

collegi uninominali istituiti nelle diverse Regioni (pari a 238), la disciplina risultante dall'eventuale esito positivo del referendum dovrebbe, in ogni caso, consentire la copertura sia dei 238 seggi distribuiti nei vari collegi uninominali sia dei residui 77 seggi distribuiti tra le diverse Regioni in eccedenza rispetto al numero dei collegi previsti.

Secondo le intenzioni dei proponenti — esplicitamente richiamate nelle memorie presentate dai loro difensori — tale risultato sarebbe realizzabile, sulla scorta della normativa derivante dall'accoglimento della proposta referendaria, attraverso i seguenti passaggi: a) proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale regionale dei candidati che hanno ottenuto nei 238 collegi uninominali la maggioranza relativa dei voti; b) successiva attribuzione dei residui 77 seggi assegnati alle diverse Regioni secondo il metodo proporzionale attualmente in vigore (c.d. metodo d'Hondt).

Sempre secondo le intenzioni dei promotori, l'approvazione della proposta referendaria condurrebbe, pertanto, a trasformare il sistema maggioritario, attualmente previsto come ipotesi residuale (art. 19, ottavo ed ultimo comma), in regola fondamentale per l'assegnazione dei 238 seggi nei collegi, mentre il sistema proporzionale, ora regolato come criterio ordinario per l'assegnazione di tutti i seggi indipendentemente dalla loro collocazione collegiale (art. 19, dal primo al settimo comma), diventerebbe semplicemente un criterio residuale, riservato ai soli 77 seggi da assegnare fuori dei collegi. In altre parole, il sistema elettorale del Senato — che, attualmente, per la difficoltà di conseguire l'alto *quorum* del 65%, opera di fatto come sistema proporzionale — si tradurrebbe in un sistema prevalentemente maggioritario, stante la possibilità di eleggere i singoli senatori nei vari collegi a maggioranza semplice, mentre l'attuale sistema proporzionale resterebbe in vita soltanto per la copertura dei seggi eccedenti il numero dei collegi previsti in ogni regione.

Senonché, il significato del quesito, valutato sia nella sua formulazione sia alla luce della disciplina che verrebbe a residuare nel caso di esito positivo del referendum, si presenta all'elettore in termini non univoci e conseguentemente, non caratterizzati dalla dovuta chiarezza.

Quanto all'aspetto concernente la formulazione del quesito, non può non sottolinearsi come la richiesta di abrogazione dell'art. 17, secondo comma, si riveli disomogenea rispetto alla richiesta di abrogazione della parte iniziale dell'art. 19, ultimo comma. Mentre, infatti, con la prima richiesta si tende a sopprimere il sistema uninominale di fatto eccezionalmente operante, essendo necessario il *quorum* del 65% dei votanti ai fini della proclamazione del candidato eletto, con la seconda richiesta si tende a cancellare dall'ordinamento la norma che prevede l'ipotesi nella quale in uno solo dei collegi non sia stato raggiunto il detto *quorum*: il che equivarrebbe a richiedere una completa abrogazione del sistema uninominale, senza che venga a delinearsi una diversa alternativa alla stregua delle ulteriori richieste. Anzi, la richiesta diretta all'abrogazione parziale dell'art. 19, terzo comma, renderebbe inoperante l'unica via percorribile nel caso di mancato raggiungimento, da parte di uno o più candidati, del *quorum* previsto.

Incongruente risulta, altresì, il fatto che, a séguito dell'abrogazione dell'art. 17, terzo comma, e della prima parte dell'ultimo comma dell'art. 19, a proclamare i candidati eletti nel collegio dovrebbe essere il presidente dell'Ufficio elettorale regionale in luogo del presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale.

La mancanza di chiarezza del quesito trova piena conferma nell'esame della normativa di risulta. Nessun elemento, né logico né sistematico, desumibile da tale normativa può, infatti, condurre a limitare con certezza l'operatività del sistema proporzionale, descritto nei primi sette commi dell'art. 19, alla sola ipotesi residuale dei seggi non assegnati nei collegi, ed a riferire, invece, il sistema maggioritario, previsto dall'ultimo comma dello stesso articolo, all'ipotesi ordinaria di assegnazione dei seggi nei collegi. A contrastare la lettura prospettata dai proponenti concorrono, da un lato, la formulazione del quarto comma dell'art. 19, dove si prevede un criterio generale di assegnazione dei seggi, che prescinde da ogni distinzione tra seggi da assegnare in collegio e fuori collegio; dall'altro, la considerazione dell'impianto sistematico della legge n. 29 del 1948, che tenderebbe pur sempre ad individuare come nota dominante, anche ad abrogazione avvenuta, il sistema proporzionale.

Due i profili che vanno considerati in proposito. Il primo attiene al procedimento di presentazione delle candidature descritto negli artt. 9, 10 e 13 della legge, dove si parla di presentazione «per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione della candidatura»: tale procedimento, stabilito come regola generale per tutte le candidature, presuppone l'adozione di un metodo naturalmente connesso alla tecnica di scrutinio nel sistema proporzionale, regolata dai primi sette commi dell'art. 19 e fondata sulla determinazione della cifra elettorale di gruppo. Il secondo profilo riguarda, invece, la sequenza temporale delle operazioni relative all'assegnazione dei seggi, così come disciplinata nell'art. 19: una sequenza che, avendo inizio «non appena» l'Ufficio elettorale regionale risulti in possesso dei verbali trasmessi dagli uffici circoscrizionali, si sviluppa attraverso la determinazione della cifra elettorale di gruppo e della cifra individuale. Il che avvalorava l'ipotesi interpretativa secondo cui il criterio ordinario di

assegnazione dei seggi resterebbe quello descritto nei primi sette commi dell'art. 19, mentre l'ultimo comma di tale articolo sarebbe destinato a regolare una fattispecie più circoscritta, anche se di incerto significato. Neppure la formula residuale del terzo comma dell'art. 19 offre un argomento decisivo per giustificare la necessità di inversione nell'ordine temporale delle operazioni di scrutinio, dal momento che lo stesso art. 19, letto nel suo complesso, non consente di stabilire con sufficiente certezza né che la proclamazione contemplata nell'ultimo comma, per quanto collocata a conclusione del procedimento, debba comunque precedere le operazioni descritte nei commi antecedenti, né che tale proclamazione debba in ogni caso riguardare tutti i collegi della Regione.

In relazione a quest'ultimo profilo, infatti, viene osservato che all'interpretazione della disciplina residuale prospettata dai promotori del referendum sarebbero contrappugnabili altre interpretazioni, come quella alla cui stregua la proclamazione contemplata nell'ultimo comma dell'art. 19 potrebbe anche essere riferita non a tutti i candidati vincitori nei diversi collegi della Regione, ma al solo candidato che abbia ricevuto su base regionale il più alto numero di suffragi: interpretazione che potrebbe trovare appoggio sia nel dato letterale della norma di risulta (la quale parlerebbe al singolare di «candidato che in collegio»), sia nella proclamazione dell'eletto da parte del presidente dell'Ufficio regionale, cui spetta il compito di verificare i risultati per l'intera Regione.

Si aggiunga, infine, il richiamo all'art. 21 della legge (non toccato dalla richiesta referendaria), il quale, per la sostituzione dei seggi rimasti vacanti, contempla un criterio comune di sostituzione che fa riferimento al gruppo: tale criterio, mentre appare coordinato con il sistema proporzionale di assegnazione regolato nei primi sette commi dell'art. 19, diventerebbe del tutto incongruo rispetto ad un sistema maggioritario, quale quello che si vorrebbe introdurre, interamente risolto all'interno del collegio.

In ogni caso, qualunque dovesse essere la corretta lettura del complesso normativo conseguente all'abrogazione referendaria, emerge con evidenza che tale abrogazione finirebbe per condurre ad una disciplina del procedimento elettorale non chiara. Il carattere oggettivamente ambiguo, rilevabile sia nel quesito referendario sia nella normativa di risulta, viene, dunque, a riflettersi, da un lato, nell'assenza di univocità della domanda referendaria, cioè, nel difetto di «una evidente finalità intrinseca al quesito» in grado di garantire ai cittadini l'esercizio del voto con la dovuta consapevolezza, data, appunto, la già rimarcata equivocità di un quesito che persegue due obiettivi non necessariamente coincidenti (l'abrogazione del *quorum* dei voti validi non inferiori al 65% ed il passaggio al sistema maggioritario semplice); dall'altro lato, nell'eventualità di una paralisi, anche se temporanea, che l'incertezza relativa alle norme elettorali applicabili potrebbe determinare nel funzionamento di un organo costituzionalmente necessario qual è il Senato della Repubblica.

Alla luce degli orientamenti di questa Corte (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987), la richiesta di referendum in esame va, dunque, dichiarata inammissibile.

6. — La seconda richiesta referendaria ha per oggetto varie parti (riguardanti, complessivamente, undici commi) degli artt. 4, 58, 59, 60, 68, 76, nonché l'intero art. 61, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, avente ad oggetto «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati».

Con questo referendum si vuole l'abrogazione delle norme che in tale testo unico prevedono per l'elettore: a) la possibilità di esprimere più di una preferenza nell'ambito della lista votata; b) la possibilità di assegnare le preferenze anche con indicazioni diverse da quella rappresentata dallo scrivere il nominativo dei candidati preferiti a fianco del contrassegno della lista votata (art. 60, primo comma). Il tutto per lasciare posto ad una sola preferenza chiaramente espressa, nell'intento, esplicitato dagli stessi promotori, di evitare per quanto possibile brogli ed altre pratiche, non conformi ad un corretto rapporto fra elettori ed eligendi, che variamente si possono realizzare attraverso la gestione delle preferenze.

Si contesta l'univocità ed omogeneità del quesito oggetto della richiesta referendaria, asserendo che «non vi è alcuna ragione per ritenere che l'elettore il quale voglia che l'elezione della Camera avvenga attraverso l'indicazione di un solo voto di preferenza, voglia altresì che tale scelta avvenga esclusivamente attraverso l'indicazione del nominativo del candidato, ovvero che la preferenza espressa accanto al contrassegno di lista votata, quando se ne sia indicato anche un altro, oppure la preferenza per un singolo candidato appartenente ad una lista senza che il contrassegno di questa sia stato indicato, non sia valido, ovvero, ancora, che voglia anch'è modificare la procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze».

In realtà, una volta riconosciuto, come non si può non riconoscere, che, con il ridurre le preferenze consentite da quattro (o tre) ad una, i promotori perseguono l'intento, se non di evitare, almeno di ridurre le possibilità di brogli e pratiche elettorali non corrette collegati al dosaggio dei voti di preferenza, non si può, in pari tempo, disconoscere che, per favorire la realizzazione di tale intento, gli stessi promotori abbiano, nel segno della massima coerenza, perseguito

anche l'abrogazione di tutto ciò che, altrimenti sopravvivendo nel contesto della normativa, rischierebbe in qualche modo di togliere chiarezza alla sola preferenza che sarebbe consentita nel caso di esito favorevole del referendum. Di qui sia la proposta di abrogare l'indicazione della preferenza tramite il solo numero del candidato, sia la proposta di abrogare la possibilità di esprimere la preferenza anche segnando più di un contrassegno di lista, sia la proposta di abrogare la possibilità di esprimere la preferenza senza neppure indicare il contrassegno di lista. In una parola, l'unica preferenza che con l'abrogazione referendaria si verrebbe a consentire, al fine di ostacolare brogli elettorali, dovrebbe essere, proprio in ragione di questo stesso obiettivo, una preferenza chiaramente espressa

Quanto, poi, alla modifica della procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze (art. 68, primo comma, n. 1), che si porrebbe quale oggetto di un'ulteriore scelta a sé stante, l'obiezione avrebbe peso ove si mirasse davvero ad un mutamento di tale procedura: tutto si riduce, viceversa, ad una lineare conseguenza del diverso impatto che la chiara espressione di una sola preferenza viene ad avere sulla procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze, semplificandola sensibilmente in correlazione alla concomitante abrogazione di altre parti dello stesso testo di legge.

Dal canto suo, il sicuro permanere della normativa di risulta all'interno del sistema configurato dal legislatore, senza che se ne renda necessario un intervento per superare l'inevitabile paralisi di funzionamento dell'organo, contribuisce alla linearità ed inequivocità della scelta adottata dai promotori. Proprio il fatto, da taluno contestato, che non sia stata resa oggetto della proposta referendaria l'eliminazione di tutte le preferenze, perseguendosi, invece, la riduzione di esse ad una soltanto, ne è valida conferma, siccome ascrivibile, prima ancora che a motivi di ordine tecnico (l'art. 59, secondo comma, prima di parlare di «tre» o di «quattro» preferenze, si riferisce all'elettore che «può manifestare la preferenza», mentre l'art. 59, terzo comma, e l'art. 60, primo comma, proseguono parlando di «voto di preferenza»), al proposito di non incidere sulla legge al di là di ciò che è strettamente necessario, nel rispetto di una delle caratteristiche di fondo — quella, appunto, basata sulla possibilità per l'elettore di «manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata» — del sistema elettorale in questione.

Restano da esaminare i rilievi che sono stati mossi alla formulazione del quesito, in quanto carente di «chiarezza» e fonte di «pericolosi fraintendimenti», e sui quali la difesa dei presentatori della richiesta referendaria è dettagliatamente soffermata nella memoria principale.

A parte l'addebito di non aver proposto la rimozione, dal testo del secondo comma dell'art. 63, anche del rinvio all'art. 61, a differenza di quanto espressamente ed appositamente prospettato in ordine all'art. 76, primo comma, nel pieno rispetto della concomitante abrogazione dell'intero art. 61 (trattasi di una mera imperfezione, che il confronto con l'art. 76 vale a rendere evidente e che, quindi, non pregiudica «la possibilità, certamente sussistente, che l'elettore possa esprimere consapevolmente la propria volontà sul tema proposto»: v. sentenza n. 63 del 1990), le obiezioni muovono tutte da interpretazioni normative troppo sottilmente prospettate, in contrapposto alla più piana interpretazione avanzata dai promotori della richiesta referendaria sulla base dell'immediata lettura delle espressioni coinvolte, quale, del resto, si appalesa al comune elettore, vero destinatario del quesito.

Così si dica, anzitutto, per i fraintendimenti cui potrebbe dare luogo la proposta di eliminare il riferimento all'attribuzione delle preferenze dal terzo comma dell'art. 4 — là dove è prevista la «facoltà di attribuire preferenze per determinare l'ordine dei candidati compresi nella lista votata» — senza rimuovere, al tempo stesso, anche il riferimento alla determinazione dell'ordine dei candidati, nel necessario raccordo con la parte iniziale del già menzionato secondo comma dell'art. 59 («L'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata»), una volta venute meno le successive prescrizioni sul numero plurimo di preferenze esprimibili. Il rischio di fraintendimenti e, quindi, di dubbi sulla vera portata della residua facoltà di determinare l'ordine dei candidati nascerebbe dal fatto che — combinata con quella che, nella parte residuale dell'art. 59, potrebbe apparire non tanto come una riduzione del numero delle preferenze ad una sola, quanto, all'inverso, come l'eliminazione di ogni limite all'espressione di preferenze — la facoltà di determinare l'ordine dei candidati di cui all'art. 4 si tradurrebbe, in un simile sistema di piena liberalizzazione dell'espressione delle preferenze, nella facoltà di apportare correzioni all'ordine della graduazione dei candidati. Ma, come hanno osservato i difensori, l'uso del singolare «la preferenza» sta proprio a significare, per quello che è il linguaggio corrente, esclusione di preferenze comunque plurime e, quindi, possibilità di esprimere una sola preferenza. A sua volta, l'art. 4, terzo comma, la cui completa abrogazione sarebbe stata proponibile unicamente nel caso, ben più innovativo, di una proposta diretta all'eliminazione di qualsiasi preferenza, vale ad indicare, molto semplicemente, quella che è la normale incidenza del voto di preferenza, destinato, appunto, a determinare l'ordine dei candidati.

Ciò precisato, ancor meno discutibile, ai fini della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, appare la proposta eliminazione, dall'art. 58, terzo comma, delle indicazioni del presidente quanto alle modalità ed al numero dei voti di preferenza, collegate come esse sono al superamento della pluralità delle preferenze esprimibili.

Altrettanto superabili si rivelano sia l'addebito di insufficienza mosso al riferimento che, l'art. 60, primo comma, conterrebbe, in caso di esito positivo del referendum, all'espressione del voto di preferenza attraverso la semplice scritturazione del «nome e cognome» o solo del «cognome», senza precisare di qual soggetto si tratterebbe (facile è replicare come tale soggetto altri non possa essere che il candidato prescelto, quel candidato, cioè, cui l'elettore intende attribuire l'unico voto di preferenza a disposizione); sia l'addebito di oscurità mosso alla parte residuale dell'art. 60, ottavo ed ultimo comma, una volta che questa rimanesse limitata alla sola formula «Le preferenze espresse in eccedenza sono nulle», senza precisare in alcun modo l'oggetto dell'eccedenza (il collegamento al principio ispiratore della riduzione delle preferenze ad una soltanto mostra che la nullità colpirebbe le preferenze espresse al di là della prima, l'unica consentita).

Ad inficiare la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito non vale, infine, nemmeno il permanere, nell'art. 68, primo comma, n. 1, del riferimento, in sede di spoglio dei voti, al «numero dei voti di ciascuna lista e dei voti di preferenza», nonché alla proclamazione dei «voti di lista» e dei «voti di preferenza». Troppo evidente è, infatti, l'uso del plurale con riguardo alle somme dei voti candidato per candidato via via emergenti dallo spoglio, non certo con riguardo a quanto è nella disponibilità del singolo elettore: il plurale «voti di lista», prima ancora del plurale «voti di preferenza», non può trovare spiegazione diversa da quella che lo rapporta al complesso degli elettori, ciascuno di questi disponendo sempre e soltanto di un voto di lista.

Sulla base di tutte le esposte considerazioni, ed alla stregua degli stessi precedenti (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987), che hanno condotto a dichiarare inammissibile la prima delle tre richieste referendarie in esame, di questa seconda va, invece, dichiarata l'ammissibilità.

7. --- La terza ed ultima richiesta referendaria coinvolge ventisei articoli (diciotto per intero ed otto in varie parti, per un complesso di nove commi), nonché le intestazioni di otto sezioni del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, recante «Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali», e successive modificazioni ed integrazioni.

Questo referendum, nelle intenzioni dei promotori, ha per oggetto: *a)* l'eliminazione dell'attuale differenziazione tra il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti ed il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione superiore, estendendo anche a questi ultimi il sistema maggioritario con voto limitato, attualmente previsto per i soli Comuni di dimensione minore; *b)* l'eliminazione del potere, conferito all'elettore per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di votare i singoli candidati prescelti, in qualunque lista ricompresi (c.d. *panachage*).

Si tratta, però, di due oggetti eterogenei, che sottopongono all'elettore scelte non necessariamente convergenti, dal momento che ben potrebbe volersi l'eliminazione dell'attuale differenziazione tra il sistema previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ed il sistema elettorale per i Comuni con popolazione superiore, estendendo a questi ultimi il sistema previsto per i primi, e non anche l'eliminazione del c.d. *panachage*.

Del resto, la situazione, che si verrebbe a determinare in concreto con l'accoglimento della richiesta referendaria, si presenta — rispetto tanto al fine perseguito quanto all'effettiva possibilità di funzionamento della disciplina residuale — ambigua ed oggettivamente incerta.

In primo luogo, a prescindere anche qui dal non preciso, troppo generico, richiamo alle «successive modificazioni e integrazioni» del Testo unico in questione, appare quanto meno dubbio che dall'operazione abrogatrice proposta nei confronti del primo e del quarto comma dell'art. 55 possa di per sé scaturire quell'eliminazione del metodo della libera scelta dei candidati tra le varie liste, che è uno degli obiettivi perseguiti dai proponenti. L'abrogazione del solo inciso «in qualunque lista siano compresi», contenuto nel primo comma di detto articolo, pur se accompagnata dall'abrogazione del successivo quarto comma, non sembra, invero, sufficiente allo scopo, se si consideri che dalla disciplina residuale non emerge un vincolo di lista (data anche l'abrogazione richiesta nei confronti del primo comma dell'art. 57, dove tale vincolo risulta disposto per i Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti), mentre, di contro, l'elettore conserva il diritto di votare «per tanti candidati» riferiti al numero dei consiglieri da eleggere (art. 55, primo comma) e di esprimere tale voto tracciando un segno «nelle apposite caselle a fianco dei nomi prescelti» (art. 55, secondo comma). La tesi della possibile conservazione della libera scelta dei singoli candidati da parte degli elettori viene, d'altro canto, avvalorata sia dal raffronto del primo comma dell'art. 55, che prevede il diritto dell'elettore di votare per i quattro quinti dei consiglieri da eleggere, con l'art. 28, non toccato dalla richiesta di referendum, che consente la presentazione

di liste anche con un solo quinto di candidati rispetto al numero dei consiglieri da eleggere; sia dalla permanenza della norma fondamentale sullo scrutinio espressa nell'art. 65, dove non compare alcun riferimento al vincolo di lista e dove si stabilisce soltanto che risultano eletti «i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti».

Ma, al di là di tali elementi letterali, suscettibili di generare incertezza sulle conseguenze dell'abrogazione, restano dubbi sostanziali in ordine alla possibilità di scorporare dalla *ratio* del sistema elettorale attualmente previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti l'eventualità di una libera scelta dei candidati tra più liste. Una simile operazione si presenta, infatti, ben poco compatibile con le caratteristiche generali di un sistema che seguirebbe ad essere definito — dalla parte residua del primo comma dell'art. 11 — come «sistema maggioritario e con voto limitato».

Anche senza tener conto di ogni ulteriore valutazione in ordine alle particolari difficoltà di carattere pratico che potrebbero venire a determinarsi, l'accoglimento della proposta referendaria darebbe spazio ad una normativa priva di una sua intrinseca *ratio* unitaria e, conseguentemente, suscettibile di interpretazioni diverse in punti fondamentali. L'incertezza nelle conseguenze e le difficoltà applicative ricollegabili a tale incertezza rendono, oltreché ambigua, non trasparente la proposta, pure a prescindere dal rischio di una paralisi nel funzionamento degli organi elettivi comunali fino all'adozione da parte del legislatore ordinario di una disciplina integrativa.

Da tutto ciò consegue l'inammissibilità del referendum in esame, alla luce dei precedenti (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987) già richiamati, sia con riferimento al referendum proposto in ordine alla legge elettorale del Senato, sia con riferimento al referendum proposto in ordine alle norme elettorali della Camera dei deputati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione:

a) degli artt. 9 (nelle parti indicate in epigrafe), 17 (nelle parti indicate in epigrafe), 18 (nella parte indicata in epigrafe) e 19 (nelle parti indicate in epigrafe) della legge 6 febbraio 1948, n. 29 («Norme per la elezione del Senato della Repubblica»), e successive modificazioni ed integrazioni;

b) degli artt. 11 (nella parte indicata in epigrafe), 12, 27 (nella parte indicata in epigrafe), 32, 33, 34, 35, 47 (nella parte indicata in epigrafe), 49 (nella parte indicata in epigrafe), 51 (nelle parti indicate in epigrafe), 55 (nelle parti indicate in epigrafe), 56, 57, 58, 60 (nelle parti indicate in epigrafe), 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 (nella parte indicata in epigrafe), 79, 80 e 81, nonché delle intestazioni delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo IV del Titolo II, delle Sezioni II (nelle parti indicate in epigrafe) e III del Capo V del Titolo II, delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo VI del Titolo II, e delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo VII del Titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 («Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali»), e successive modificazioni ed integrazioni;

2) dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

degli artt. 4 (nella parte indicata in epigrafe), 58 (nella parte indicata in epigrafe), 59 (nella parte indicata in epigrafe), 60 (nelle parti indicate in epigrafe), 61, 68 (nelle parti indicate in epigrafe) e 76 (nella parte indicata in epigrafe) del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 («Approvazione del Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

Il Presidente e redattore: CONSO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. I

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 gennaio 1991  
(della regione Emilia-Romagna)*

**Opere pubbliche - Realizzazione del sistema idroviario padano-veneto - Dichiarazione della realizzazione di detto sistema quale opera «di preminente interesse nazionale» ed attribuzione dei compiti di costruzione e gestione dello stesso al Ministero dei trasporti, il quale deve provvedere, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata, a definire il tracciato della rete nonché il relativo piano pluriennale di attuazione sentito il CIPET (Comitato interministeriale per la programmazione dei trasporti) ovvero, nelle more della costituzione di detto organo, il Comitato dei Ministri di cui all'art. 2 della legge n. 245/1984 e di intesa con le regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Veneto o, in mancanza di accordo con le regioni, sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di navigazione e porti lacuali, di assetto ed utilizzazione del territorio e violazione del principio di cooperazione leale tra Stato e regioni nonché del principio di ragionevolezza - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 8/1985, 151/1986, 177 e 302 del 1988, 101 e 459 del 1989 e 85/1990.**

(Legge 29 novembre 1990, n. 380, artt. 1, 2, 3, sesto comma, 4, primo e terzo comma).

(Cost., artt. 3, 117 e 118, in relazione agli artt. 97, 98, 80, 81, 87 e 88, primo comma, n. 3, e 101 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Ricorso della regione Emilia-Romagna, in persona del vice presidente della giunta, sostituto del presidente della giunta regionale assente, Pierluigi Bersani, giusta deliberazione della giunta regionale n. 6784 del 21 dicembre 1990, rappresentata e difesa dal prof. avv. Fabio Roversi-Monaco e dal prof. avv. Sandro Amoroso, presso il cui studio in Roma, via Nazionale 230, ha eletto domiciliato come da mandato speciale a margine contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3, sesto comma; 4, primo e terzo comma della legge 29 novembre 1990, n. 380 recante «Interventi per la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 294, del 18 dicembre 1990.

1. — La legge 29 novembre 1990, n. 380, nel dettare norme per la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto, innova profondamente nell'assetto delle competenze di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dagli artt. 97 e 98 del d.P.R. 24 luglio 1977 (per quanto attiene alla materia «navigazione e porti lacuali») nonché — per gli ulteriori profili interessati da tale realizzazione — dagli artt. 80, 81, 87 e 88 primo comma, n. 3 e 101 del medesimo decreto legislativo (per quanto attiene, nell'ordine, alle materie «urbanistica», «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale» ed alla «tutela dell'ambiente dagli inquinamenti»). Gli interventi per la realizzazione di un siffatto sistema idroviario interferiscono, infatti, con una pluralità di interessi pubblici la cui cura è affidata dalla Costituzione al livello di governo regionale, perché fanno capo a varie tra le materie catalogate nell'art. 117: oltre ad interessare l'amministrazione pubblica della navigazione e dei porti lacuali, gli interventi in questione coinvolgono, significativamente, l'assetto e l'utilizzazione del territorio, ivi compreso il momento della tutela ambientale.

Nonostante questa innegabile interferenza con molteplici aspetti della complessiva sfera di competenze regionali, la legge 29 novembre 1990, n. 380, negli articoli richiamati in epigrafe, determina una netta centralizzazione delle attribuzioni, superando chiaramente — a danno della Regione — l'assetto delle competenze dettato in sede di completamento dell'ordinamento regionale. Ma tale riassetto delle competenze, coinvolgenti — lo si ripete — le attribuzioni della Regione in più ambiti materiali (e non solamente in quello della «navigazione e porti lacuali»), oltre a non rispettare il principio della leale cooperazione tra Stato e regioni, disatteso nel contenuto dispositivo delle norme denunciate, presenta vari tratti di irragionevolezza in danno delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla regione medesima.

La regione Emilia-Romagna richiama, infatti, l'autorevole insegnamento di codesta Corte, peraltro enunciato in relazione alla tutela del paesaggio (che involge solamente funzioni delegate): «qualunque sia l'equilibrio che il legislatore, nel suo discrezionale apprezzamento, intende stabilire fra le competenze dello Stato e quelle delle regioni,

resta fermo, per esso, il vincolo costituzionale in base al quale deve essere fatto salvo... il principio di un'equilibrata concorrenza e cooperazione fra le une e le altre competenze in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita» per il perseguimento dei vari interessi pubblici nei diversi ambiti materiali (cfr. sent. 10 marzo 1988, n. 302).

Sull'art. 1).

2. — L'art. 1, primo comma della legge n. 380 del 1990 dichiara la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto «di preminente interesse nazionale»; questa dichiarazione di rilevanza non è per sé censurata. Tuttavia, il seguente secondo comma dispone nel senso che alla costruzione e gestione di questo sistema idroviario «provvede il ministero dei trasporti». Ecco allora che il sistema normativo diventa irragionevole.

La disposizione, che viola gli artt. 117 e 118 della Costituzione, palesa una intima contraddittorietà a danno delle competenze regionali anche in violazione del principio di leale collaborazione, manifestando altresì una irrazionalità dispositività ed un inesatto apprezzamento dei mezzi in relazione ai fini che si intendono perseguire.

L'art. 97 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nel definire la materia «navigazione e porti lacuali» vi ricomprendeva un vastissimo novero di funzioni, senza operare riserve di competenza allo Stato («le funzioni amministrative relative alla materia "navigazione e porti lacuali" concernono la navigazione lacuale, fluviale, lagunare sui canali navigabili ed idrovie; i porti lacuali e di navigazione interna e ogni altra attività riferibile alla navigazione ed ai porti lacuali ed interni. Le predette funzioni comprendono tra l'altro l'autorizzazione al pilotaggio, il demanio dei porti predetti e la potestà di rilasciare concessioni per l'occupazione e l'uso di aree ed altri beni nelle zone portuali, al rimozione di materiali sommersi ed il rilascio del certificato di navigabilità, nonché enti, istituti ed organismi operanti nel settore. Sono altresì comprese le funzioni amministrative relative al personale dipendente da imprese concessionarie operanti in questa materia»). A questa impostazione era consequenziale l'indicazione normativa di cui al seguente art. 98, primo comma, a mente del quale: «Le funzioni amministrative di cui al precedente articolo quando sono interessati i servizi in territori finitimi di più regioni, sono esercitate mediante intesa tra le regioni interessate ovvero mediante gestioni comuni anche in forma consortile».

L'articolo censurato manifesta, invece, una netta inversione di tendenza, confermata da altre norme della medesima legge n. 380 del 1990 (sulle quali ci si soffermerà più avanti). Al riguardo, la regione Emilia-Romagna non ignora la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte circa la possibilità per leggi ordinarie successive di «modificare disposizioni contenute nel d.P.R. n. 616 del 1977 e ripartite diversamente le competenze assegnate o delegate alle regioni con quel decreto» (cfr. sentenze 26 febbraio 1980, n. 85 e, precedentemente, 26 giugno 1986, n. 151 e 9 marzo 1989, n. 101), ma non si può fare a meno di ricordare che questa stessa giurisprudenza si dimostra assai attenta nel valutare la ragionevolezza delle disposizioni di legge ed il rispetto del principio di leale cooperazione in ordine ad un equilibrato assetto delle competenze, dal quale è impossibile decampare pena l'inadeguata tutela dei vari interessi pubblici sottesi alle differenti fattispecie.

Non si contesta che competa in larga misura alla legge statale ordinaria stabilire in quali forme debbano venir considerati e armonizzati gli interessi dello Stato e delle regioni (cfr. sent. 23 gennaio 1985, n. 8), ma a detta legislazione spetta pur sempre di delineare «congegni di cooperazione» «anziché separare con nettezza gli oggetti dell'una e dell'altra competenza» (cfr. la medesima decisione). Infatti, è vero che «lo svolgimento concreto delle funzioni regionali» deve «essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività nazionale», ma senza per questo addivenire ad «una preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie» (così sent. 4 marzo 1971, n. 39 nonché sent. n. 8 del 1985 cit.).

Mentre è proprio quest'ultima deprecabile soluzione ad essere stata prescelta nella legge n. 380 del 1990 e chiaramente enunciata nell'art. 1, (ed in particolare nel secondo comma del medesimo), che qui si censura.

Peraltro, come già anticipato, quest'ultima disposizione si manifesta intimamente contraddittoria perché dichiara di preminente interesse nazionale la sola «realizzazione» del sistema idroviario padano-veneto (primo comma) mentre attribuisce alla competenza del solo ministero dei trasporti le funzioni, concernenti tanto la «costruzione» che la «gestione» dello stesso (secondo comma).

Questa scelta non sembra giustificata se solo si pensa che le regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto avevano già provveduto, ai sensi dell'art. 98, del d.P.R. n. 616, del 1977, a sottoscrivere una convenzione per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di navigazione interna interregionale sul fiume Po ed idrovie collegate.

In particolare, la regione Emilia-Romagna si era altresì dotata di un'apposito strumento operativo: l'azienda regionale per la navigazione interna-Arni (istituita con legge regionale 14 gennaio 1989, n. 1).

Inoltre, l'irrazionalità della scelta di ricondurre alla competenza del solo ministero dei trasporti le intere attribuzioni amministrative circa il sistema idroviario padano-veneto (superando l'assetto già disposto dal d.P.R. n. 616 del 1977) emerge dall'evidente implicazione di una pluralità di interessi pubblici (territoriali, ambientali, etc.) sottesi alla realizzazione e gestione di un sistema idroviario così complesso; è evidente il rischio di un'inadeguata ponderazione e di un mancato coordinamento di detti interessi nelle scelte amministrative che, in concreto, saranno assunte. Proprio perché una molteplicità di tali interessi pubblici è affidata istituzionalmente — per disposto costituzionale — alle cure della regione, si palesa una illegittima lesione della sfera di competenze ad essa riconosciute. Oltre alla lesione delle competenze in materia di «navigazione e porti lacuali», dall'art. 1 della legge n. 380, del 1990, deriva una lesione delle competenze in materia «urbanistica» e di «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale» (in merito si ricorda che l'art. 88, primo comma, n. 3 de, d.P.R. n. 616 riserva allo Stato le sole funzioni relative alle «opere per le vie navigabili di prima classe», che sono identificate — nel vigente r.d. 11 luglio 1913, n. 959 — esclusivamente in quelle relative ad «un prevalente interesse di difesa militare»); a ciò si aggiunga la lesione della sfera di attribuzioni regionali in tema di «tutela dell'ambiente dagli inquinamenti».

Sotto altro riguardo, l'art. 1, secondo comma della legge n. 380 del 1990, non appare effettivamente espressivo di un interesse nazionale, nel senso che la disposizione in esso contenuta non sembra costituire strumento necessario e non incongruo al raggiungimento dello scopo di realizzazione e gestione del sistema idroviario di cui trattasi.

Inoltre, valgono le seguenti considerazioni. L'articolo censurato procede ad una dichiarazione per legge del preminente interesse nazionale, obiettivo per il quale erano — tuttavia — già presenti nell'ordinamento apposite disposizioni: l'art. 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67 prevede la possibilità di dichiarare di preminente interesse nazionale, mediante d.P.C.M. su delibera del Consiglio dei Ministri, opere o programmi di opere del tipo che qui interessa; a tale dichiarazione consegue l'applicabilità di una serie di norme acceleratorie intese a garantire la realizzazione sollecita ed incisiva degli interventi di cui trattasi. Se dunque, erano già presenti nella legislazione appositi strumenti di intervento amministrativo, la reale finalità delle disposizioni qui censurate sembra piuttosto quella di sottrarre alla regione competenze ad essa già riconosciute in forza delle norme costituzionali.

Del resto, codesta Corte ha autorevolmente precisato che «l'interesse nazionale, se non può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve essere sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, ad un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza ed in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali» (così sent. 18 febbraio 1988, n. 177).

Sull'art. 2.

L'art. 2, primo comma, della legge n. 380 del 1990, prevede che, per la prima attuazione del sistema idroviario padano-veneto, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, il Ministro dei trasporti definisca il tracciato della rete nonché il relativo piano pluriennale di attuazione. Il Ministro deve provvedere sentito il Cipet-Comitato interministeriale per la programmazione dei trasporti ovvero, nelle more della costituzione di questo organo, il Comitato dei Ministri di cui all'art. 2 della legge concernente il piano generale dei trasporti 15 giugno 1984, n. 245 e di intesa con le regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Veneto. Peraltro, qualora «entro novanta giorni non si raggiunga l'intesa con le regioni, il Ministro dei trasporti provvede, sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali» (art. cit., primo comma, ultima parte). Quindi la legge, attribuendo un potere risolutivo al Ministro dei trasporti, sembra disporre nel senso dell'esaurimento del potere regionale di co-determinazione (intesa) allo spirare del termine prefissato di novanta giorni. Si tratta, chiaramente, di una norma acceleratoria avente l'obbiettivo di garantire la sollecita realizzazione del sistema idroviario; occorre però accertare se detta norma possa essere considerata non lesiva della sfera di competenze regionali anche e soprattutto in relazione al principio di leale cooperazione ed al rapporto di congruità e di adeguatezza che deve sussistere tra il potere riconosciuto all'autorità statale nella materia astrattamente regionale e gli interessi da salvaguardare e soddisfare nella fattispecie realizzativa.

Le suddette valutazioni devono essere effettuate tenendo in primaria evidenza quanto dispone il secondo comma del medesimo art. 2. Il legislatore, dopo aver stabilito — nel precedente comma — che, in caso di mancata intesa con le regioni entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, il Ministro dei trasporti può comunque provvedere sentita la

commissione parlamentare per le questioni regionali, riconosce al medesimo Ministro un ulteriore termine assai più lungo del precedente («Il Ministro dei trasporti approva, con proprio decreto, il tracciato della rete che costituisce il sistema idroviario padano-veneto e il relativo piano pluriennale di attuazione entro 210 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»).

Si noti che l'oggetto delle determinazioni amministrative è il medesimo sia nel primo comma dell'art. 2 (ove si assegna un termine di 90 giorni), sia nel secondo comma (ove si assegna un termine di 210 giorni, ulteriori 120 giorni rispetto al primo termine): si tratta della definizione o approvazione del «tracciato della rete che costituisce il sistema idroviario» e del relativo piano pluriennale di attuazione.

Pertanto, le disposizioni censurate appaiono incostituzionali, arbitrarie ed irrazionali in violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in particolare con riguardo al principio di leale cooperazione, in riferimento a tutte le disposizioni del d.P.R. n. 616, del 1977, citate nel § 1 di questo ricorso.

Si è già osservato che la definizione di un insieme di interventi così complesso quale il sistema idroviario padano-veneto, implica il coordinamento di una pluralità di interessi pubblici, affidati alle cure di livelli istituzionali diversi ma di rilievo costituzionale. Ragione per cui, concorrendo una molteplicità di esigenze eterogenee, riferibili appunto a soggetti che godono di autonomia costituzionalmente garantita, non si può prescindere dal modulo di raccordo rappresentato dall'intesa (cfr. sent. 15 novembre 1985, n. 286). Ed in effetti un'intesa è contemplata nell'art. 2, primo comma, ma la previsione — soprattutto nel confronto tra tale comma ed il comma seguente — non appare idonea e rispettare effettivamente il principio di leale cooperazione.

Anzitutto il termine assegnato alle regioni non appare né congruo né ragionevole, secondo i parametri acutamente delineati da parte di codesta autorevole Corte nella sentenza del 27 luglio 1989, n. 459. L'irragionevolezza emerge palesemente dal confronto tra i due riferiti termini enunciati nel primo comma e nel secondo comma del medesimo art. 2, posto che entro il secondo di detti termini (i 210 giorni, cioè gli ulteriori 120 giorni rispetto al primo termine) non vi è da compiere alcun ulteriore processo ponderativo degli interessi pubblici e privati sottesi nella vicenda realizzativa: si ribadisce che, anche se in un primo tempo si procede alla semplice «definizione» e solo successivamente alla definitiva «approvazione», l'oggetto delle determinazioni amministrative e l'ambito contenutistico in relazione ai profili da considerare è sempre il medesimo («tracciato della rete» idroviaria e relativo «piano pluriennale di attuazione»). Ne deriva che i differenti termini a disposizione, rispettivamente, delle regioni e dell'autorità statale sono squilibrati in danno del livello regionale senza ragionevoli giustificazioni: appare evidente che il procedimento di definizione del tracciato della rete idroviaria e del relativo piano di attuazione (primo comma) meriterebbe ben più ampio spazio della fase di approvazione (secondo comma) di un atto che ha evidentemente già superato lo stadio di determinazione del contenuto.

Sotto altro riguardo, se il secondo comma in oggetto dovesse — invece — essere interpretato come attributivo di un potere al Ministro dei trasporti anche di modifica dei contenuti già eventualmente concordati con le regioni, permarrrebbe (ed in termini ancora più gravi) l'incostituzionalità della disposizione (in relazione alle medesime norme e principi sopra evidenziati). Codesta Corte ha avuto occasione di precisare che, quando un'intesa è prevista nella fase di predisposizione di un atto pianificatorio, eventuali modifiche nella successiva fase di approvazione non possono che sottostare ad una nuova intesa (cfr. ord. del 5 maggio 1988, n. 524).

L'incostituzionalità dell'art. 2, terzo comma della legge in esame si pone nella relazione tra questa disposizione ed i commi precedenti, nel senso che detto comma testimonia la pluralità di interessi pubblici sottesi alle scelte di realizzazione, circostanza che imporrebbe l'individuazione di procedure amministrative di adozione del piano tali da garantire un effettivo coordinamento di detti interessi, facenti capo, prevalentemente, a materie o ambiti di competenza regionale. Si ripetono anche qui i motivi di censura sopra esposti.

Sull'art. 3, sesto comma.

L'art. 3, sesto comma della legge n. 380, del 1990, sottopone i progetti concernenti la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto alla procedura di valutazione della compatibilità ambientale ex art. 6 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente dell'8 luglio 1986, n. 349. Si tratta di una procedura a gestione centralistica nella quale la pronuncia sulla compatibilità ambientale è resa dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dei beni culturali ed ambientali semplicemente «sentendo» (mero parere o partecipazione funzionale al procedimento) la regione interessata. Si osserva, dapprima, che i progetti potrebbero essere relativi anche ad opere di competenza regionale (come si evince dal rinvio che il comma censurato opera nei confronti dell'art. 6, della medesima legge n. 380).

Invero la norma denunciata appare lesiva delle competenze regionali *ex artt.* 117 e 118 della Costituzione; in relazione, particolarmente, agli artt. 80, 81, 87 e 101 del d.P.R. n. 616, del 1977, (oltreché all'art. 97 del medesimo decreto concernente la materia implicata in via principale dall'intervento legislativo in questione). Infatti, per i progetti di cui trattasi non sembra invocabile la ragione principale fatta valere da codesta ecc.ma Corte nella sentenza 28 maggio 1987, n. 210: queste opere (se non limitatamente alle vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a battelli di stazza superiore a 1.350 t.) non sono elencate nell'allegato I (che indica i tipi di progetto da sottoporre obbligatoriamente a v.i.a.) della direttiva del Consiglio C.E.E. 27 giugno 1985, n. 85/337; dunque non sono invocabili gli obblighi comunitari la cui responsabilità fa capo principalmente allo Stato. Ammenoché la disposizione non sia interpretabile come meramente confermativa di quanto disposto dall'art. 6 della legge n. 349 del 1986 in relazione all'art. 1, primo comma, lett. *h*) del d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 che riproduce, sul punto, il contenuto del n. 8 del citato allegato I alla direttiva C.E.E.

Peraltro, si osserva che le opere di cui trattasi dovranno, per lo più, essere realizzate in zone sottoposte a vincolo di tutela paesaggistica: la legge 8 agosto 1985, n. 431 sottopone al vincolo di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497: «i territori contermini ai laghi compresi in una fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia» (art. 1, lett. *b*) ed «i fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici... e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri «ciascuna» (art. 1, lett. *c*). Ebbene, per dette zone l'art. 6, quarto comma, della legge n. 349, del 1986 prevede che i progetti di opere siano sottoposti a pronuncia di compatibilità ambientale del Ministero dell'ambiente di concerto con quello dei beni culturali senza sentire la regione.

Invero, in argomento, la sentenza n. 210 del 1987 poc'anzi citata ha precisato che la pronuncia di compatibilità ambientale *ex art.* 6 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente «è fatta d'intesa» con le regioni, ma non è chiaro se possa trattarsi di un passo decisionale con valenza interpretativa.

Sull'art. 4, primo e terzo comma.

La regione Emilia, Romagna, non contesta di per sé la norma che prefigura l'affidamento in concessione della costruzione e gestione del sistema idroviario padano-veneto.

Peraltro, visto che il sistema di realizzazione e gestione delle opere a mezzo di concessionario comprende, normalmente, anche la progettazione delle opere stesse a cura di quest'ultimo, le disposizioni di cui all'art. 4, primo e terzo comma, non sembrano rispettose delle competenze regionali (di cui alle intere disposizioni citate nel § I di questo ricorso).

La concessione sarà assentita con decreto interministeriale senza neppure sentire le regioni. Né è possibile obiettare che le regioni non possono concorrere all'assentimento della concessione ad un soggetto (società concessionaria) cui sono titolate a partecipare anche ai sensi del secondo comma, del medesimo art. 4; questo ragionamento — ammesso per assurdo che sia esatto — dovrebbe valere anche per lo Stato (la società «Idrovie» menzionata nel primo comma, è certamente a partecipazione statale).

In merito alle censure rivolte contro l'art. 4, primo e terzo comma, della legge in esame si ricorda che l'attività di progettazione delle opere pubbliche è il momento tecnico-amministrativo esenziale della definizione e della compatibilità di tutti gli interessi pubblici che vengono in considerazione ai fini della costruzione dell'opera; il momento in cui dell'opera pubblica si manifesta la rappresentazione grafica e logica degli interessi che in essa confluiscono. È pertanto evidente che la regione non può rimanere del tutto estranea alle procedure di assentimento della concessione di cui trattasi.

*P. Q. M.*

*Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3, sesto comma; 4, primo e terzo comma della legge 29 novembre 1990, n. 380 per la parte in cui violano gli artt. 117 e 118 della Costituzione anche con riguardo al principio di leale cooperazione e ai principi di cui all'art. 3 della Costituzione, con riferimento agli artt. 97 e 98; 80 e 81; 87 e 88, primo comma, n. 3; 101 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.*

Bologna-Roma, addì 10 gennaio 1991

ROVERSI MONACO

N. 18

*Ordinanza emessa il 15 novembre 1990 dal pretore di Vercelli  
nei procedimenti penali riuniti a carico di Albertin Gianni*

**Processo penale - Procedimento pretorile - Richiesta di rito abbreviato formulata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento - Inammissibilità - Termine perentorio previsto: giorni quindici dalla notifica del decreto di citazione - Conseguente inapplicabilità della diminuzione ex art. 442 del c.p.p. - Lamentata incongruità e irragionevolezza del termine - Disparità di trattamento rispetto all'analogo rito dell'applicazione della pena su richiesta - Compressione del diritto di difesa - Mancata conformità alla direttiva n. 103 della legge delega.**

(C.P.P. 1988, art. 560).

(Cost., artt. 3, 24, 76 e 77; legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, dir. n. 103).

#### IL PRETORE

Sulla questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa e dal p.m.;

Rilevato che prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (instaurato a seguito di emissione di decreto di citazione a giudizio ex art. 555 del c.p.p.) l'imputato Albertin Gianni formulava richiesta di giudizio abbreviato;

che il p.m. faceva rilevare la tardività della richiesta, in quanto il termine previsto dall'art. 560, primo comma, del c.p.p. deve senz'altro considerarsi «perentorio e comunque a pena di decadenza»;

che la difesa eccepiva la legittimità costituzionale dell'art. 560, primo comma, del c.p.p. in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, argomentando, come da nota scritta acquisita agli atti, sulla «irragionevole» ristrettezza del termine di 15 giorni dalla notifica del decreto di citazione, concesso all'imputato per avanzare richiesta di giudizio abbreviato nell'ambito del procedimento pretorile e sulla ben diversa normativa prevista innanzi al tribunale ove è consentito formulare tale richiesta «fino a che non siano formulate le conclusioni a norma degli artt. 421 e 422 del c.p.p.»;

che il p.m., aderendo alla prospettazione della difesa, eccepiva anch'egli identica questione di legittimità costituzionale, come da verbale, argomentando in particolare sulla irragionevolezza del differente trattamento normativo riservato nel procedimento pretorile ai termini utili per proporre richiesta di applicazione di pena e per avanzare invece richiesta di giudizio abbreviato; e sottolineando i riflessi pregiudizievoli per l'imputato sul piano sostanziale conseguenti a tale situazione, ritenuta ingiustificatamente discriminatoria;

Riconosciuto che il termine di cui all'art. 560, primo comma, del c.p.p. deve ritenersi stabilito a pena di inammissibilità del rito (inammissibilità autonomamente rilevabile dal giudice a prescindere da un eventuale consenso o discusso del p.m.), in quanto, pur in presenza del disposto di cui all'art. 173 del c.p.p., un'interpretazione sistematica della normativa, tenendo conto in particolare di quanto invece stabilito dall'art. 563, quarto comma, del c.p.p., conduce certamente ad una tale conclusione;

#### OSSERVA

La disciplina normativa del giudizio abbreviato innanzi al tribunale costituisce diretta attuazione della direttiva n. 53 della legge delega per l'emanazione del nuovo c.p.p., direttiva che ancora il rito abbreviato all'udienza preliminare (su cui cfr. la direttiva 52).

Per quanto concerne il procedimento pretorile la direttiva 103 imponeva l'esclusione dell'udienza preliminare; «ritenere — come può leggersi nella relazione al progetto preliminare del c.p.p. — che il legislatore delegante nell'escludere nel processo di pretura l'udienza preliminare abbia voluto eliminare questi meccanismi semplificati porterebbe a conclusioni illogiche e contrastanti con i criteri di massima semplificazione della direttiva 103. Si sarebbe costretti ad escludere, proprio nel processo pretorile, i meccanismi abbreviati e più celeri ...»: ed infatti, nonostante l'assenza dell'udienza preliminare, il giudizio abbreviato è stato comunque introdotto nel procedimento innanzi al pretore.

Dunque: una valutazione, sia pur in sede di deliberazione, sulla conformità costituzionale del termine perentorio previsto dall'art. 560, primo comma, del c.p.p. per l'adozione del rito abbreviato nell'ambito del processo pretorile, andrà effettuata secondo due distinti quadri di riferimento (come peraltro prospettato da p.m. e difesa):

rito abbreviato «tipico» previsto davanti al tribunale, per verificare se la trasposizione di tale rito davanti al pretore, pur in assenza dell'udienza preliminare, possa dirsi conforme a quei canoni di «ragionevolezza» e di «coerenza dell'ordinamento giuridico» cristallizzati nel primo comma dell'art. 3 della Costituzione (cfr. sul punto, da ultimo Corte costituzionale n. 445/1990);

applicazione della pena su richiesta, per verificare se nel procedimento pretorile vi sia una tale analogia tra questo rito e il giudizio abbreviato da rendere ingiustificata e irragionevole la divergenza di trattamento normativo tra i due riti conseguente ai diversi termini finali utili previsti per effettuare la corrispondente opzione processuale.

L'art. 439 del c.p.p. prevede che la richiesta di giudizio abbreviato possa essere presentata:

a) «almeno 5 giorni prima della data fissata per l'udienza» (primo comma);

b) «anche nel corso dell'udienza preliminare fino a che siano formulate le conclusioni a norma degli artt. 421 e 422 del c.p.p.» (secondo comma).

Dunque, secondo lo schema «tipico» e «normale» dell'udienza preliminare (art. 421 del c.p.p.) la richiesta di giudizio abbreviato potrà essere presentata dopo l'esposizione da parte del p.m. sui risultati delle indagini preliminari e sugli elementi di prova raccolti, e dopo l'interrogatorio al quale l'imputato abbia richiesto di essere sottoposto, dopo, quindi, che si è consentita all'imputato e alla difesa una valutazione sulla solidità della tesi accusatoria, anche attraverso un volontario e diretto «contributo» dello stesso imputato.

E nel caso di cui all'art. 422 del c.p.p. la richiesta di giudizio abbreviato potrà essere presentata anche al termine di ulteriori acquisizioni probatorie (produzioni documentali, audizione testi, consulenti...).

Si noti, ancora, come ai sensi dell'art. 440, terzo comma, del c.p.p. la richiesta può essere presentata più volte nel corso dell'udienza preliminare, (e sempre sino al momento conclusivo della formulazione delle conclusioni) senza che ciò trovi ostacolo nel dissenso in precedenza espresso dal p.m.

Tutto ciò si pone certamente in coerenza con le esigenze di incentivazione del ricorso al rito alternativo secondo quello schema di deflazione del dibattimento che ha determinato proprio l'introduzione dei c.d. riti alternativi, e con quelle di garantire all'imputato e al p.m. la possibilità di effettuare una scelta consapevole («La previsione del giudizio abbreviato disposto nel corso dell'udienza preliminare è stata dettata dall'esigenza di ampliare il più possibile la possibilità di instaurare tale procedimento. Il meccanismo escogitato finisce, così, con l'essere rispettoso non solo della formulazione della delega, ma altresì della corretta formazione del consenso delle parti al giudizio abbreviato ...») può così leggersi nella relazione al progetto preliminare del c.p.p.).

Non vi è dubbio che quegli aspetti del giudizio abbreviato, come ora descritto, strettamente interconnessi con lo svolgimento e la struttura dell'udienza preliminare, non possono pretendersi presenti nell'ambito del giudizio pretorile ove, come si è accennato, un'espressa direttiva escludeva, appunto, l'udienza preliminare; ma, sembra, permane la necessità di verificare se le esigenze sott'intese a tali aspetti siano «esse» davvero inscindibili «comunque» dalla struttura fondamentale del giudizio abbreviato (come si è conservata anche nel giudizio pretorile), e se le stesse possano dirsi ugualmente soddisfatte.

La previsione per la richiesta di giudizio abbreviato di un «unico» termine perentorio di 15 giorni dalla notifica all'imputato del decreto di citazione non pare potersi dire discenda direttamente ed ineluttabilmente dalla mancanza dell'udienza preliminare.

Può ritenersi tale scelta normativa «ragionevole» rispetto ai principi e alle ragioni che hanno portato all'introduzione nell'ordinamento processual-penale del giudizio abbreviato? (ragioni di deflazionare, attraverso meccanismi incentivanti, la fase dibattimentale; nella relazione al prog. prelim. — libro VI — può leggersi come si sia cercato di «incrementare il più possibile» il ricorso ai riti differenziati, e come vi sia il «diffuso convincimento» «che ad essi è affidata in gran parte la possibilità di funzionamento del rito ordinario».

Può ritenersi «ragionevole» rispetto all'esigenza specifica del procedimento pretorile imposta dalla direttiva 103, secondo cui, come efficacemente espresso nella relazione al prog. prelim. — libro VIII — «... la massima semplificazione del processo pretorile deve essere perseguita attraverso la scelta di fondo di potenziare al massimo gli sbocchi diversi dal dibattimento trasformando la relativa fase da situazione ordinaria in evenienza eccezionale o, quantomeno, residuale»?

Può ritenersi «ragionevole» rispetto all'esigenza di consentire una scelta consapevole, e cioè sorretta dalla possibilità di effettuare una corretta valutazione del materiale probatorio «agli atti» e degli eventuali elementi probatori ulteriori che «agli atti non sono» (e di eventualmente integrare il materiale probatorio)?

Non sembra possa risponderci in senso affermativo.

Per accedere al rito abbreviato nel procedimento pretorile, come si è più volte detto, è stabilito un unico termine a pena di inammissibilità: entro 15 giorni dalla notifica all'imputato del decreto di citazione, questi deve determinarsi ad avanzare la richiesta: premesso come nel procedimento pretorile sovente il decreto di citazione costituisca la prima notizia all'imputato dell'esistenza di un procedimento penale a suo carico (e su tale dato va misurata la concreta rilevanza della possibilità di richiedere il giudizio abbreviato anche prima della citazione a giudizio), l'imputato entro tale termine deve (come particolarmente sottolineato dalla difesa):

attivarsi nel contattare e nell'ottenere un colloquio con il proprio difensore;

acquisire gli atti contenuti nel fascicolo del p.m. ed effettuare, unitamente al difensore, una valutazione degli stessi;

consentire al difensore il riscontro di eventuali elementi di prova a discarico (acquisizioni documentali, contattare testi, chiedere l'eventuale allegazione al fascicolo del p.m. di ulteriori elementi ...);

deciderà quindi se presentare o meno la richiesta di giudizio abbreviato (accendendo ad un eventuale consenso anticipato del p.m.) con la necessaria consapevolezza in ordine ai benefici sostanziali possibili all'esito e alla «particolarità» procedurale per cui la decisione viene presa «allo stato degli atti».

Pare evidente come il termine di 15 giorni di cui all'art. 560, primo comma, del c.p.p. appaia, in concreto, troppo esiguo ed «incongruo», e conseguentemente inidoneo a garantire un'agevole attivazione del rito differenziato.

Ancora: proprio l'esigenza di massima incentivazione del rito abbreviato, come si è accennato, aveva condotto il legislatore a prevedere che innanzi al tribunale la corrispondente richiesta potesse essere presentata «fino a che non siano formulate le conclusioni a norma degli artt. 421 e 422 del c.p.p.», e anche più volte nel corso dell'udienza preliminare.

Ebbene sembra potersi ritenere non manifestamente infondato il dubbio sulla «ragionevolezza» e «coerenza» di una disciplina normativa — quella stabilita per far ricorso al giudizio abbreviato davanti al pretore — che dovrebbe essere ancor più improntata alla incentivazione dei riti alternativi secondo il criterio della «massima semplificazione», e che invece nell'abbandonare necessariamente quei meccanismi correlati all'udienza preliminare (che ruolo primario svolgevano proprio per quella incentivazione) lascia quale unico congegno di approdo al giudizio abbreviato quello contrassegnato dal termine ultimo di cui all'art. 560, primo comma, del c.p.p., termine che finisce per rappresentare un ostacolo per l'adozione del rito semplificato e conseguentemente motivo di «inflazione» del dibattimento; pare così che il dubbio sulla legittimità costituzionale della norma ora citata si ponga anche in punto di conformità della stessa con la direttiva 103 della legge delega, e quindi con gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

E appare non manifestamente infondato anche il dubbio sulla legittimità costituzionale del termine previsto dall'art. 560, primo comma, del c.p.p. nei riguardi dell'art. 24, secondo comma, del c.p.p., non sembrando, come si è visto, congruo tale termine in rapporto tanto alla complessità dell'onere cui l'imputato deve assolvere per salvaguardare un proprio diritto (e nel caso di specie, basta appena rilevarlo, si tratta di una scelta sul rito con effetti certo non lievi sul merito) quanto alla funzione assegnata all'istituto nel sistema processuale (sulla necessità di una tale duplice valutazione nella verifica della conformità di un termine processuale all'art. 24, secondo comma, della Costituzione cfr. ad es. Corte costituzionale nn. 56/1979, 31/1977 e 138/1975; si ricordi che lo spirare del termine di cui all'art. 560, primo comma, del c.p.p. compromette irreparabilmente — salvi i casi eccezionali di cui all'art. 175 del c.p.p. — la possibilità per l'imputato di poter fruire della riduzione di 1/3 sulla pena eventualmente comminata, indipendentemente dal concreto atteggiarsi della situazione probatoria, come il p.m. ha avuto cura di far rilevare).

Fin da ora sembrerebbe potersi affermare che il massimo di incentivazione del giudizio abbreviato nel procedimento pretorile, ove una tale scelta non può essere necessariamente proceduta da un'esposizione del p.m., in contraddittorio con la difesa, sui risultati delle indagini, o da un interrogatorio dell'imputato, può essere raggiunta, soddisfacendo alle esigenze di consentire una effettuazione consapevole della scelta, attraverso l'espansione della possibilità di richiedere il giudizio abbreviato fino al termine massimo compatibile con la funzione e la struttura del rito, e cioè fino al momento della dichiarazione di apertura del dibattimento.

Una tale conclusione pare essere avvalorata da un confronto con la disciplina normativa del procedimento per l'applicazione di pena su richiesta.

Date le innegabili analogie e le innegabili differenze tra i due istituti, occorre, dopo una complessiva valutazione di tali analogie e differenze nello specifico ambito del procedimento pretorile, verificare, ovviamente in sede di mera deliberazione, se l'aspetto previsto per il solo procedimento ex art. 444 di poter effettuare la corrispondente richiesta oltre che entro 15 giorni dalla notifica del decreto di citazione, anche fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, trovi «razionale collocazione» tra le differenze.

La mancanza nel procedimento pretorile dell'udienza preliminare, udienza sulla quale si innesta il giudizio abbreviato «tipico» ed il doppio termine previsto per avanzare la relativa richiesta, sembra poter costituire elemento per ravvisare una più forte analogia tra i due riti alternativi.

Ancora, sottolineato come si è autorevolmente ravvisato proprio nella «diversità degli strumenti di approdo» (Corte costituzionale: n. 66/1990) un elemento specifico di differenziazione tra i due procedimenti nella loro struttura tipica, di cui al libro VI del c.p.p., si pensi come nel procedimento pretorile:

sia la richiesta ex art. 444 del c.p.p. che quella di giudizio abbreviato possono essere avanzate comunque in ogni momento delle indagini preliminari, e l'ottenuto consenso del p.m. a cui le stesse sono dirette, innesca automaticamente un identico meccanismo di fissazione di un'apposita udienza (artt. 560 e 562 del c.p.p.) (a differenza di quanto accade davanti al tribunale);

procedura del tutto, identica sarà seguita ove il giudice ritenga non sussistenti le condizioni per la definizione del procedimento (563, terzo comma, del c.p.p.);

sia per la richiesta di applicazione di pena che per quella di giudizio abbreviato è previsto il medesimo termine di giorni 15 dalla notifica del decreto di citazione, per la definizione del procedimento innanzi al giudice per le indagini preliminari, secondo un identico modulo di attuazione (art. 557 del c.p.p.), e con la medesima possibilità per il p.m. di esprimere consenso anticipato (art. 556 del c.p.p.).

Dunque pare davvero potersi affermare come nel procedimento pretorile i due riti alternativi presentino una «forte analogia», maggiore comunque di quella riscontrabile nei modelli «tipici» delineati negli artt. 438 e 448 del c.p.p., analogia che riguarda, in particolare, proprio gli strumenti e le modalità di approdo a tali riti.

Significativa differenza (ed unica per quanto concerne le modalità di attivazione dei due riti) resta quella per cui la richiesta di applicazione di pena può essere avanzata oltreché fino al termine di 15 giorni dalla notifica del decreto di citazione (con definizione anticipata del procedimento innanzi al g.i.p.), anche oltre detto termine, fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento (con conseguente definizione del giudizio davanti al pretore del dibattimento, art. 563, quarto comma, del c.p.p.), mentre la richiesta di giudizio abbreviato resta definitivamente preclusa se non effettuata, appunto, entro il termine perentorio ed «unico» di cui all'art. 560, primo comma, del c.p.p.

Ed è proprio una tale disparità di trattamento a potersi porre in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Non possono non ricordarsi, pur nella consapevolezza della specificità di ciascun caso, le sentenze nn. 66 e 183 del 1990 della Corte costituzionale, in cui, riscontrata una «forte analogia» tra i due istituti nell'ambito rispettivamente della normativa transitoria e del giudizio direttissimo, e riscontrato quindi che la lamentata disparità di trattamento si configurava come «ingiustificata» e quindi in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, si rilevava la «necessità di estendere le soluzioni più favorevoli all'imputato proprie dell'applicazione di pena su richiesta ...» (Corte costituzionale n. 183/1990).

Sembra così potersi affermare, stante un'analogia tra il giudizio abbreviato e la richiesta di applicazione di pena particolarmente «intensa» nel procedimento pretorile, che la significativa e profonda divergenza di trattamento normativo concretantesi nella diversa articolazione dei termini utili per innescare i rispettivi riti alternativi, si ponga in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione; emergendo così l'esigenza di estendere anche al giudizio abbreviato la soluzione, più favorevole all'imputato (e più «incentivante» per l'adozione del rito), di consentire l'accesso a tale procedimento anche successivamente al termine di cui all'art. 560, primo comma, del c.p.p., e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, conformemente a quanto disposto (anche in ordine alla competenza) dall'art. 563, quarto comma, del c.p.p.; soluzione certamente compatibile con la struttura e la funzione assegnata al giudizio abbreviato (significativa sul punto la ordinanza n. 320/1990 della Corte costituzionale).

Inoltre: non può non riconoscersi come la richiesta di giudizio abbreviato, implicando e presupponendo «necessariamente» una valutazione dello «stato degli atti», della efficacia probante degli elementi raccolti dal p.m., della solidità della tesi accusatoria, della idoneità di eventuali elementi di prova ulteriori ad incidere, in un senso o nell'altro, sulla stessa, si presenta come operazione concettualmente complessa ed articolata, e tale da esigere le condizioni minime per l'espletamento delle valutazioni indicate; ed infatti, lo si è già detto, il modello «tipico» di giudizio abbreviato risulta strutturato secondo un modulo procedimentale tale da garantire e anzi sollecitare tutte quelle valutazioni (e le eventuali integrazioni probatorie conseguenti) che vanno a fondare la richiesta di accedere al rito in questione.

E così il già rilevato dubbio sulla «ragionevolezza» e «coerenza» della scelta normativa di prevedere l'unico termine perentorio di cui all'art. 560, primo comma, del c.p.p. per proporre richiesta di giudizio abbreviato, (scelta che finisce per essere di ostacolo per l'adozione del rito alternativo e per la previa formazione di una richiesta «consapevole», incidendo conseguentemente, e vale la pena sottolinearlo, sulla stessa possibilità di un migliore trattamento sanzionatorio), risulta ulteriormente avvalorato dal confronto con la normativa prevista, sempre nell'ambito pretorile, per l'adozione del procedimento di cui all'art. 444 del c.p.p. (È pur vero che il termine finale per la richiesta di applicazione di pena è espressamente stabilito dalla direttiva 45 della legge delega, ma è altrettanto vero che la stessa legge delega — direttiva 53 — ancorava saldamente il giudizio abbreviato allo svolgimento dell'udienza preliminare, prevedendo invece soltanto l'assenza di quest'ultima nel procedimento pretorile — direttiva 103).

In punto di rilevanza poco deve aggiungersi a quanto si è detto in premessa in ordine alla interpretazione, seguita tanto dalla difesa che dal p.m., secondo cui il termine previsto dall'art. 560, primo comma, del c.p.p. deve considerarsi perentorio, e comunque previsto a pena di inammissibilità del rito, non consentendo di ritenere applicabile al giudizio

abbreviato quanto espressamente previsto dal quarto comma dell'art. 563 del c.p.p. Il p.m., infatti, alla richiesta di giudizio abbreviato avanzata dall'imputato prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, faceva rilevare la tardività della stessa ai sensi dell'art. 560 del c.p.p., norma di cui contemporaneamente veniva eccepita, tanto dalla difesa che dal p.m., l'incostituzionalità; e proprio in applicazione di tale norma, e dell'unico termine perentorio in essa previsto, questo pretore dovrebbe, indipendentemente da un consenso o dissenso del p.m., dichiarare inammissibile la richiesta dell'imputato di giudizio abbreviato. (precludendogli così in via definitiva la possibilità di ottenere la prevista riduzione di 1/3 sulla pena eventualmente da comminare).

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 57;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 560 del c.p.p. in relazione agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, nonché in relazione agli artt. 76 e 77 della Costituzione in riferimento alla direttiva n. 103 di cui all'art. 2 della legge 16 febbraio 1987, n. 181;*

*Dispone la sospensione del procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria siano effettuate le notificazioni e comunicazioni di rito.*

Vercelli, addì 15 novembre 1990

*Il pretore: MONTI*

91C0084

**N. 19**

*Ordinanza emessa il 5 ottobre 1990 dal pretore di Trento  
nel procedimento civile vertente tra Pancher Ruggero e I.N.A.I.L.*

**Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Prescrizione decennale, decorrente dalla data dell'infortunio, del diritto alla rendita - Mancata previsione del diritto a richiedere la rendita nel caso che le condizioni dell'infortunato, dichiarato guarito senza postumi di invalidità permanente o con postumi che non raggiungano il minimo per l'indennizzabilità in rendita, si aggravino, in conseguenza dell'infortunio, in misura da raggiungere il minimo per l'indennizzabilità dopo i dieci anni dell'infortunio - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati in caso di invalidità - Richiamo ai principi affermati con sentenza della Corte costituzionale n. 179/1988 relativamente all'indennizzabilità della malattia professionale, ritenuti dal giudice rimettente estensibili alla disciplina dell'indennizzabilità degli infortuni sul lavoro.**

(D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 83, ottavo comma).

(Cost., art. 38).

**IL PRETORE**

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, iscritta al n. 177/1990 r.g. controversia di lavoro e promossa da Pancher Ruggero nato a Trento il 25 aprile 1955, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Rosa, presso il cui studio in Trento, Pass. Zippel n. 2 ha eletto domicilio come da delega a margine del ricorso, attore, contro l'I.N.A.I.L., sede provinciale di Trento, in persona del direttore in carica *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Gianni Margoni e dal dott. proc. Nicolò Pedrazzoli con domicilio eletto presso di loro in Trento, via Gazzoletti n. 1.

**RILEVATO IN FATTO**

Con ricorso depositato il 6 aprile 1990 Pancher Ruggero chiedeva venisse accertato il suo diritto alla liquidazione della rendita per inabilità permanente parziale conseguente ad infortunio sul lavoro.

Esponava il ricorrente che in data 2 aprile 1977, nel corso dello svolgimento di attività lavorativa alle dipendenze della ditta Montedison, era caduto da un traliccio d'alta tensione riportando un politraumatismo.

L'I.N.P.S. aveva riconosciuto l'infortunio quale verificatosi in occasione di lavoro, ma aveva escluso la sussistenza di postumi permanenti.

In sede di visita ortopedica in data 25 maggio 1982 gli erano stati riscontrati esiti di frattura D 11 con schiacciamento da porsi in rapporto causale diretto con il predetto infortunio sul lavoro. Tale lesione determinava, ad avviso del ricorrente, un'invalidità permanente parziale valutabile nella misura del diciotto per cento.

Costituendosi in giudizio, l'I.N.A.I.L. eccepiva preliminarmente la decadenza del ricorrente da qualsiasi diritto, essendo trascorso il termine decennale *ex art. 83, ottavo comma, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124*.

Rilevava che, a seguito dell'infortunio, erano stati riconosciuti due periodi di inabilità temporanea (dal 6 aprile 1977 al 3 giugno 1977 e dal 24 novembre 1977 al 29 novembre 1977) con successiva guarigione senza postumi permanenti (rispettivamente in data 18 giugno 1977 e 20 gennaio 1978). Nessun'altra domanda amministrativa era poi pervenuta all'istituto.

Veniva fissata udienza di discussione in ordine alla questione preliminare sollevata dall'istituto convenuto, potendo la decisione su di essa definire il giudizio.

In sede di note conclusive la difesa del ricorrente sosteneva che l'art. 83, penultimo comma, del d.P.R. n. 1124/1965, riconosce, nel caso di assicurato rimasto vittima di infortunio, ma dichiarato guarito senza postumi di invalidità permanente o con postumi, i quali non raggiungano il minimo per l'indennizzabilità, il diritto alla rendita quando, entro i dieci anni dalla data dell'infortunio, le condizioni dell'assicurato si sono aggravate in conseguenza dell'infortunio in misura da raggiungere l'indennizzabilità. Sempre a detta del ricorrente la liquidazione della rendita deve essere richiesta formulando la domanda nei modi e nei termini stabiliti per la revisione della rendita in caso di aggravamento ossia non già entro i dieci anni dall'infortunio, ma entro il termine *ex art. 112, primo comma, del d.P.R. n. 1124/1965* di tre anni e duecentodieci giorni decorrente dalla data in cui l'inabilità permanente ha raggiunto il minimo indennizzabile.

Con formula riassuntiva può dirsi che, ad avviso di parte ricorrente, l'art. 83, ottavo comma, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 richiede, ai fini del riconoscimento del diritto, che entro i dieci anni dall'infortunio debba verificarsi l'aggravamento e non già che entro lo stesso termine venga proposta all'I.N.A.I.L. la relativa domanda.

#### RITENUTO IN DIRITTO

Si ritiene di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, ottavo comma, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui, in violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, stabilisce il termine, decorrente dalla data dell'infortunio, di dieci anni entro il quale l'assicurato può chiedere all'istituto assicuratore la liquidazione della rendita, qualora, dopo essere stato dichiarato guarito senza postumi di invalidità permanente o con postumi che non raggiungano il minimo per l'indennizzabilità in rendita, le sue condizioni dovessero aggravarsi in conseguenza dell'infortunio in misura da raggiungere l'indennizzabilità.

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

In forza della norma impugnata la domanda proposta dal ricorrente dovrebbe essere rigettata.

È incontestato fra le parti che l'infortunio lamentato dal ricorrente si verificò il 2 aprile 1977; è pure pacifico che il ricorrente ha formulato richiesta di liquidazione della rendita per inabilità permanente parziale solo mediante ricorso giurisdizionale *ex art. 415 del c.p.c.* depositato il 6 aprile 1990 e notificato all'I.N.A.I.L. il 9 maggio 1990.

Si evince, quindi, agevolmente che l'assicurato ha proposto la domanda oltre il termine fissato dalla norma sospettata di incostituzionalità fissato in dieci anni con decorrenza dalla data dell'infortunio.

In altre parole la sua domanda non meriterebbe accoglimento in quanto nel momento in cui l'ha proposta egli era già decaduto dal relativo potere.

D'altro canto non può essere condivisa l'interpretazione che della norma impugnata propone la difesa del ricorrente: ai fini dell'attribuzione della rendita sarebbe sufficiente che entro il termine decennale si sia verificato l'aggravamento e non anche sia stata proposta la relativa domanda di liquidazione all'istituto assicuratore.

Secondo il consolidato orientamento della suprema Corte (Cass. 10 luglio 1990, n. 7170; Cass. 15 aprile 1986, n. 2666; Cass. 9 dicembre 1977, n. 5347) il termine decennale *ex art. 83, ottavo comma, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124*, concernente la presentazione all'istituto assicuratore della richiesta di liquidazione della rendita, ha natura perentoria (contrariamente ai termini *ex art. 83, sesto e settimo comma, stesso d.P.R.* che invece sono dilatori) e decorre dalla data in cui si è verificato l'infortunio.

D'altra parte il chiaro tenore letterale della norma non lascia spazio ad altre possibili interpretazioni.

La questione di legittimità costituzionale qui sollevata d'ufficio non è manifestamente infondata.

La previsione, ad opera della norma impugnata, di un termine decennale, oltre il quale è preclusa all'assicurato la richiesta di liquidazione, trova la sua *ratio* nella presunzione assoluta che i postumi relativi all'infortunio non siano, dopo dieci anni, più suscettibili né di miglioramento né di peggioramento, rimanendo così «cristallizzati» (Cass. 13 febbraio 1987, n. 1601; Cass. 26 novembre 1984, n. 6189).

A sua volta tale presunzione si fonda sull'esperienza medica e su dati statistici che indicano in un periodo di dieci anni il tempo medio entro il quale, a partire dalla data dell'infortunio, possono insorgere postumi che determinano una diminuzione permanente della attività al lavoro dell'assicurato.

Il ricorso a presunzioni di tale natura non è affatto insolito nella materia previdenziale: anzi su di essa si fonda il «sistema tabellare» delle malattie professionali assoggettate ad assicurazione obbligatoria.

La Corte costituzionale, in riferimento a detto sistema, è stata chiamata a pronunciarsi sull'idoneità delle presunzioni assolute, fondate su criteri medico-statistici, a soddisfare quell'esigenza di adeguatezza, tra i mezzi di carattere previdenziale e le esigenze di vita del lavoratore assistibile, affermata nel precetto costituzionale *ex art. 38*, secondo comma.

La sentenza 18 febbraio 1988, n. 179, ha segnato una svolta storica determinando il passaggio, nell'ambito della tutela delle malattie professionali, dal sistema tabellare a quello misto.

Si è ritenuto che i vantaggi derivanti dalle presunzioni sottese alle tabelle (hanno natura professionale, senza necessità di provare in concreto il nesso causale con la lavorazione morbigena, le malattie inserite in tabella ed insorte entro un determinato periodo di tempo) non compensano più gli svantaggi connessi alla tassatività delle tabelle stesse (è esclusa la natura professionale né è consentita provarla con gli ordinari mezzi delle malattie estranee alle tabelle e comunque di quelle insorte oltre un determinato termine decorrente dall'abbandono della lavorazione morbigena). Afferma efficacemente la Corte che «la presunzione nascente dalle tabelle è divenuta insufficiente a compensare il divieto dell'indagine aperta sulla causa di lavoro. E ciò non solo per quel che concerne l'individuazione di nuove malattie, ma anche per quel che concerne gli ostacoli che all'accertamento dell'eziologia professionale delle malattie può apporre la distanza temporale fra la causa patologica e la manifestazione morbosa».

È vero che il nuovo orientamento della Consulta si è espresso soltanto in riferimento all'eziologia delle malattie professionali e non anche a quella dei postumi conseguenti agli infortuni sul lavoro. Tuttavia le ragioni, o quantomeno parte di esse («intervento progresso delle tecnologie diagnostiche, anche e particolarmente nel settore della medicina del lavoro»), che hanno convinto la Corte della sopravvenuta inidoneità del solo sistema tabellare a tutelare, secondo il precetto *ex art. 38*, secondo comma, della Costituzione, le esigenze di vita dei lavoratori affetti da tecnopatie, possono essere utilizzate per sostenere l'incompatibilità della disposizione *ex art. 83*, ottavo comma, del d.P.R. n. 1124/1965 con il suddetto precetto costituzionale. Infatti, come non può essere di ostacolo all'accertamento dell'eziologia professionale delle malattie la distanza temporale fra la cessazione della lavorazione morbigena e l'insorgere della malattia, con conseguente possibilità per l'assicurato di provare con gli ordinari mezzi la natura professionale anche di quelle malattie manifestatesi dopo il termine tabellato, così non può essere di ostacolo all'accertamento del nesso causale tra infortunio e postumi di invalidità permanente la distanza temporale fra la data dell'infortunio e l'insorgenza dei postumi, con conseguente possibilità per l'assicurato di provare con gli ordinari mezzi la derivazione dall'infortunio anche dei postumi di invalidità permanente che hanno raggiunto il minimo indennizzabile dopo la scadenza del termine decennale stabilito dalla norma impugnata.

Va infine rilevato che il difetto (conseguente all'eventuale soppressione della norma) di qualsiasi termine di revisionabilità delle conseguenze dell'infortunio non avrebbe alcun pregiudizio sul piano della certezza dei rapporti giuridici. Si tratta infatti di un'esigenza, certamente avvertita anche nell'ambito dei rapporti previdenziali, che è ampiamente soddisfatta dalla previsione *ex art. 112*, primo comma, del d.P.R. n. 1124/1965 (come modificata da Corte cost. 8 luglio 1969, n. 116) di un termine prescrizione, decorrente dalla data in cui l'inabilità ha raggiunto il minimo indennizzabile, entro il quale l'assicurato ha l'onere di esercitare l'azione per conseguire la prestazione previdenziale.

#### *P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, ottavo comma, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui, in violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, stabilisce il termine, decorrente dalla data dell'infortunio, di dieci anni entro il quale l'assicurato può chiedere all'istituto assicuratore la liquidazione della rendita, qualora, dopo essere stato dichiarato guarito senza postumi di invalidità permanente o con postumi che non raggiungano il minimo per l'indennizzabilità in rendita, le sue condizioni dovessero aggravarsi in conseguenza dell'infortunio in misura da raggiungere l'indennizzabilità;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Trento, addì 5 ottobre 1990

*Il pretore: FLAIM*

N. 20

Ordinanza emessa il 29 ottobre 1990 dal pretore di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Vella Antonio

**Processo penale - Indagini preliminari - Acquisizione di prove da parte della difesa - Escussione di testi - Inserimento nel fascicolo del p.m. - Obbligatorietà - Mancata previsione - Conseguente impossibilità di contestazione al dibattimento - Violazione del principio di parità tra accusa e difesa - Impedimento all'effettivo esercizio del diritto di difesa - Violazione dei principi della legge delega.**

(C.P.P. 1988, art. 500, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 24 e 76; legge 16 febbraio 1987, n. 81, artt. 2, n. 3, e 69).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il difensore dell'imputato ha prospettato negli atti preliminari al dibattimento una violazione del principio di parità fra accusa e difesa e violazione dei diritti della difesa in quanto il pubblico ministero si sarebbe rifiutato di acquisire al suo fascicolo il risultato di investigazione e di ricerche di elementi di prova da lui raccolti ai sensi degli artt. 38 e 222 delle disp. att. del c.p.p.

Alla luce della disciplina del c.p.p. la questione non ha sbocco: non si conviene alcuna norma che imponga al pubblico ministero un dovere in tal senso. Anche l'art. 358, che impone al rappresentante dell'accusa di svolgere accertamenti ed indagini anche a favore della persona sottoposta ad indagini non sembra aderire strettamente alla problematica presa in esame, che al di là della prospettazione difensiva è quella della utilizzabilità ai fini del dibattimento e della formazione della prova dei risultati dell'attività investigativa di parte svolta ai sensi dell'art. 38 delle disp. att. del c.p.p. in attuazione dell'art. 190 del c.p.p. e dell'art. 2, n. 3 della legge 16 febbraio 1987, n. 81.

La ricerca e la individuazione di elementi di prova non si può evidentemente esaurire in una mera opera di suggerimento agli organi dell'accusa o al giudice sui temi da ulteriormente investigare, ma se è vero il principio accennato, confermato nel n. 69 dell'art. 2 della legge 16 febbraio 1987, non si può prescindere dal rilievo che il materiale raccolto possa essere utilizzato dalla difesa in modo prioritario rispetto all'accusa.

Il risultato delle investigazioni, come era del resto previsto in modo più analitico in una prima redazione del progetto del nuovo c.p.p., non potrà che tradursi nell'assunzione di specifiche dichiarazioni da parte di persone che possano dare informazioni, e che poi saranno indotte o assunte come testi.

Si nota a questo punto una evidente discrasia. Ai sensi dell'art. 500 del c.p.p. le parti possono servirsi delle dichiarazioni precedentemente rese dal testimone e che siano confermate nel fascicolo del pubblico ministero.

La dichiarazione utilizzata per la contestazione non può per un verso costituire prova dei fatti in essa affermati ma può essere valutata dal giudice per stabilire la credibilità della persona esaminata.

La contestazione in ordine ad eventuali dichiarazioni precedentemente rese, influisce pertanto su tale giudizio di credibilità ed a sua volta comporta una inevitabile influenza sull'*iter* logico del giudicante nella valutazione della prova e quindi sul giudizio finale in ordine al *thema iudicandum* del processo.

Pertanto se il tema delle contestazioni non può avvenire nel processo che attraverso il filtro necessario del precedente esame da parte del pubblico ministero o della polizia giudiziaria, e della sua trasfusione nel fascicolo dell'accusa ne risulta violato il principio di parità perché la difesa non ha analoghi poteri, se non tramite passi processuali che possono trovare o meno accoglienza (incidente probatorio, ammissione di testi al dibattimento etc.) ma che soprattutto a loro volta precludono la possibilità della costituzione.

La questione appare rilevante in quanto influisce, in generale ed in particolare nel caso di specie, sui passi logici e giuridici che il giudicante deve seguire nella formazione del suo convincimento.

Non ci si può nascondere che il nuovo c.p.p. adombra una figura ed un ruolo del difensore del tutto diverso da quelli tradizionalmente intesi, e delinea l'assunzione di responsabilità e doveri deontologici di lealtà che possono trovare accoglienza solo se il principio di parità ha assunto a difesa sia effettivo in ogni sua parte.

Ed è proprio in questo punto che l'effettività appare negata.

Pertanto la limitazione contenuta nell'art. 500 del c.p.p. «e contenute nel fascicolo del pubblico ministero» ed il divieto contenuto nel secondo comma di detto articolo (tale facoltà può essere esercitata solo se sui fatti e sulle circostanze da contestare il testimone abbia già deposto) costituiscono un effettivo impedimento al paritario esercizio dei diritti della difesa e si pongono in contrasto con l'art. 24, secondo comma della Costituzione e con i principi fissati nella delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo c.p.p. (legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, nn. 3 e 69).

Si deve aggiungere — *incidenter tantum* — che la mancata previsione di analoghi poteri sul punto ad accusa e difesa ostacola senza dubbio l'adozione del giudizio abbreviato che presuppone la decisione allo stato degli atti.

In definitiva è da ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale enunciata, che viene sollevata di ufficio e pertanto si palesa necessaria ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 500, primo comma del c.p.p. limitatamente all'inciso «e contenute nel fascicolo del pubblico ministero» e del secondo comma di detto articolo per contrasto con l'art. 24, secondo comma della Costituzione ed in relazione all'art. 76 della Costituzione, per violazione dei principi contenuti nell'art. 2, nn. 3 e 69 della legge 16 febbraio 1987, n. 81, nei limiti precisati in motivazione.*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che a cura della cancelleria e la presente ordinanza sia modificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato.*

*Ordina la sospensione del presente giudizio.*

Firenze, addì 29 ottobre 1990

*Il vice pretore: (firma illeggibile)*

91C0086

N. 21

*Ordinanza emessa il 30 ottobre 1990 dal pretore di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Prebeza Jashar*

**Processo penale - Istruzione dibattimentale - Teste irreperibile già escusso dalla p.g. - Non acquisibilità di tale prova agli atti processuali - Conseguente impossibilità di contestazione - Testimonianza indiretta - Divieto solo per gli agenti e ufficiali di p.g. - Violazione dei principi di eguaglianza e pari dignità tra cittadini.**

(C.P.P. 1988, art. 195, quarto comma).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso che l'imputazione concerne un tentativo di furto commesso in danno di turista straniera in transito a Firenze, divenuta irreperibile per avere mutato la propria residenza all'estero e, quindi, assente al dibattimento nonostante il rituale esperimento della notificazione eseguita con deposito degli atti in cancelleria, a norma dell'art. 154 del c.p.p.

Il verbale di denuncia, per la parte in cui contiene dichiarazioni testimoniali, è stato dichiarato non acquisibile agli atti processuali per i seguenti motivi:

*a)* non è possibile, per l'assenza del testimone, procedere a previa contestazione delle dichiarazioni assunte dalla p.g. nell'immediatezza e sul luogo del fatto, condizione da ritenere essenziale perché consente l'utilizzazione di atti assunti in fase inquisitoria in deroga al principio generale della formazione della prova al dibattimento nel pieno contraddittorio delle parti;

*b)* non è, sotto altro profilo, ricavabile dal disposto dell'art. 511, secondo comma, del c.p.p. il principio della acquisibilità al fascicolo processuale delle dichiarazioni rese dal testimone alla p.g. nell'immediatezza e sul luogo del fatto allorché l'esame del teste non abbia, per qualsiasi motivo, luogo. Detta norma disciplina la leggibilità — e quindi l'utilizzabilità ai fini della decisione — di atti già acquisiti legittimamente al processo ma non amplia le condizioni di acquisibilità anche ad ipotesi espressamente negate (per il principio della contestazione) da norme che

disciplinano tipicamente l'acquisizione di verbali. Acquisizione al processo e lettura degli atti acquisiti sono momenti diversi dell'attività processuale, non equiparabili tra loro perché costituenti l'uno il presupposto dell'altro: di talché dalla possibilità di lettura di dichiarazioni testimoniali quando l'esame non abbia luogo (*ex art. 511, secondo comma, del c.p.p.*) non può ricavarsi il principio di acquisibilità al fascicolo processuale delle stesse dichiarazioni anche quando le dichiarazioni non siano contestabili al teste perché assente (*art. 500, quarto comma, del c.p.p.*). Rimane fermo, in materia, l'inderogabile principio della contestazione quale condizione per l'acquisibilità delle dichiarazioni «rese a caldo» agli atti processuali;

c) la irreperibilità sopravvenuta di un testimone per mutamento di domicilio non comunicato all'ufficio procedente non consente la lettura delle sue dichiarazioni ove queste, come nel caso in esame, siano state rese alla p.g. e non anche al p.m., ostandovi l'espreso limite dell'*art. 512 del c.p.p.*, né sarebbe, comunque consentita la lettura ove la dichiarazione fosse stata resa al p.m., stante che la irreperibilità sopravvenuta non appare costituire impossibilità di ripetizione dell'atto per circostanze o fatti imprevedibili al momento della sua assunzione, posto che non trattasi di «latitante» o «evaso» e che, quindi, con le necessarie indagini, è reperibile la sua nuova dimora anche all'estero.

L'istanza dell'assunzione in sede testimoniale del vigile urbano verbalizzante al momento della stesura della denuncia è stata respinta nella parte in cui si pretende far riferire all'agente di p.g. le circostanze riferitegli «a caldo» dal derubata e trasfuse nel verbale di denuncia per il divieto espresso sancito dall'*art. 195, quarto comma, del c.p.p.*

Contro tale norma ha sollevato eccezione di legittimità costituzionale il p.m. d'udienza il quale ha eccepito che il divieto di testimonianza indiretta per i soli agenti e ufficiali di p.g. stabilito dal quarto comma dell'*art. 195 del c.p.p.* viola l'*art. 3 della Costituzione* perché discrimina, in base alla loro appartenenza alle forze dell'ordine, taluni soggetti rispetto a tutti gli altri non riveste tale qualifica.

La questione è senz'altro rilevante nel presente processo perché dalla sua risoluzione dipende la possibilità per il p.m. di introdurre prove a sostegno della accusa. Invero, per quanto sopra evidenziato, attesa la non acquisibilità al fascicolo processuale delle dichiarazioni testimoniali contenute nella denuncia sporta dalla derubata, non rimane che l'esperibilità della prova testimoniale indiretta.

La questione appare, inoltre, non manifestamente infondata.

La testimonianza indiretta, ammessa a certe condizioni per tutti i testimoni in caso di irreperibilità delle persone da cui i fatti furono appresi (*art. 195, terzo comma*), è vietata assolutamente per gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, nell'implicito presupposto che gli stessi siano portatori di interessi alla condanna e, quindi, testimoni non attendibili.

La norma censurata appare violare il principio di uguaglianza e di pari dignità di tutti i cittadini davanti alla legge, essendo inaccettabile in un regime democratico il presupposto *iuris et de iure* della tendenziosità dei testimoni qualora essi appartengano alla polizia giudiziaria, violandosi, contemporaneamente, il principio generale della libera valutazione della prova da parte del giudice.

Il legislatore, nell'intento di parificare i poteri delle parti, appare avere ecceduto in senso opposto, negando attendibilità a testi normalmente qualificati proprio per la loro funzione di primi interlocutori con le parti offese di comportamenti delittuosi.

Per i motivi di cui alla narrativa la testimonianza della verbalizzante non appare assumibile se non previa rimozione del divieto di testimonianza indiretta gravante sugli agenti e sugli ufficiali di p.g. a norma dell'*art. 195, quarto comma, del c.p.p.*

P. Q. M.

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1984, nn. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 84 su eccezione del p.m. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, quarto comma, del c.p.p. nella parte in cui vieta agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria di deporre, in caso di irreperibilità del testimone, sul contenuto delle dichiarazioni da questi acquisite, a differenza di tutti gli altri soggetti capaci di testimoniare.*

*Ordina la sospensione del presente giudizio, e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di comunicarla ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Firenze, addì 30 ottobre 1990

Il p̄tore: (firma illeggibile)

## N. 22

*Ordinanza emessa il 30 ottobre 1990 dal pretore di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Beccari Francesco*

**Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.**

(C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, comb. disp., 549, comb. disp., e 563, primo comma).  
(Cost., artt. 25, primo comma, e 76).

## IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza a scioglimento della riserva presa durante l'udienza del 29 ottobre 1990 nel procedimento n. 209/1990 r.g. dib.

## RILEVATO IN FATTO

che con decreto notificato in data 19 luglio 1990 il p.m. in sede disponeva la citazione dinanzi a questo pretore per l'udienza del 29 ottobre 1990 di Beccari Francesco, imputato del reato di cui agli artt. 81 cpv. del c.p. e 116 del r.d. n. 1736/1933 commesso in Perugia e Magione fino al 12 marzo 1990;

che nella fase degli atti preliminari al dibattimento questo pretore disponeva, ai sensi dell'art. 17, lett. b), del c.p.p., la riunione al presente (n. 209/1990 r.g.dib.) del procedimento penale (n. 210/1990 del r.g.dib.) a carico del medesimo Beccari Francesco per il reato di cui agli artt. 81 cpv. del c.p. e 116 del r.d. n. 1736/1933 commesso in Perugia e Magione dal 28 ottobre 1989 al 14 gennaio 1990;

che nel corso dell'udienza di cui sopra l'imputato formulava tempestiva richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. sulla quale il p.m. prestava il proprio consenso;

che questo pretore si riservava la decisione sulla richiesta delle parti e sospendeva il dibattimento, disponendone la prosecuzione all'odierna udienza;

## RITENUTO IN DIRITTO

1. — Questo pretore, a seguito della richiesta di «patteggiamento» avanzata nella fase degli atti preliminari al dibattimento da Beccari Francesco e sulla quale il p.m. ha prestato il proprio consenso, si trova a dover applicare al presente giudizio la norma di cui all'art. 563, quarto comma, del c.p.p.

Tale disposizione, se da un lato individua nel pretore del dibattimento l'organo giurisdizionale competente sulla richiesta di applicazione della pena «patteggiata» presentata oltre il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. (costituendo così il fondamento della legittimazione di questo giudice alla decisione sulla domanda avanzata dall'imputato, con il consenso del p.m., in questa sede), dall'altro viene per sé sola a consentire che l'imputato, come nel caso che ci occupa, chieda l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo lo spirare del termine cui si è testé fatto riferimento.

Al riguardo infatti sembra corretta la ricostruzione sistematica delle norme relative al giudizio pretorile in base alla quale, ove l'art. 563, quarto comma, del c.p.p. venisse espunto dalla disciplina del codice di rito, il termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto di citazione a giudizio stabilito per il deposito da parte dell'imputato della richiesta di patteggiamento presso l'ufficio del p.m. dall'art. 555, primo comma, lett. e), dovrebbe considerarsi perentorio.

A questa conclusione si perviene se solo si consideri che nel progetto preliminare del codice di procedura penale, la cui disciplina è stata peraltro quasi integralmente recepita, salvo che per aspetti di carattere eminentemente ordinamentale, dal testo definitivo del codice, non esisteva norma analogas all'attuale art. 563, quarto comma, del c.p.p. La commissione redigente il progetto spiega al riguardo nella relazione ad esso allegata che «la disposizione relativa all'applicazione della pena su richiesta, opera un rinvio integrale alla disciplina prevista per questa forma di giudizio abbreviato per i reati di competenza del tribunale (art. 556)» e che, «in ossequio al principio della massima semplificazione imposta dalla delega, si è però stabilito che la richiesta di pena a norma dell'art. 439 dev'essere presentata nel termine di quindici giorni dalla notifica del decreto di citazione (art. 548, primo comma, lett. e)» (così, testualmente, in suppl. ord. n. 2 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 250 del 24 ottobre 1988, pag. 123).

È proprio la perentorietà di questo termine, corrispondente a quello di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p., a costituire «la ragione per cui il termine dilatorio tra la data della notifica e la data del dibattimento è più lungo rispetto a quello del procedimento davanti al tribunale: si deve infatti dare all'imputato il tempo di presentare la richiesta di giudizio abbreviato ovvero di applicazione della pena su richiesta, e solo ove risulti che entro il termine di quindici giorni l'imputato non ha presentato tale richiesta, il pubblico ministero provvederà a fare eseguire la notifica del decreto alle altre parti, a formare il fascicolo per il dibattimento e a trasmetterlo al pretore unitamente al decreto di citazione» (così, testualmente, chiarisce il complessivo inquadramento sistematico della «struttura» del patteggiamento in pretura, la relazione al progetto preliminare in *Gazzetta Ufficiale* cit., pag. 123).

Ora, poiché la disciplina del patteggiamento stabilita dal progetto preliminare per il giudizio pretorile è stata, con l'eccezione delle modifiche apportate con l'attuale art. 563 del c.p.p. all'art. 556 del progetto, praticamente trasfusa nel testo definitivo del codice, sembra indubitabile che, in assenza della norma impugnata, la richiesta di patteggiamento avanzata dal Beccari in questa sede dovrebbe considerarsi inammissibile perché tardiva.

Che se poi la norma di cui all'art. 563, quarto comma, del c.p.p. dovesse al contrario ritenersi meramente esplicativa della disciplina comunque applicabile al patteggiamento in pretura in virtù del richiamo operato dagli artt. 549 e 563, primo comma, del c.p.p. all'art. 446, primo comma, del c.p.p., sarebbe il combinato disposto di queste ultime norme, nella parte in cui consente all'imputato pure nel giudizio pretorile di presentare la richiesta di applicazione di pena «patteggiata» dopo la scadenza del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, ad essere suscettibile di applicazione, unitamente all'art. 563, quarto comma, del c.p.p., nel presente giudizio.

In ipotesi, anche a tali norme dovrebbe ritenersi estesa la questione di costituzionalità che si cercherà di seguito di motivare in punto di fondatezza.

2. — Sembra a questo pretore che la norma di cui al quarto comma dell'art. 563 del c.p.p., e, in ipotesi, per quanto sopra motivato in punto di rilevanza, il combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma, del c.p.p., consentendo all'imputato di formulare la richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. e stabilendo la competenza del pretore su tale richiesta, si ponga in contrasto con il dettato degli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione. Di seguito, per ragioni di pratica stesura della presente ordinanza, si farà esclusivo riferimento all'art. 563, quarto comma, del c.p.p., dovendosi peraltro ritenere esteso anche al combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma, del c.p.p., nell'ipotesi di cui al precedente punto 1, quanto si verrà dicendo a proposito della prima norma.

3. — In primo luogo la norma *de qua* sembra porsi in contrasto con il principio di «massima semplificazione» sancito per il procedimento pretorile dall'art. 2, n. 103, della legge 16 febbraio 1987, n. 81.

Al riguardo si sottolinea in via preliminare che, poiché l'art. 2, n. 1, della legge delega stabilisce, come parametro generale, la «massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto od attività non essenziale», il principio di «massima semplificazione» sancito nella direttiva n. 103 per il procedimento pretorile si traduce nella necessità di un ulteriore snellimento e semplificazione degli istituti e dei meccanismi previsti per i procedimenti dinanzi al tribunale.

In questo quadro anche il richiamo fatto dalla direttiva n. 103 ai «principi generali di cui ai numeri precedenti» va inteso non come meccanica e necessaria ricezione, nell'ambito del procedimento pretorile, degli istituti disciplinati per il processo dinanzi al tribunale, bensì come riferimento ai principi ispiratori di quegli istituti, suscettibili di ulteriore semplificazione (in questo senso anche la relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale nonché quella al testo definitivo del medesimo codice).

Alla luce di quanto precede, dunque, la direttiva di cui all'art. 2, n. 45, della legge n. 81/1987, la quale prevede la possibilità per le parti di richiedere l'applicazione di pena «patteggiata» fino all'apertura del dibattimento, non costituisce un limite assoluto alla discrezionalità del legislatore delegato in materia di procedimento pretorile. Al contrario, la struttura stessa del procedimento davanti al pretore rende necessitata, in ossequio alle disposizioni della legge delega, una ulteriore semplificazione dell'istituto del cosiddetto «patteggiamento» rispetto alla disciplina per esso istituito prevista nel giudizio dinanzi al tribunale. Invero, mentre nel procedimento davanti al tribunale è giustificabile la previsione di un termine per la richiesta di applicazione della pena ex art. 444 del c.p.p. coincidente con l'apertura del dibattimento, poiché nel corso dell'udienza preliminare e fino al provvedimento che la conclude è possibile, ed anzi in qualche modo naturale, l'acquisizione di atti, documenti e cose (artt. 416, secondo comma, 419, secondo e terzo comma, 421, terzo comma, 422, primo comma, del c.p.p.) nonché l'escussione dell'indagato, di testi, consulenti tecnici, ecc. (artt. 421, secondo comma, 422, primo, secondo e terzo comma, del c.p.p.), e comunque è prevista una progressione del giudizio, anche attraverso eventuali modifiche dell'accusa (art. 423 del c.p.p.), fatti processuali, questi, legittimamente suscettibili di determinare la volontà delle parti del procedimento in ordine ad un esito patteggiato dello

stesso, al contrario nel processo in pretura, stante l'assenza dell'udienza preliminare e la cristallizzazione dell'accusa nel decreto di citazione almeno fino all'inizio dell'istruzione dibattimentale, appare del tutto incongruo rispetto alla esigenza di massima semplificazione imposta dalla delega far progredire il procedimento fino alle soglie del dibattimento per poi dare ingresso ad un rito alternativo la cui definizione si basa su atti, documenti e cose già acquisiti al fascicolo processuale al momento della citazione a giudizio.

L'unico effetto pratico della possibilità, concessa all'imputato dalla norma censurata, di chiedere il cosiddetto «patteggiamento» nei termini previsti dall'art. 446, primo comma, del c.p.p. anziché in quelli più ristretti di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. è infatti quello di rendere necessario l'espletamento ad opera del p.m., delle parti private e del pretore di tutta una serie di onerosi incombeni per propria natura finalizzati alla celebrazione del dibattimento (quali, ad esempio, la formazione del fascicolo per il dibattimento, la sua trasmissione al pretore unitamente al decreto di citazione, la citazione della persona offesa, la presentazione delle liste testimoniali, l'autorizzazione del pretore alla citazione dei testi, l'esame del fascicolo per il dibattimento ad opera delle parti private diverse dall'imputato e dei loro difensori, la citazione e la presentazione di testi, consulenti tecnici, ecc. per il dibattimento, la determinazione della data e la formazione dei ruoli di udienza per il dibattimento, artt. 558, 466, 468 del c.p.p., 160 disp. att. del c.p.p., 20 reg. del c.p.p.) e purtuttavia suscettibili di essere posti nel nulla da una successiva, ancorché tempestiva ai sensi dell'art. 563, quarto comma, del c.p.p., richiesta di pena avanzata dall'imputato col consenso del p.m.

Tutto ciò determina una palese violazione della legge delega con particolare riferimento al già citato principio di massima semplificazione stabilito per il procedimento pretorile dall'art. 2, nn. 1 e 103 della legge n. 81/1987. Violazione ed eccesso di delega tanto più evidente se si considera che la stessa relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale prevede che tale «massima semplificazione del processo pretorile deve essere conseguita attraverso la scelta di fondo di potenziare al massimo gli sbocchi diversi al dibattimento, trasformando la relativa fase da situazione ordinaria... in evenienza eccezionale, o quanto meno, residuale». È chiaro infatti che sancire la residualità del dibattimento e al contempo imporre anche per una ipotesi, prevista come ordinaria e quindi di più frequente applicazione pratica, di definizione anticipata del processo l'esecuzione di attività del tutto ininfluenti al fine della celebrazione del giudizio secondo il rito prescelto dalle parti, introduce senza alcun corrispettivo beneficio un pesante aggravio di quella procedura che la legge delega vuole, al contrario, snella e semplificata.

Senza contare che l'attuale disciplina consente in fatto, se non in diritto, alle parti di reiterare, anche di fronte ad organi giudicanti diversi (g.i.p. e pretore del dibattimento), la medesima richiesta *ex art. 444 del c.p.p.* Il pretore del dibattimento, ed è evenienza che la presenza di rappresentanti del p.m. non togati in udienza rende tutt'altro che teorica, non è infatti posto in grado di conoscere, attraverso il semplice esame del fascicolo formato ai sensi dell'art. 431 del c.p.p., l'eventuale esistenza di una precedente, anche identica, richiesta delle parti presentata entro il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. e rigettata da g.i.p. per qualsivoglia motivo. Anche a questo riguardo, dunque, delle due l'una: o il legislatore delegato ha inteso costruire un improprio appello davanti al pretore della decisione già adottata dal g.i.p., appello che, si ripete, è fondato sullo stesso materiale probatorio già esaminato dal primo giudice, ovvero ha quanto meno omesso di prevedere che il p.m. presso la pretura formi il fascicolo per il dibattimento *ex art. 558 del c.p.p.* inserendovi non solo quanto disposto dall'art. 431 del c.p.p. ma anche gli atti relativi al procedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti che si fosse in ipotesi già svolto davanti al g.i.p. La negazione del già citato principio di massima semplificazione indotta da entrambe le ipotesi risulta del tutto evidente. Se poi si ritenesse conforme al citato criterio la norma di cui all'art. 563, quarto comma, del c.p.p., si porrebbe automaticamente in contrasto col medesimo criterio, e quindi con la legge delega, l'art. 555, terzo comma, del c.p.p. che prevede un termine dilatorio non inferiore a quarantacinque giorni tra la notifica del decreto di citazione a giudizio e la celebrazione del dibattimento. Termine, come si è già notato, più che doppio rispetto a quello corrispondente del giudizio di tribunale e quindi comportante un allungamento, anziché una semplificazione, del procedimento pretorile giustificabile solo con la perentorietà del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. (cfr. al riguardo quanto già esposto in punto di rilevanza). Ciò si espone perché, lungi dal voler sollevare in questa sede una questione di costituzionalità degli artt. 431 e 555, terzo comma, del c.p.p., per la quale difetterebbe tra l'altro il requisito della rilevanza, si intende in definitiva sostenere che l'unica ricostruzione sistematica della disciplina del «patteggiamento» in pretura corrispondente ai principi imposti dalla delega è quella che presuppone l'abrogazione dal testo del codice di procedura penale di quel vero e proprio corpo estraneo rappresentato dall'art. 563, quarto comma, del c.p.p. (ed, in ipotesi, dal combinato disposto delle norme citate in punto di rilevanza, nel senso ivi precisato).

4. — Il meccanismo previsto dalla norma censurata consente sostanzialmente all'imputato, mediante la semplice opzione sui tempi della presentazione della richiesta di applicazione della pena, la scelta vuoi del giudice-organo (g.i.p.-pretore), vuoi in definitiva, specie negli organi unipersonali di pretura, che costituiscono la maggior parte di quelli

presenti nel territorio (si pensi alle innumerevoli sezioni g.i.p. o sezioni distaccate di pretura circondariale costituite da un solo magistrato), dello stesso giudice-persona fisica competente a conoscere di quell'istanza. Ne consegue un palese contrasto col principio del «giudice naturale precostituito» di cui all'art. 25, primo comma della Costituzione, come elaborato e ritenuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Occorre al riguardo solo sottolineare come tale *vulnus* al suddetto principio appaia ancor più foriero di negative conseguenze a seguito della sentenza n. 313 del 26 giugno 1990, con la quale la Corte costituzionale ha ampliato in modo decisivo i poteri del giudice nell'esame della congruità della pena proposta dalle parti.

*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 dell'art. 563, quarto comma, del c.p.p.; e, in ipotesi, del combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma, del c.p.p. nella parte in cui consente all'imputato, anche nel procedimento pretorile, di presentare la richiesta prevista dall'art. 444, primo comma, del c.p.p. dopo la scadenza del termine di quindici giorni di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, per contrasto con gli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Perugia, addì 30 ottobre 1990

*Il pretore: MOGINI*

91C0088

N. 23

*Ordinanza emessa il 12 ottobre 1990 dalla corte d'appello di Roma nel procedimento civile vertente tra S.p.a. Compagnia mediterranea di prospezioni e Ministero del tesoro*

**Procedure concorsuali - Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi - Crediti garantiti dallo Stato - Azione di regresso - Preveducibilità di detti crediti - Mancata previsione dell'esclusione della preveducibilità - Irragionevolezza della norma impugnata per la posizione di totale privilegio concessa allo Stato e l'accollo ai privati del rischio dell'operazione non giustificabile alla luce di un equo bilanciamento dell'interesse pubblico e di quello privato.**

**(Legge 3 aprile 1979, n. 95, art. 2-bis).**

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

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 1275 del ruolo generale contenzioso dell'anno 1988, posta in decisione all'udienza collegiale del 21 settembre 1990 e vertente tra C.M.P. - Compagnia mediterranea di prospezioni S.p.a., in amministrazione straordinaria, in persona del commissario prof. Luigi Cappugi, elettivamente domiciliato in Roma, via Nizza, 45 presso lo studio dell'avv. Alberto di Mauro, che la rappresenta e difende unitamente all'avv. Michele Tamponi in virtù di mandato a margine dell'atto di appello, appellante e Ministero del tesoro, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, appellato.

FATTO

Con ricorso del 28 febbraio 1985 il Ministero del tesoro conveniva in giudizio davanti al Tribunale di Roma la società C.M.P. in amministrazione straordinaria per ottenere l'ammissione in prededuzione al passivo della società dell'importo di L. 826.092.692 oltre interessi maturati e maturandi colcolati al tasso «prime rate ABI», avanzando analoghe richieste per importi differenti con altri sette ricorsi. A fondamento della domanda il Ministero deduceva che con decreto ministeriale 29 maggio 1980 la società era stata posta in amministrazione straordinaria ed autorizzata alla continuazione dell'esercizio dell'impresa;

che in forza dell'art. 2-*bis* della legge 3 aprile 1979, n. 95, il Ministero del tesoro con decreto 13 giugno 1981 aveva accordato la garanzia dello Stato sulle linee di credito concesse alla società da vari istituti di credito alle condizioni e modalità previste dai decreti ministeriali 19 giugno 1979 e 7 febbraio 1980 su conformi delibere C.I.P.I.;

che a seguito dell'inadempienza della società debitrice lo Stato aveva soddisfatto gli istituti di credito per le somme finanziate e che, quindi, per effetto della surrogazione al creditore il Ministero era legittimato ad agire in regresso nei confronti della società in amministrazione straordinaria per il recupero in prededuzione del capitale e degli interessi secondo i tassi previsti dai decreti ministeriali del 1979 e del 1980.

Il tribunale di Roma, sulla contestazione della costituita società, con sentenza del 26 marzo 1987 accoglieva la domanda del Ministero e compensava le spese.

Avverso la predetta sentenza ha proposto appello la società in amministrazione straordinaria, ribadendo la stessa linea difensiva sostenuta in primo grado, e cioè: *a*) la garanzia prevista dall'art. 2-*bis* della legge 3 aprile 1979, n. 95 (c.d. legge Prodi) non può essere assimilata ad una garanzia fideiussoria; *b*) in ogni caso il credito garantito non può essere annoverato tra quelli di cui all'art. 111, n. 1 legge fallimentare, cioè tra i crediti in prededuzione; *c*) nell'ipotesi in cui dovesse ritenersi che si tratti di garanzia fideiussoria con diritto di regresso in prededuzione, la norma citata sarebbe viziata di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 23, 24, 43 e 47 della Costituzione.

Resiste il Ministero del tesoro che chiede la conferma della sentenza.

#### DIRITTO

Questa Corte osserva che il dato testuale della norma di cui all'art. 2-*bis* della legge e della collegata normativa di attuazione, costituita dai decreti ministeriali 19 giugno 1979 e 7 febbraio 1980, potrebbe indurre ad interpretare la garanzia prevista dall'articolo in esame come garanzia fideiussoria con conseguente ipotizzabilità della surrogazione dello Stato-fideiussore nei diritti del creditore principale (istituti di credito che hanno concesso i finanziamenti richiesti dal commissario straordinario) e dell'esercizio dell'azione di regresso nei confronti della società posta in amministrazione straordinaria. Considerato, poi, che con l'instaurazione della procedura di amministrazione straordinaria da parte del Ministro del tesoro è prevista anche la continuazione dell'esercizio dell'impresa, e che i finanziamenti sono diretti appunto a consentire tale continuazione nell'ambito del programma di risanamento predisposto dal commissario straordinario, l'interpretazione della normativa potrebbe portare alla conclusione più attendibile che i debiti contratti a seguito dell'erogazione dei finanziamenti siano debiti di massa, come tali prededucibili.

È chiara allora la rilevanza delle eccezioni di incostituzionalità prospettate sotto diversi profili dalla difesa della società per preteso contrasto del citato art. 2-*bis* con gli artt. 3, 23, 24, 43 e 47 della Costituzione.

Questa Corte deve, quindi, farsi carico di verificare se ed in quali limiti la questione di incostituzionalità non sia manifestamente infondata, sulla premessa che la stessa sentenza impugnata e vari interventi dottrinali in *subiecta materia* hanno avanzato critiche *de iure condendo* sul complesso sistema normativo della legge Prodi con riferimento appunto all'art. 2-*bis*, per effetto del quale il legislatore con la previsione del diritto di regresso in prededuzione finisce per far ricadere l'intero rischio della continuazione dell'impresa sui creditori pregressi.

Si è detto che la legge in esame trova la sua *ratio* nell'intento del legislatore di tentare il salvataggio delle grandi imprese in crisi a salvaguardia dei cicli produttivi e dei livelli occupazionali; è stato però osservato che l'interesse pubblico cui si è ispirato il legislatore finisce, nel sistema della legge, per comprimere e sacrificare del tutto l'interesse privato dei creditori anteriori, i quali non avrebbero alcun potere decisionale circa la scelta della procedura di amministrazione straordinaria in luogo della dichiarazione di fallimento e, quindi, sarebbero privi di tutela.

Quest'ultimo profilo investe l'eccezione di incostituzionalità con riguardo all'art. 24 della Costituzione, ma ritiene questa Corte che da questo punto di vista l'eccezione sia manifestamente infondata. Indubbiamente l'instaurazione della procedura di amministrazione straordinaria con tutti gli effetti collegati (finanziamenti per consentire la continuazione dell'esercizio dell'impresa e prestazione della garanzia da parte dello Stato per facilitare o rendere possibile il finanziamento) prescinde del tutto dalla partecipazione all'iniziativa dei creditori pregressi, ma non è esatto che questi siano del tutto privi di tutela. Infatti, contro la sentenza che dichiara l'impresa soggetta ad amministrazione straordinaria essi possono fare opposizione anche per sostenere la necessità del fallimento, come si ricava dall'art. 4 della legge n. 95 del 1979 che al secondo comma richiama le disposizioni dell'art. 195 legge fallimentare.

Potrebbe accadere che le valutazioni della pubblica amministrazione sulla scelta della procedura di a.s. siano errate o non sorrette da adeguata ponderazione circa l'opportunità di mantenere in vita imprese, apparentemente insanabili e prive di qualsiasi prospettiva di ripresa. Ma anche in tali ipotesi i creditori non sono sforniti di tutela, in quanto contro il decreto ministeriale che dispone l'amministrazione straordinaria è sicuramente riconosciuta la legittimazione dei creditori all'impugnativa dell'atto amministrativo davanti alla giustizia amministrativa per eccesso di potere.

Una più approfondita disamina merita l'eccezione sollevata dalla società con riguardo all'art. 3 della Costituzione.

Sostiene l'appellante che l'art. 2-bis sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sia perché la partecipazione dello Stato, in qualità di creditore-fideiussore, al concorso dei creditori verrebbe a ledere gli interessi di questi ultimi chiamati a ripartire l'attivo residuo con un nuovo creditore, sia perché i creditori dell'a.s. verrebbero a subire un trattamento deteriore rispetto a quello riservato ai creditori nelle altre procedure concorsuali.

Si ritiene che, così impostata, la questione è manifestamente infondata. Non va trascurato che la legge Prodi, e in particolare l'art. 2-bis che costituisce la norma cardine del sistema in quanto rende possibile l'attuazione concreta delle finalità perseguite, trova la sua ragione d'essere nell'interesse pubblico al mantenimento in vita delle imprese a tutela dei cicli produttivi ed a salvaguardia dei livelli occupazionali. Di conseguenza, non può ritenersi che sussista violazione del principio di eguaglianza per il semplice fatto che i creditori dell'a.s. vengono a trovarsi in posizione deteriore rispetto ai creditori delle altre procedure concorsuali, dal momento che la differenza di trattamento è razionale e giustificata dalla sussistenza dell'interesse pubblico al salvataggio delle grandi imprese in crisi. Né la violazione dell'art. 3 può essere ravvisata solo ed esclusivamente in base alla considerazione che, con l'ipotizzare l'azione di regresso, i creditori anteriori sono costretti a ripartire l'attivo con un nuovo creditore (appunto lo Stato fideiussore). Qui ancora una volta vale il richiamo dell'interesse pubblico come giustificativo dell'iniziativa dello Stato, mentre non appare incompatibile con la Costituzione la scelta operata dal legislatore di strutturare il ricorso al credito in forma di finanziamento indiretto anziché in forma di sovvenzione o di contributo. Infatti, la mera previsione della possibilità di esperire l'azione di regresso non altera in maniera rimarchevole ed iniqua l'equilibrio tra l'interesse pubblico e l'interesse privato dei creditori anteriori, anche perché il tentativo dello Stato non è detto che debba fallire per forza e — inoltre — in astratto viene operato anche nell'interesse dei creditori, i quali potrebbero giovare della ripresa dell'attività produttiva dell'impresa. Non sarebbe, perciò, esatto ritenere illegittima l'azione di regresso e far cadere del tutto sulla collettività il rischio della continuazione dell'attività, che può portare così ad un aggravamento del passivo come al risanamento dell'impresa.

Ritiene, invece, questa Corte che, laddove i crediti dello Stato siano ritenuti prededucibili (come dovrebbe dedursi per le ragioni sopra esposte), l'equilibrato bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello privato viene stravolto ingiustificatamente perché lo Stato-fideiussore, nel momento liquidatorio e satisfattivo, si pone in una posizione di totale privilegio facendo così cadere del tutto sui privati il rischio dell'operazione.

L'irrazionalità è ancora più evidente se si considera da un lato che il tentativo di salvare le imprese in crisi è voluto dallo Stato, e dall'altro che i creditori anteriori sono del tutto estranei all'iniziativa.

Con questo sistema il contemperamento dei due interessi confliggenti non viene garantito dal legislatore, sembrando perciò violato il principio di uguaglianza per la mancata esclusione — nell'art. 2 bis della legge n. 95 del 1979 — della prededucibilità dei crediti garantiti e soddisfatti dallo Stato e, poi, richiesti alla società in amministrazione straordinaria con l'esperimento dell'azione di regresso. E difatti, configurando i debiti conseguenti al mancato pagamento dei finanziamenti come debiti di massa ai sensi dell'art. 111, n. 1 legge fallimentare, il legislatore finisce per riservare un trattamento identico a situazioni diverse. Invero, i debiti di massa di cui al n. 1 dell'art. 111 sono quelli contratti per la continuazione dell'esercizio dell'impresa voluta dai creditori, i quali divengono arbitri e compartecipi del rischio del cattivo esito dell'obiettivo di risanamento; i debiti conseguenti alla procedura di a.s. sono contratti per la continuazione dell'esercizio dell'impresa, continuazione che viene imposta ai creditori pregressi a seguito dell'iniziativa dello Stato alla quale i creditori stessi restano completamente estranei.

La discrasia che si viene a creare è veramente notevole se si rileva inoltre che nel caso di esercizio provvisorio dell'impresa del fallito il legislatore prevede nell'art. 90 della legge fallimentare che, dopo l'emissione del decreto di cui all'art. 97 della stessa legge, il comitato dei creditori deve pronunciarsi sull'opportunità di continuare o di riprendere in tutto o in parte l'esercizio dell'impresa del fallito, indicandone le condizioni. Ed il parere che il comitato pronuncia è vincolante nel senso che solo un parere favorevole può far disporre dal tribunale la continuazione o la ripresa dell'esercizio dell'impresa. Infine la importanza e peculiarità dell'interpello del comitato dei creditori è tale che si tratta dell'unico caso previsto dalla legge fallimentare di parere vincolante dei creditori.

Sempre al fine di rilevare la discrasia determinata dall'art. 2 bis della c.d. legge Prodi per la mancata esclusione della prededucibilità dei crediti garantiti, successivamente soddisfatti dallo Stato e poi richiesti alla società in amministrazione straordinaria, non può non osservarsi che nel caso di ammissione dell'imprenditore ricorrente alla amministrazione controllata è necessario anche un interpello preventivo dei creditori, i quali finiscono attraverso la loro maggioranza per pronunciare un parere sulla possibilità di risanamento dell'impresa, ma tenendo presente in prospettiva il soddisfacimento dei propri crediti.

Manifestamente infondate sono le altre eccezioni prospettate sotto il profilo della violazione degli artt. 23 e 43 Cost., perché ai creditori anteriori non viene imposta nessuna prestazione patrimoniale diretta per il tentativo di salvataggio, ed in ogni caso l'imposizione deriverebbe dalla legge; né sembra che si versi in materia di espropriazione senza indennizzo della società in crisi. Con adeguata motivazione il tribunale ha escluso la violazione dell'art. 47 Cost., osservando che le precise condizioni e modalità per la prestazione della garanzia statale salvaguardano, non certo mortificano, le esigenze di disciplina, coordinamento e controllo dell'esercizio del credito.

In definitiva si ritiene rilevante per il giudizio in corso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 bis della legge n. 95 del 1979, nella parte in cui non è esclusa la prededucibilità dei crediti garantiti dallo Stato e fatti valere nei confronti della società in amministrazione straordinaria con l'azione di regresso, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Va, pertanto, sospeso il giudizio in corso ed ordinata la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria dovrà procedere alle comunicazioni di rito.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante per il giudizio in corso e non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 bis della legge 3 aprile 1979, n. 95, nella parte in cui non è esclusa la prededuzione dei crediti garantiti dallo Stato e fatti valere nei confronti della società in amministrazione straordinaria con l'azione di regresso;*

*Ordina la sospensione del giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Così deciso in Roma il 12 ottobre 1990 nella camera di consiglio della prima sezione civile della Corte di appello.

*Il presidente: (firma illeggibile)*

91C0089

**N. 24**

*Ordinanza emessa il 14 dicembre 1988 (pervenuta alla Corte costituzionale il 21 gennaio 1991) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Semprini Mario ed altro contro Presidenza del Consiglio dei ministri.*

**Ordinamento giudiziario - Magistrati - Trattamento economico - Indennità di cui all'art. 3 della legge n. 27/1981 riconosciuta in un primo momento ai soli magistrati ordinari - Estensione con norma di interpretazione autentica a tutti i magistrati con decorrenza 1° gennaio 1983 - Sistema degli aumenti periodici di stipendio - Prevista applicabilità con norma di interpretazione autentica ai soli magistrati contabili - Incidenza sulla funzione giurisdizionale - Ingiustificata disparità di trattamento fra categorie di magistrati.**

(Legge 6 agosto 1984, n. 425, art. 1, primo e secondo comma).

(Cost., artt. 3, 24, 36, 102 e 103).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 2109/87 proposto dai dottori Mario Semprini e Pietro Fortunato rappresentati e difesi dall'avv. Celestino Biagini presso lo studio del quale in Roma, via Girolamo da Carpi, 6 risultano elettivamente domiciliati, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentata e difesa dall'avvocatura generale dello Stato domiciliataria *ex lege* per il riconoscimento dell'obbligo dell'amministrazione di corrispondere al ricorrente l'indennità prevista dall'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, e gli aumenti periodici di cui all'art. 5, ultimo comma, d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1080, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

FATTO E DIRITTO

1. — I ricorrenti, magistrati amministrativi, hanno chiesto, conformemente alla giurisprudenza consolidata dell'epoca, il riconoscimento del diritto alla corresponsione dell'indennità di cui all'art. 3 della legge n. 27/1981, inizialmente corrisposto solo ai magistrati ordinari, nonché il computo degli aumenti di stipendio *ex art. 5 u.c.* del d.P.R. n. 1080/1970, originariamente applicabile ai soli magistrati della Corte dei conti.

Va a proposito rilevato che, sopravvenuta la legge 6 agosto 1984, n. 425, dovrebbe ritenersi definitivamente stabilito che il trattamento economico richiesto al ricorrente non spetta se non con la decorrenza prevista alla legge: infatti la legge in esame, come noto, dopo aver stabilito ai primi due commi dell'art. 1 che l'art. 3 della legge n. 27/1981 si applica solo ai magistrati ordinari e l'art. 5 del d.P.R. n. 1080/1970 si applica solo ai magistrati della Corte dei conti, estende con l'art. 2 a tutti i magistrati, amministrativi contabili e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato, l'indennità di cui al citato art. 3 della legge n. 28/1981, ma con decorrenza 1° gennaio 1983; e ridisegna, all'art. 3 con decorrenza 1° luglio 1983, la progressione economica degli stipendi dei magistrati nonché degli avvocati e procuratori dello Stato.

Ai sensi quindi della normativa sopra indicata la domanda del ricorrente andrebbe respinta, nella misura in cui riguardano periodi anteriori rispettivamente al 1° gennaio 1983 e al 1° luglio 1983.

Preclusiva, in particolare, dal riconoscimento dei diritti richiesti appaiono le norme di cui ai primi due commi dell'art. 1 della legge n. 425/1984 che interpretano autenticamente, ed in maniera contraria alla giurisprudenza formatasi su dette questioni, l'art. 3 della legge n. 27/1981, l'art. 5 u.c. del d.P.R. n. 1080/1987.

Tuttavia non può non rilevarsi come la legge n. 425/1984 sia stata ripetutamente oggetto di censura di costituzionalità sotto vari profili, e come, in particolare sia caduto, ad opere della Corte costituzionale, il primo comma dell'art. 10 che dichiarava estinti d'ufficio i giudizi pendenti (sent. n. 123 del 7 aprile 1987); sentenza che consente qui di prendere ancora in esame le richieste avanzate dal ricorrente.

Considerato quindi che, per quanto fin qui detto, incombe a questo tribunale l'onere della disamina della richiesta avanzata dal ricorrente, e che ai fini del decidere hanno diretta ed immediata rilevanza le questioni afferenti l'interpretazione dall'art. 1 primo e secondo comma della legge n. 425/1984, si darà conto qui di seguito dei motivi in base ai quali va sollevata formale eccezione di costituzionalità su dette norme.

2. — Gli artt. 1 e 2 della legge n. 425/1984 innanzi detto, si appalesano ad avviso del Collegio in contrasto con gli artt. 24, 102 e 103 della Costituzione in quanto tese a svalutare la funzione giurisdizionale. Il legislatore del 1984 infatti, nello stesso momento in cui interveniva per smentire sui due punti in questione la giurisprudenza considerata dal giudice amministrativo (espressosi come noto nel suo più alto consenso con la decisione dell'adunanza plenaria n. 27 del 16 dicembre 1983), dettava poi per il regime ordinario e . . . , con decorrenza 1° gennaio 1983 e 1° luglio 1983, norme identiche (per l'indennità ex art. 3 della legge n. 27/1981) o assai vicine (per gli «scatti») a quanto sostanzialmente stabilito dalla giurisprudenza.

Esclusa quindi la volontà di ristabilire l'ordine giuridico nell'interesse pubblico generale, un tale intervento legislativo appare sicuramente contraddittorio, limitato temporalmente, non sembra avere altro scopo che quello di sovrapporsi al potere giudiziario.

3. — Per quanto poi alliene il contenuto, i primi due commi dell'art. 1 della legge n. 425/1984 appaiono in contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Il primo comma, che interpreta autenticamente l'art. 3 della legge n. 27/1981, limita irragionevolmente ad una categoria di magistrati e solo per un determinato periodo — estendendola poi a tutti dal 1° gennaio 1983 — la corresponsione della particolare indennità ivi prevista. Indennità peraltro non legata al «rischio», come poteva sembrare al suo nascere, in quanto non limitata ai magistrati impegnati in determinati settori della giustizia penale, bensì connessa a «particolari oneri», quali l'impegno a tempo pieno, l'aggiornamento professionale ecc., comuni a tutti i magistrati, civili, penali, amministrativi, contabili, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato.

Del resto proprio l'estensione fattane in regime ordinario dal legislatore del 1984 - sempre con decorrenza 1° gennaio 1983 - a tutte le categorie di operatori del diritto sopra indicato, dimostra l'ingiustizia di una limitazione ai soli magistrati ordinari e per un periodo di tempo limitato.

Il secondo comma dell'art. 1 cit., nella parte in cui interpreta autenticamente l'ultimo comma dell'art. 5 del d.P.R. n. 1080/1970, affermando l'applicabilità ai soli magistrati contabili del sistema di aumenti periodici previsto dalle leggi 16 dicembre 1961, n. 1308 e 20 dicembre 1961, n. 1345, incide implicitamente (come è stato giustamente rilevato: Cons. di Stato sez. I e VI del 4 febbraio 1988, ordinanza n. 22, che assai ampiamente motiva in ordine alla incostituzionalità delle norme qui in esame) sulla interpretazione dell'art. 9, secondo comma della legge 2 aprile 1979, n. 97 (norme sul trattamento economico dei magistrati ordinari, amministrativi, militari e degli avvocati dello Stato): tale norme infatti, nel prevedere senza disciplinarli gli aumenti periodici, era stata interpretata nel senso che gli aumenti periodici dei quali trattava erano sostanzialmente quelli previsti per la magistratura.

Orbene, anche tale limitazione imposta autenticamente dalla legge del 1984, nel momento in cui introduce una ingiustificata disparità di trattamento — per un limitato periodo — nell'ambito di categorie considerate poi dalla legge stessa in maniera unitaria, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

4. — Per i suddetti motivi quindi, il presente giudizio deve essere sospeso e gli atti devono essere inviati alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Ritenute le rilevanti e non manifestamente infondate, solvelva le seguenti questioni di legittimità costituzionale:*

a) *dell'art. 1, primo e secondo comma della legge 6 agosto 1984, n. 425, con riferimento agli artt. 24, 102 e 103 della Costituzione;*

b) *dell'art. 1, primo e secondo comma della legge 6 agosto 1984, n. 425, con riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, nelle parti in cui, interpretando autenticamente l'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 ed in complesso normativo composto dall'art. 9, secondo comma della legge 2 aprile 1979, n. 97, dall'art. 5 ultimo comma al d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1080, dell'art. 2 lett. d) della legge 16 dicembre 1961, n. 1308 e dell'art. 10, ultimo comma della legge 20 dicembre 1961, n. 1345, limita ai magistrati ordinari la corresponsione della speciale indennità introdotta nel 1981, ed ai magistrati contabili il sistema degli aumenti periodici delineato dal complesso amministrativo sopra indicato.*

*Ordina la sospensione del presente giudizio e la remissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in casusa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 1988.

*Il presidente: Juso*

*Il referendario: D'ALESSIO*

*Il referendario, rel. est.: TAGLIENTI*

91C0090

**N. 25**

*Ordinanza emessa il 6 febbraio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 gennaio 1991) dalla commissione tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da De Carlo Felice contro l'intendenza di finanza di Roma*

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per *ex* combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**

**(Legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).**

**(Cost., art. 53).**

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso di De Carlo Felice, contro l'intendenza di finanza di Roma, oggetto: rimborso Irpef.

#### IN FATTO E IN DIRITTO

Letto il ricorso proposto in data 1° giugno 1987 da De Carlo Felice con il quale costui chiedeva che fosse riconosciuto il diritto al rimborso delle maggiori imposte trattenute dall'Opafs (Opere di previdenza ed assistenza ferroviari di Stato) all'atto della liquidazione della indennità di buonuscita a seguito del suo collocamento a riposo avvenuto in data 25 aprile 1980.

Considerato che con sentenza n. 178/1986 la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4, primo e quarto comma, della legge 26 settembre 1985, n. 482, nella parte in cui non prevedono che dall'imponibile da assoggettare ad imposta vada detratta anche una somma pari alla percentuale dall'indennità di buonuscita (di cui all'art. 3, del d.P.R. n. 1032 del 1973) corrispondente al rapporto esistente alla data del collocamento a riposo tra il contributo del 2,50% posto a carico del pubblico dipendente e l'aliquota complessiva del contributo previdenziale obbligatorio versato al fondo di previdenza Enpas.

Ritenuto che in base agli artt. 14 e 36 della legge 14 dicembre 1973, n. 829, con la quale è stata riformata l'opera di previdenza a favore del personale dell'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, l'opera corrisponde ai dipendenti della predetta azienda autonoma, tra l'altro, somme a titolo di indennità di buonuscita disponendo di entrate ordinarie alimentate anche da ritenute a carico degli iscritti da identificare nei dipendenti medesimi (art. 2, primo comma della legge n. 829/1973).

Rilevato che in conformità alla motivazione della citata sentenza n. 178 sembra che per la parte afferente in via virtuale alla contribuzione degli iscritti sia illogico ed arbitrario ritenere che la indennità di buonuscita si profili come reddito, con la conseguenza che la imposizione di essa si configurerebbe come una lesione al principio di capacità contributiva in contrasto con l'art. 53, primo comma della Costituzione.

Considerato, pertanto, che il dubbio di legittimità costituzionale avanzato dal ricorrente in ordine agli artt. 2 e 4, primo e secondo comma della legge n. 482 del 1985, nella parte in cui non escludono che dall'imponibile dell'indennità di buonuscita da assoggettare ad imposta vada detratta la somma pari al 4% dell'80% dello stipendio, dell'assegno personale pensionabile e del compenso per ex-combattente, non appare manifestamente infondata e che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della citata questione.

*P. Q. M.*

*Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4, primo e quarto comma della legge n. 482 del 1985, nei sensi di cui in motivazione in relazione all'art. 53, primo comma della Costituzione e sospende il procedimento.*

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

*Dispone che la segreteria provveda a trasmettere gli atti alla Corte costituzionale.*

Roma, addì 6 febbraio 1990.

*Il presidente: (firma illeggibile)*

*Il segretario: (firma illeggibile)*

91C0091

N. 26

*Ordinanza emessa il 6 febbraio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 gennaio 1991) dalla commissione tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da De Fazio Lucia contro l'intendenza di finanza di Roma*

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per ex combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**

(Legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).

(Cost., art. 53).

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso di De Fazio Lucia, contro l'intendenza di finanza di Roma, oggetto: rimborso Irpef.

#### IN FATTO E IN DIRITTO

Letto il ricorso proposto in data 1° giugno 1987 da De Fazio Lucia con il quale costei chiedeva che fosse riconosciuto il diritto al rimborso delle maggiori imposte trattenute dall'Opafs (Opere di previdenza ed assistenza ferrovieri di Stato) all'atto della liquidazione della indennità di buonuscita a seguito del suo collocamento a riposo avvenuto in data 5 luglio 1979.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 25/1991).*

91C0092

## N. 27

*Ordinanza emessa il 6 febbraio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 gennaio 1991) dalla commissione tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da D'Angelo Antonio contro Intendenza di Finanza di Roma*

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per ex combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**

(Legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).

(Cost., art. 53).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso di D'Angelo Antonio, contro l'intendenza di finanza di Roma, oggetto: rimborso Irpef, indennità di buonuscita.

## IN FATTO E IN DIRITTO

Letto il ricorso proposto in data 6 luglio 1987 da D'Angelo Antonio con il quale costui chiedeva che fosse riconosciuto il diritto al rimborso delle maggiori imposte trattenute dall'Opafs (Opera di previdenza ed assistenza ferrovieri di Stato) all'atto della liquidazione della indennità di buonuscita a seguito del suo collocamento a riposo avvenuto in data 22 gennaio 1974.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 25/1991).*

91C0093

## N. 28

*Ordinanza emessa il 6 febbraio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 gennaio 1991) dalla commissione tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da Dentale Vincenzo contro Intendenza di Finanza di Roma*

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per ex combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**

(Legge 25 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).

(Cost., art. 53).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso di Dentale Vincenzo, contro l'intendenza di finanza di Roma, oggetto: rimborso Irpef.

## IN FATTO E IN DIRITTO

Letto il ricorso proposto in data 30 maggio 1987 da Dentale Vincenzo, con il quale costui chiedeva che fosse riconosciuto il diritto al rimborso delle maggiori imposte trattenute dall'Opafs (Opera di previdenza ed assistenza ferrovieri di Stato) all'atto della liquidazione della indennità di buonuscita a seguito del suo collocamento a riposo avvenuto in data 5 agosto 1985.

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 25/1991).*

91C0094

N. 29

*Ordinanza emessa il 6 febbraio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 gennaio 1991) dalla commissione tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da Sarra Giuseppe contro Intendenza di Finanza di Roma*

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'Azienda autonoma ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Inclusione nell'imponibile per il computo di detta indennità del 4% dell'assegno pensionabile e del compenso per ex combattenti - Mancata previsione dell'esclusione di tale percentuale di detti emolumenti nell'80% dello stipendio - Asserita arbitraria inclusione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986, della percentuale afferente in via virtuale alla contribuzione, nella base imponibile ai fini del calcolo della buonuscita.**

(Legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 2 e 4, primo e quarto comma).

(Cost., art. 53).

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso di Sarra Giuseppe, contro l'intendenza di finanza di Roma, oggetto: rimborso di imposta su indennità di buonuscita.

Letto il ricorso proposto in data 26 agosto 1988 da Sarra Giuseppe, con il quale costui chiedeva che fosse riconosciuto il diritto al rimborso della maggiore imposta ritenuta alla fonte a titolo di Irpef sulla somma di L. 16.600.503 corrispostagli dal Ministero della difesa aeronautica d.G.P.M. - cassa ufficiale in sede di liquidazione dell'indennità supplementare;

Considerato che con sentenza n. 178/1986 la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4, primo e quarto comma, della legge 26 settembre 1985, n. 482, nella parte in cui non prevedono che dall'imponibile da assoggettare ad imposta vada detratta anche una somma pari alla percentuale dell'indennità di buonuscita (di cui all'art. 3, d.P.R. n. 1032, del 1973) corrispondente al rapporto esistente alla data di collocamento a riposo tra il contributo del 2,50% posto a carico del pubblico dipendente e l'aliquota complessiva del contributo previdenziale obbligatorio versato al Fondo di previdenza E.n.p.a.s.;

Ritenuto che in base agli artt. 1, 4 e 6 della legge 4 gennaio 1937, n. 35, con la quale è stata prevista la corresponsione di una indennità supplementare agli ufficiali dell'aeronautica, oltre quella loro corrisposta dall'opera di previdenza dei personali civili e militari dello Stato, risulta che gli ufficiali predetti sono soggetti ad una ritenuta a favore della cassa medesima nella misura dell'uno per cento sullo stipendio lordo di diritto;

Rilevato che, in conformità alla motivazione della citata sentenza n. 178, sembra che per la parte afferente alla contribuzione degli iscritti sia illogico ed arbitrario ritenere che la indennità suppletiva si profili come reddito, con la conseguenza che la imposizione di essa si configurerebbe come una lesione al principio di capacità contributiva in contrasto con l'art. 53, primo comma della Costituzione.

Considerato, pertanto, che il dubbio di legittimità costituzionale avanzato dal ricorrente in ordine agli artt. 2 e 4, primo e quarto comma della legge n. 482/1985, nella parte in cui non escludono che dall'imponibile dell'indennità di buonuscita (supplementare) da assoggettare ad imposta vada detratta la somma dell'1% sullo stipendio lordo spettante agli ufficiali dell'aeronautica iscritti alla cassa ufficiali di cui all'art. 4 della legge n. 35/1937, non appare manifestamente infondato e che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della citata questione.

*P. Q. M.*

*Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4, primo e quarto comma della legge n. 482/1985, nei sensi di cui in motivazione in relazione all'art. 53, primo comma della Costituzione e sospende il procedimento.*

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

*Dispone che la segreteria provveda a trasmettere gli atti alla Corte Costituzionale.*

Roma, addì 6 febbraio 1990.

*Il presidente: (firma illeggibile)*

*Il segretario: (firma illeggibile)*

n. 30

*Ordinanza emessa il 9 novembre 1990 dal pretore di Siena  
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Giomini Anchise ed altri e I.N.P.S.*

**Previdenza e assistenza sociale - Non ripetibilità delle rate di pensione corrisposte dall'I.N.P.S. per errore, salvo che l'indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato - Mancata previsione del divieto di ripetizione delle erogazioni effettuate dall'I.N.P.S. a titolo di integrazione salariale - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe, attesa la natura alimentare delle erogazioni ai lavoratori in cassa integrazione - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di disoccupazione.**

(Legge 9 marzo 1989, n. 88, art. 52).

(Cost., artt. 3 e 38).

#### IL PRETORE

A scioglimento della riserva presa all'udienza del 23 ottobre 1990, ha pronunciato la seguente ordinanza.

#### CONSIDERATÒ IN FATTO

Con separati ricorsi, poi tutti riuniti alla prima udienza di comparizione, Giomini Anchise e altri nove ricorrenti si opponevano ai decreti ingiuntivi emessi da questo ufficio su richiesta dell'I.N.P.S., con i quali agli stessi era stato intimato di restituire all'istituto previdenziale le somme dai medesimi indebitamente percepite a titolo di cassa integrazione guadagni per il periodo 14 dicembre 1986-10 maggio 1987, oltre interessi e spese.

I ricorrenti chiedevano la revoca dei decreti, lamentando la assoluta genericità dei ricorsi per ingiunzione (dei quali veniva quindi richiesta la declaratoria di nullità) e — nel merito — affermando l'infondatezza della pretesa attorea. Si riferiva nei ricorsi che tutti i ricorrenti erano ex dipendenti della Nuova S.T.S., con sede in Poggibonsi, licenziati dalla detta società il 7 giugno 1986;

che la società stessa era fallita il 13 novembre 1986;

che il Ministro del lavoro, in base alla delibera del C.I.P.I. 18 settembre 1987, aveva disposto, con decreto del 30 settembre 1987, la corresponsione del trattamento straordinario di integrazione salariale in favore dei dipendenti della Nuova S.T.S. per il periodo 13 novembre 1986-10 maggio 1987, nonché, con decreto 29 gennaio 1988, per il periodo 11 maggio 1987-15 novembre 1987;

che l'I.N.P.S. aveva erogato il trattamento per il primo periodo ma non per il secondo;

che peraltro l'istituto aveva successivamente richiesto la restituzione delle somme corrisposte per il primo periodo, affermando che le stesse non erano dovute in quanto i ricorrenti, essendo stati licenziati diversi mesi prima del fallimento della datrice di lavoro, non rientravano nella previsione di cui all'art. 25, settimo comma, della legge n. 675/1977, come modificato dall'art. 2 della legge n. 301/1979.

I ricorrenti contestavano la fondatezza della tesi sostenuta dall'I.N.P.S., sottolineando come nessun elemento esegetico autorizzasse a limitare l'operatività dell'art. 2 della legge n. 301/1979 al caso di lavoratori licenziati dopo la dichiarazione di fallimento del datore di lavoro, e quindi chiedevano l'annullamento dei decreti ingiuntivi opposti, riservandosi di agire in separato giudizio per ottenere le somme relative al periodo 11 maggio 1987-15 novembre 1987.

Ritualmente costituitosi, l'I.N.P.S. chiedeva la conferma dei decreti ingiuntivi, ribadendo la propria interpretazione dell'art. 2 della legge n. 301/1979 e riferendo che con decreto del 5 aprile 1990 il Ministro del lavoro aveva annullato i propri decreti del 30 settembre 1987 e del 29 gennaio 1988 ammissivi delle maestranze Nuova S.T.S. al trattamento straordinario di integrazione guadagni.

La causa non richiedeva istruzione e, in sede di discussione, il procuratore dei ricorrenti insisteva nelle proprie conclusioni, chiedendo che il pretore disapplicasse, siccome illegittimo, il decreto ministeriale 5 aprile 1990 o, in subordine, sollevasse la questione di costituzionalità dell'art. 52 della legge 9 marzo 1989, n. 88, nella parte in cui, limitando il divieto di irripetibilità delle somme indebitamente erogate dall'I.N.P.S. (e percepite in buona fede dall'assistito) alle prestazioni concesse a titolo di pensione, non prevede il medesimo divieto in relazione al trattamento di integrazione salariale.

Il procuratore dell'I.N.P.S. deduceva l'irrilevanza della questione, atteso che l'art. 52 della legge n. 88/1989 concerne l'ipotesi di errore dell'I.N.P.S. mentre, nel caso di specie, l'I.N.P.S. non avrebbe commesso alcun errore ma si sarebbe limitato ad applicare un decreto ministeriale poi annullato.

Il pretore si riservava di deliberare e, con la presente ordinanza, scioglie detta riserva.

## RITENUTO IN DIRITTO

A) In punto di rilevanza.

La questione di costituzionalità dell'art. 52 della legge n. 88/1989, sopra indicata, è stata preposta dalla difesa attorea in linea subordinata, per la ipotesi di mancato accoglimento dell'eccezione di nullità dei decreti ingiuntivi opposti e di affermazione giudiziale dalla effettiva non spettanza delle somme percepite dai ricorrenti a titolo di c.i.g.s.

Ai fini della valutazione della rilevanza della predetta questione si dovranno quindi esaminare, in ordine logico:

a) l'eccezione di nullità dei decreti opposti;

b) la questione della spettanza dell'integrazione salariale ex art. 2 della legge n. 301/1979 a lavoratori licenziati prima della dichiarazione di fallimento dell'impresa ammessa alla c.i.g.s.

Solo rigettando l'eccezione procedurale e affermando la non spettanza delle somme percepite dai ricorrenti a titolo di c.i.g.s. può venire in rilievo il regime della ripetibilità delle somme stesse; dovendosi peraltro ancora definire, per giungere ad un giudizio di rilevanza della proposta questione di costituzionalità, l'ambito dell'attività di competenza dell'I.N.P.S. necessaria per la liquidazione ed erogazione, in favore dei singoli beneficiari, dell'integrazione salariale straordinaria disposta con decreto ministeriale.

Procedendo nell'ordine sopra indicato, si deve innanzitutto respingere la richiesta di declaratoria di nullità dei decreti ingiuntivi per la genericità dei ricorsi per ingiunzione. Tali ricorsi facevano infatti espresso riferimento all'indebita percezione di somme a titolo di c.i.g. e si basavano su attestazione del direttore della sede I.N.P.S. di Siena, idonea, ex art. 635 c.p.c., a fondare la richiesta di decreto ingiuntivo (giurisprudenza costante).

I ricorrenti, del resto, avevano ricevuto, prima dei decreti ingiuntivi, richiesta stragiudiziale dell'I.N.P.S. con la quale si era specificata che la restituzione delle somme erogate a titolo di c.i.g.s. veniva richiesta perché gli interessati, essendo stati licenziati prima del fallimento della Nuova S.T.S., non avevano titolo al trattamento di integrazione salariale; essi pertanto ben conoscevano le ragioni della richiesta ingiuntiva ed erano perfettamente in grado di difendersi nel merito, come pure hanno fatto; in concreto, quindi, la procedura ingiuntiva non ha in alcun modo pregiudicato il loro diritto di difesa.

Passando ad analizzare la questione della spettanza delle somme percepite dai ricorrenti a titolo di integrazione salariale straordinaria, si osserva che l'interpretazione sostenuta dall'I.N.P.S. del settimo comma dell'art. 25 della legge n. 675/1977, come modificato dall'art. 2 della legge n. 301/1979, deve essere condivisa.

Tale disposizione recita «Con effetto dal 1° gennaio 1979, nel caso di fallimento di aziende industriali, oltre ad applicarsi le disposizioni di cui al comma precedente, ove siano intervenuti licenziamenti, l'inefficacia degli stessi è sospesa e i rapporti di lavoro proseguono ai soli fini dell'intervento straordinario della cassa integrazione per crisi aziendale dichiarata ai sensi dell'art. 2 della presente legge, il cui trattamento può essere concesso per un periodo massimo di ventiquattro mesi, e del conseguente disposto del precedente art. 21, secondo comma». A suffragio della tesi secondo cui la sospensione dell'efficacia dei licenziamenti (e la conseguente prosecuzione dei rapporti di lavoro ai soli fini della cassa integrazione) riguarderebbe anche i rapporti di lavoro risolti anteriormente alla dichiarazione di fallimento, la difesa attorea ha portato due argomenti di interpretazione strettamente letterale: il primo consistente nella mancanza, nell'art. 2 della legge n. 301/1979, di un'espressa limitazione dell'ambito di efficacia della previsione in esso contenuta ai soli licenziamenti posteriori al fallimento; il secondo (avanzato in sede di discussione orale) consistente nell'uso, da parte del legislatore, della forma verbale del congiuntivo passato («ove siano intervenuti licenziamenti») in luogo del congiuntivo presente («ove intervengono» licenziamenti).

Né il primo né il secondo argomento appaiono di per se stessi decisivi; ma la tesi attorea incontra una evidente smentita già sul piano letterale, ove si osservi che tutto il disposto dell'art. 2 della legge n. 301/1979 è retto dall'inciso «nel caso di fallimento» e, finché un fallimento non sia stato dichiarato, non si versa «nel caso di fallimento».

Già dalla lettera della legge appare quindi con evidenza che i licenziamenti effettuati quando l'impresa era *in bonis* non possono essere assoggettati ad una disciplina che — essendo stata dettata per «il caso di fallimento» — postula che, appunto, un fallimento sia stato dichiarato; del tutto superflua sarebbe quindi una espressa precisazione letterale in tale senso.

Ma, a prescindere dai rilievi meramente letterali, si osserva che se il legislatore avesse voluto estendere il regime dell'art. 2 della legge n. 301/1979 anche ai licenziamenti intimati prima del fallimento, avrebbe dovuto precisare il momento, anteriore alla dichiarazione di fallimento, di inizio dell'operatività di tale regime.

In mancanza di simile determinazione cronologica l'art. 2 della legge n. 301/1979 non può che essere interpretato nel senso della operatività della disciplina in esso contenuta per i soli licenziamenti successivi al fallimento.

Tale conclusione appare inoltre rinforzata da quanto esattamente rilevato dal pretore di Novara nella sentenza 19 gennaio-7 febbraio 1989, n. 22, nella quale, a proposito dell'art. 2 della legge n. 301/1979, si legge: «Ora, deve affermarsi che questa norma si applica esclusivamente ai licenziamenti in rapporto consequenziale con il fallimento, cioè intimati dopo la sentenza dichiarativa, non alle ipotesi — come la presente — in cui il rapporto di lavoro sia stato risolto prima del fallimento dal datore di lavoro ancora *in bonis*. È vero, infatti, che il legislatore non ha imposto *expressis verbis* un ordine cronologico della triade (fallimento - licenziamenti - stato di crisi) che va ad integrare la complessa fattispecie legale prevista, ma appare sintomatico che abbia strutturato il periodo concedendo priorità sintattica alla dichiarazione di fallimento rispetto ai licenziamenti.

Valore decisivo ha, poi, il riferimento alle «disposizioni di cui al precedente comma».

Invero, è noto che l'art. 2 della legge n. 301/1979 non è norma a se stante ma costituisce il sesto comma (*racte settimo n.d.r.*) dell'art. 25 della legge 12 agosto 1977, n. 675; esso deve pertanto essere correlato e interpretato alla luce dell'intero dettato dell'articolo in cui è stato inserito.

Tale articolo, compreso nella legge n. 675/1977 riguardante «Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la conversione e lo sviluppo del settore», prevede il passaggio dei lavoratori occupati in aziende con esuberanze di personale (art. 24, primo comma) e dichiarate in stato di crisi occupazionale ad altre aziende del settore. Il sesto comma stabilisce che la dichiarazione di fallimento degli imprenditori titolari delle suddette aziende in crisi non esclude l'applicazione del quarto, quinto ed ottavo comma, cioè l'inserimento dei lavoratori in apposite graduatorie, la frequenza di corsi di riqualificazione e la previa convocazione delle parti avanti all'u.p.l.m.o.

È del tutto evidente come, in tale comma, la dichiarazione di fallimento preceda logicamente e debba precedere cronologicamente i citati benefici per i lavoratori.

Con il comma aggiunto dall'art. 2 della legge n. 301/1979 viene poi concessa, sempre «nel caso di fallimento di imprese industriali», l'ulteriore tutela della sospensione della efficacia dei licenziamenti e della c.i.g.s. «oltre ad applicarsi le disposizioni di cui al comma precedente» cioè oltre le apposite graduatorie, i corsi di riqualificazione, ecc.

Ora, se il legislatore ha espressamente collegato e coordinato i due commi con l'inciso «oltre ad applicarsi le disposizioni del comma precedente» e se nel comma precedente è pacifico che la dichiarazione di fallimento deve precedere i benefici, non può che concludersi che anche nel comma successivo, introdotto dall'art. 2 della legge n. 301/1979, la dichiarazione di fallimento deve essere anteriore ai nuovi benefici introdotti e, di conseguenza, ai licenziamenti.

Non va poi trascurato che, nelle crisi aziendali che avevano dato origine alla «novella» (caso Venchi-Unica) era stato appunto già dichiarato il fallimento ma non erano ancora stati intimati i licenziamenti ai dipendenti (in *Inf. Prev.*, 1989, pag. 1600).

A tali perspicue considerazioni del pretore di Novara può infine ancora aggiungersi, su un piano sistematico, che il ricorso alla cassa integrazione straordinaria è incompatibile, secondo i principi generali della legislazione in materia, con la situazione di imprese dichiarate fallite, per le quali sia quindi esclusa in radice la possibilità di ripresa economica e produttiva; l'art. 2 della legge n. 301/1979 deroga a tali principi, consentendo, per chiare ragioni assistenziali, l'erogazione dell'integrazione salariale anche a lavoratori licenziati da imprese fallite, ricorrendo alla *fictio iuris* della prosecuzione del rapporto di lavoro ai soli fini della c.i.g.s. È evidente che tale regime derogatorio non avrebbe nessun senso in relazione ai rapporti di lavoro risolti dall'impresa ancora *in bonis*, per la quale l'ammissibilità del ricorso alla c.i.g.s. discende direttamente dai principi generali.

In definitiva deve quindi affermarsi che la disciplina dettata dall'art. 2 della legge n. 301/1979 è riferibile solo ai licenziamenti posteriori alla dichiarazione di fallimento. Tutti gli odierni ricorrenti, pertanto, che erano stati licenziati cinque mesi prima della sentenza dichiarativa del fallimento della Nuova S.T.S., non avevano diritto al trattamento di integrazione salariale ed hanno quindi percepito le relative somme indebitamente.

Appare quindi evidente, sulla scorta delle considerazioni fin qui svolte, che si pone un problema di ripetibilità degli esborsi effettuati dall'I.N.P.S. a titolo di c.i.g.s.

Al riguardo si osserva che, per il principio generale fissato dall'art. 2033 c.c., l'istituto previdenziale ha diritto di ripetere tali somme e tale rilievo dovrebbe condurre alla conferma dei decreti ingiuntivi opposti. Si deve però considerare che nell'ambito dell'ordinamento previdenziale è già prevista una significativa eccezione al principio della ripetibilità dell'indebitato, in quanto la legge 9 marzo 1989, n. 88, di ristrutturazione dell'I.N.P.S. e dell'I.N.A.I.L., prevede all'art. 52 (intitolato «prestazioni indebite»): «Le pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, delle gestioni obbligatorie sostitutive o, comunque, integrative della medesima, della gestione speciale minatori, delle gestioni speciali per i commercianti, gli artigiani, i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, nonché la pensione sociale di cui all'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, possono essere in ogni momento rettificata dagli enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione.

Nel caso in cui, in conseguenza del provvedimento modificato, siano state riscosse rate di pensione risultanti non dovute, non si fa luogo a recupero della somme corrisposte, salvo che l'indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato.

Il mancato recupero delle somme predette può essere addebitato al funzionario responsabile soltanto in caso di dolo o colpa grave».

Tale norma ha tacitamente abrogato l'art. 80 del r.d. 28 agosto 1924, n. 1422, regolando interamente l'intera materia già regolata da tale disposizione (art. 15 disp. prel. cod. civ.) e introducendo un ben più ampio regime di irripetibilità delle somme indebitamente erogate dall'I.N.P.S. a titolo di pensione.

L'art. 80 del r.d. n. 1422/24 limitava, infatti, la irripetibilità dei ratei di pensione indebitamente erogati dall'I.N.P.S. dall'ipotesi di liquidazioni inficiate da meri errori di calcolo o di determinazione dal *quantum* della prestazione, restando quindi esclusa, dal campo di previsione della norma, l'ipotesi di errori attinenti alla sussistenza del diritto alla prestazione (così Cass. s.u. 20 gennaio 1989, n. 311; Cass. sez. lav. 3 giugno 1987, n. 4861; Cass. s.u. 3 febbraio 1986, n. 654; tutte in Foro It. 1989, I, 1510 e seg.).

Detta norma fu per tre volte sospettata di incostituzionalità ma in due casi (ordinanze n. 854 del 5-21 luglio 1988 e n. 265 del 16-18 maggio 1989) la Corte costituzionale dichiarò manifestamente inammissibile la proposta questione, avendo l'art. 80 del r.d. n. 1422/24 natura di norma regolamentare, priva quindi di forza di legge; in un caso (ordinanza n. 368 del 14-25 giugno 1989) la Corte restituì gli atti al giudice *a quo* per il riesame della rilevanza della questione alla stregua dell'intervenuto art. 52 della legge n. 88/1989. Tale ultima disposizione ha, a differenza del predetto art. 80 del r.d. n. 1422/24, previsto l'irripetibilità delle prestazioni pensionistiche erogate dall'I.N.P.S. come regola generale (salvo il caso di dolo dell'assistito) estendendola anche al caso di errori sulla sussistenza stessa del diritto alla prestazione, come si desume dalla chiara formulazione letterale della norma («errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione... della prestazione»); vedi Cass. lav. 12 luglio-14 novembre 1989, n. 4805: «L'art. 52 della legge n. 88/1989 introduce una regola di civiltà giuridica ed è espressione di una interpretazione evoluta dei rapporti sociali, considerati non più *sub specie equalitatis hominum sine respectu bonorum eorum*, bensì nella realtà stessa dei rapporti economici, quale parametro di coequamento della qualità della vita rispetto al *minimum habere quoad decus aetatis*. Difatti mentre è confermata agli enti previdenziali la facoltà, in virtù del potere di autotutela, di provvedere alla correzione, ovvero all'annullamento totale o parziale, di qualsiasi provvedimento contenente un errore, senza che possa essere fatta distinzione tra errori di fatto, o di calcolo ed errori di diritto, il legislatore non ha voluto porre limite alcuno al divieto di ripetizione di somme da parte degli enti erogatori, con eccezione del solo caso del dolo. Con ciò l'art. 52 ha inteso risolvere, in radice, qualsiasi incertezza interpretativa dal momento che ha considerato l'errore da cui in provvedimento amministrativo può essere affetto nel suo contenuto ontologico di rappresentazione falsa di una realtà fenomenica la cui conseguenze devono essere eliminate senza pregiudizio di chi involontariamente ne sia stato il beneficiario. Difatti, se così non fosse, verrebbe pregiudicato quel minimo vitale che le leggi ordinarie, in conformità agli artt. 36 e 38 della Costituzione, assicurano a tutti i lavoratori pensionati che traggono il loro sostentamento dai loro redditi pensionistici» (Inf. prev.-1989, pag. 1708).

Appare quindi rilevante la questione di costituzionalità del citato art. 52 della legge n. 88/1989 nella parte in cui limita alle sole prestazioni pensionistiche il beneficio della irripetibilità delle somme indebitamente erogate dall'I.N.P.S.

Tale norma è infatti di stretta interpretazione, ponendosi quale eccezione al principio generale fissato dall'art. 2033 c.c.; esso pertanto non può essere applicato analogicamente alle fattispecie dedotte nella presente causa.

È però evidente che se la norma in parola prevedesse il medesimo regime di irripetibilità dell'indebito non solo per le somme erogate a titolo di pensione ma anche per quelle erogate a titolo di integrazione salariale, i decreti ingiuntivi opposti andrebbero revocati.

Vi sono poi tre ulteriori puntualizzazioni da svolgere, per pervenire definitivamente al giudizio di rilevanza della proposta questione.

1) L'art. 52 della legge n. 88/1989 è applicabile anche nel caso in cui, come per gli odierni ricorrenti, l'I.N.P.S. abbia richiesto prima della sua entrata in vigore la restituzione delle somme indebitamente erogate; cfr. Cass. 4805/89, cit.: «L'art. 52 della legge n. 88 del 1989, quale *ius superveniens*, trova applicazione ogni qualvolta risulti che, sebbene il provvedimento di rettifica della pensione liquidata illegittimamente sia stato adottato prima dell'entrata in vigore della nuova legge, tuttavia l'indebito non sia stato, comunque, in tutto o in parte recuperato».

Pertanto tale norma non trova applicazione nel solo caso in cui l'I.N.P.S. abbia già provveduto al recupero delle somme riscosse».

2) Nel caso di specie è da escludere, non avendola l'I.N.P.S. nemmeno prospettata, qualsiasi forma di dolo degli assistiti, idonea a far venir meno l'irripetibilità delle somme percepite.

3) L'indebita erogazione del trattamento salariale ai ricorrenti è derivata da un errore dell'I.N.P.S. nell'attribuzione della prestazione. A quest'ultimo riguardo si osserva, infatti, che va disattesa la tesi, proposta dal procuratore del convenuto, secondo cui l'istituto non avrebbe commesso alcun errore ma si sarebbe limitato ad applicare il decreto del Ministro del lavoro 30 settembre 1987, concessivo del trattamento straordinario di integrazione salariale per il periodo 13 novembre 1986-10 maggio 1987, ai lavoratori dipendenti della Nuova S.T.S.; decreto poi annullato dallo stesso Ministro del lavoro con altro decreto in data 5 aprile 1990.

Si osserva, al riguardo, che il decreto con cui il Ministro del lavoro, sulla base della delibera del C.I.P.I. di accertamento dello stato di crisi aziendale, dispone la corresponsione del trattamento di integrazione salariale in favore dei dipendenti di una determinata azienda, determinandone il periodo, ha valore generale, cioè ha per oggetto una situazione aziendale e non le singole posizioni soggettive dei dipendenti. Dev'esser poi l'I.N.P.S. a liquidare il trattamento per ogni dipendente, accertando se ricorrono tutte le condizioni di legittimità del trattamento stesso in relazione al singolo dipendente e determinando, sempre in relazione al singolo dipendente, la somma da erogare (vedi, in senso conforme, pret. Novara, cit., in Inf. prev. 1989, pag. 1599).

Spettava quindi all'I.N.P.S., ai fini dell'attuazione del decreto ministeriale 30 settembre 1987, accertare quali lavoratori della Nuova S.T.S. rientrassero nella previsione di cui all'art. 2 della legge n. 301/1979, per esser stati licenziati dopo il fallimento dell'impresa, e quindi avessero titolo al trattamento di integrazione salariale disposto in via generale dal decreto ministeriale. L'erogazione di detto trattamento a lavoratori non aventi diritto allo stesso, in quanto licenziati prima della dichiarazione di fallimento dell'imprenditore, è quindi un effetto giuridico non del decreto ministeriale ma dell'erronea liquidazione effettuata dall'I.N.P.S. nei loro confronti.

Ciò è tanto vero che lo stesso istituto previdenziale, una volta verificato che i lavoratori in questione erano stati licenziati prima del fallimento dell'azienda, non ha atteso che il Ministro del lavoro annullasse i decreti concessivi del trattamento di integrazione salariale per i periodi 13 novembre 1986-10 maggio 1987 e 11 maggio 1987-15 novembre 1987, ed ha, con autonoma decisione, rifiutato di erogare il trattamento per il periodo 11 maggio 1987-15 novembre 1987 e richiesto in restituzione le somme erogate per il periodo 13 novembre 1986-10 maggio 1987 (i decreti ingiuntivi risalgono al marzo 1990, mentre l'annullamento, da parte del Ministro del lavoro, dei decreti concessivi della integrazione salariale è del 5 aprile 1990).

Del tutto inconferente è quindi il rilievo che la corresponsione del trattamento di integrazione salariale per i dipendenti della Nuova S.T.S. sia stato deciso con decreto ministeriale; così come del tutto irrilevante è il rilievo che tale decreto sia stato successivamente annullato. A quest'ultimo proposito si osserva che il decreto 5 aprile 1990, con cui il Ministro del lavoro ha annullato i due decreti concessivi del trattamento c.i.g.s. ai dipendenti della Nuova S.T.S., sarebbe rilevante (e quindi questo giudice dovrebbe conoscere della sua legittimità, contestata dalla difesa attorea) qualora si ritenesse spettante, agli odierni ricorrenti, il trattamento di integrazione salariale per cui è causa; ma, una volta affermata la non spettanza di detto trattamento, la questione da decidere si riduce all'accertamento del diritto dell'I.N.P.S. alla restituzione delle somme erogate a quel titolo.

Diritto che va riconosciuto, ai sensi dell'art. 2033 c.c., a meno che l'art. 52 della legge n. 88/1989 non venga dichiarato illegittimo nella parte in cui limita il beneficio della irripetibilità dell'indebito (fuori dai casi di dolo dell'interessato) alle ipotesi di somme erogate dall'I.N.P.S. a titolo di pensione, escludendo quindi l'ipotesi di somme erogate a titolo di trattamento straordinario di integrazione salariale.

B) In punto di non manifesta infondatezza.

La questione di costituzionalità ora indicata non appare manifestamente infondata. L'art. 52 della legge n. 88/1989 suscita infatti dubbi di costituzionalità in relazione a due diverse norme della Costituzione: l'art. 3 e l'art. 38.

Sotto il primo profilo si osserva che la *ratio* della deroga portata dall'art. 52 della legge n. 89/1988 all'art. 2033 c.c. consiste nel particolare riguardo che il legislatore riserva a quei cittadini che, per aver superato la fase lavorativa della vita, si trovano in particolare condizione di svantaggio socio-economico: cfr. Cass. 4805/89, cit.: «Non vi è dubbio, infatti, che colui che riceve una prestazione previdenziale, in tanto ne può esser considerato destinatario potenziale in quanto l'ordinamento giuridico lo riconosce suscettibile della fruizione di una prestazione alimentare, onde l'errore in cui gli enti previdenziali possono incorrere nei suoi confronti, se dovesse dar luogo a rimborsi nella previsione certa di

un risparmio non esistente e di un accantonamento di somme di per sé impossibile da eseguirsi, pregiudicherebbe inevitabilmente quel minimo vitale che le leggi ordinarie, informate ai principi ispiratori di cui ai precetti degli artt. 36 e 38 Cost., assicurano a tutti quei prestatori di lavoro, subordinati o non, che, superata la fase della vita lavorativa, possono sostentarsi soltanto col frutto dei loro redditi pensionistici» (loc. cit. pag. 1709).

Si osserva allora che in una non dissimile situazione di svantaggio socio-economico si trovano i destinatari dell'integrazione salariale; tale provvidenza assolve certamente, oltre che una funzione di politica economica, anche una funzione previdenziale, consentendo di fruire di un modesto reddito (comunque non superiore a massimali assai contenuti) a lavoratori che patiscono la sospensione del diritto alla retribuzione e per i quali, ove non fosse possibile il ricorso alla c.i.g. ordinaria e straordinaria, si aprirebbe una assai probabile prospettiva di disoccupazione.

Anche per questi soggetti sussiste quindi quella «previsione certa di un risparmio non esistente e di un accantonamento di somme di per sé impossibile» che è alla base del divieto di irripetibilità delle somme indebitamente corrisposte a titolo di pensione.

Appare quindi non immeritevole di esser sottoposto al giudizio della Corte costituzionale il dubbio che l'art. 52 della legge n. 88/1989 violi il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ponendo irragionevolmente in una situazione di maggior tutela i pensionati rispetto ai lavoratori in cassa integrazione, i quali, al pari dei primi, beneficiano di una prestazione previdenziale con finalità alimentare.

Del pari non manifestamente infondato appare il dubbio di costituzionalità dell'art. 52 della legge n. 88/1989 in relazione all'art. 38 Cost., il quale prevede che ai lavoratori siano assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria. La posizione di chi si trova in cassa integrazione è assimilabile, dal punto di vista della compressione del diritto al lavoro e della riduzione dei redditi disponibili, alla posizione del disoccupato; ciò si rileva con particolare evidenza proprio nel caso di integrazione salariale ammessa ex art. 2 della legge n. 301/1979, nel quale i beneficiari della provvidenza sono in realtà dei soggetti già disoccupati, il cui rapporto di lavoro prosegue fittiziamente ai soli fini della c.i.g.s.

La mancata estensione a tali soggetti del beneficio della irripetibilità dell'indebito previsto per i pensionati appare tale da ingenerare un dubbio di costituzionalità della norma, in relazione all'art. 38 Cost., sol che si consideri che le somme indebitamente percepite a titolo di c.i.g.s., di importo obiettivamente modesto, rappresentano, per tutto il periodo di concessione del beneficio, l'unica fonte di reddito dei lavoratori, cosicché è da ritenere che, nella generalità dei casi, esse vengano integralmente spese per soddisfare proprio le «esigenze di vita» alle quali ha riguardo il precetto costituzionale.

Con la conseguenza che la pretesa restitutoria dell'ente previdenziale, imprevedibile da parte del lavoratore, che in buona fede ha percepito le somme erogate, si risolve nella richiesta di un esborso improvviso di capitali, che va a gravare in termini rilevanti su una situazione economica già provata dalla pregressa diminuzione reddituale connessa al periodo di patita sospensione del rapporto di lavoro e, in molti casi, di successiva disoccupazione.

*P. Q. M.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 52 della legge 9 marzo 1989, n. 88, in relazione agli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui, limitando il divieto di ripetizione delle somme erroneamente corrisposte dall'I.N.P.S. (e percepite in buona fede dall'interessato) alle erogazioni effettuate a titolo di pensione, non prevede analogo divieto di ripetizione in ordine alle erogazioni effettuate dall'I.N.P.S. a titolo di integrazione salariale;*

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

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

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

Siena, addì 9 novembre 1990

*Il pretore: COSENTINO*

## N. 31

*Ordinanza emessa l'8 novembre 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Orvieto nel procedimento penale a carico di ignoti*

**Processo penale - Procedimento pretorile - Reato commesso da persone ignote - Richiesta di archiviazione al g.i.p. - Mancata condivisione - Ritenuta preclusione a chiedere ulteriori indagini anche in caso di carenza di quelle già effettuate - Ingiustificata discriminazione rispetto all'analogo rito contro indiziati noti (art. 409) e quello presso il tribunale - Richiamo ai principi della sentenza n. 445/1990.**

(C.P.P. 1988, artt. 415, secondo comma, e 549).

(Cost., art. 3).

## IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Premesso che il procuratore della Repubblica ha chiesto a questo giudice per le indagini preliminari, ai sensi degli artt. 415 e 549 del c.p.p., l'archiviazione del procedimento penale n. 3306/1989 c/ignoti, responsabili del reato di cui agli artt. 485 e 491 del c.p. «per avere, al fine di procurarsi un vantaggio, apposto una firma apocrifia sull'assegno tratto sul c/c 1/17202/70 per L. 400.000, negoziandolo. In comune di Moiano il 10 agosto 1989»;

Ritenuto che in detto procedimento penale non è stata svolta alcuna indagine, constando il relativo fascicolo processuale del solo protesto, elevato perché trattavasi «di titolo rubato come da denuncia» e con «firma non conforme a quella depositata»;

Letta la sentenza della Corte costituzionale 26 settembre-12 ottobre 1990, n. 445, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 157 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, nonché dell'art. 554, secondo comma del c.p.p., nella parte in cui non prevede che, di fronte ad una richiesta di archiviazione presentata per infondatezza della notizia di reato, il giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale, se ritiene necessarie ulteriori indagini, le indichi con ordinanza al p.m., fissando il termine indispensabile per il loro compimento;

Ritenuto che il profilo di incostituzionalità rilevato dalla Corte costituzionale con la suddetta sentenza è presente anche per quel che concerne la norma dell'art. 415, secondo comma, richiamata per il procedimento davanti al pretore dell'art. 549 del c.p.p.;

Rilevato infatti che, in materia di reato commesso da persone ignote, allorché il p.m. presenta richiesta di archiviazione al giudice, questi può o accogliere la richiesta di archiviazione o, qualora ritenga che il reato sia da attribuire a persona già individuata, ordinare che il nome di questa sia iscritto nel registro delle notizie di reato, senza che la norma in esame prenda in considerazione l'ipotesi in cui il giudice per le indagini preliminari ritenga necessarie ulteriori indagini, e ciò diversamente da quanto previsto per il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale dall'art. 409, quarto comma ed ora, a seguito della citata sentenza n. 445/1990 della Corte costituzionale, anche per il giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale nell'ipotesi di richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato;

Ritenuto infatti che la differenza introdotta, nei confronti della richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato e per essere ignoto l'autore del reato, dagli artt. 409, quarto comma, e dall'art. 415, secondo comma, del c.p.p., e, con riferimento al procedimento pretorile, tra l'art. 554, secondo comma, nella parte dichiarata incostituzionale con la sentenza suddetta e l'art. 415, secondo comma, richiamato dall'art. 549 del c.p.p., viola l'art. 3, primo comma, della Costituzione per ingiustificata disparità di trattamento, contrastando, pertanto, con i canoni della ragionevolezza e della coerenza, cristallizzati nell'art. 3 medesimo;

Ritenuto pertanto che la questione di legittimità costituzionale è rilevante al fine del giudizio e non manifestamente infondata;

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1;*

*Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 415, secondo comma, del c.p.p., richiamato per il procedimento pretorile dall'art. 549 stesso codice, nella parte in cui non prevede che, di fronte ad una richiesta di*

archiviazione per essere ignoto l'autore del reato, il giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale, ritiene necessarie ulteriori indagini, le indichi con ordinanza al p.m., fissando il termine indispensabile per il loro compimento, per contrasto con l'art. 3, primo comma, 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 al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Orvieto, addì 8 novembre 1990

Il giudice per le indagini preliminari: PALMIERI

91C0097

N. 32

Ordinanza emessa il 6 dicembre 1990 dal pretore di Ferrara  
nel procedimento civile vertente tra Pavani Dorianò e l'I.N.A.I.L.

**Infortunì sul lavoro e malattie professionali - Inabilità permanente assoluta conseguente a menomazione elencate nella tabella allegato n. 3, per le quali sia indispensabile all'invalido un'assistenza personale continuativa e questa non sia prestata o direttamente dall'istituto assicuratore in luogo di ricovero o da altro ente - Diritto all'integrazione delle rendite con un assegno mensile - Mancata previsione della concessione di detto assegno mensile integrativo per assistenza personale continuativa nei casi di inabilità permanente assoluta conseguenti a menomazioni non elencate nella tabella n. 3 e comunque comportanti la necessità di assistenza personale continuativa - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe e incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vite del lavoratore in caso di invalidità - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 179/1988.**

(D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 218, in relazione all'art. 76, tab. all. n. 3).

(Cost., artt. 3 e 38).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza fuori udienza in funzione di giudice del lavoro nella causa iscritta a n. 79/90 r.g.lav., promossa da Pavani Dorianò (avv. Gallotta) contro l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (dott. proc. Zavalloni e avv. Ravenna) avente ad oggetto: richiesta di assegno di assistenza personale continuata.

Osserva il pretore a scioglimento della riserva:

1) Con ricorso depositato il 1º febbraio 1990, Pavani Dorianò, premesso che a seguito dell'infortunio su lavoro del 29 settembre 1986 aveva subito un gravissimo trauma vertebro-midollare con fratture e lussazioni delle vertebre ed una grave lesione al midollo osseo con paraplegia; che l'I.N.A.I.L., pur riconoscendogli l'inabilità permanente assoluta con la costituzione della conseguente rendita, aveva respinto la sua domanda diretta ad ottenere l'assegno per l'assistenza personale continuativa, richiesto perché la sua invalidità era tale da rendere necessario l'ausilio di terze persone per assolvere ad una vasta parte delle più comuni funzioni vitali; che il rigetto dell'istanza amministrativa trovava la sua motivazione nella circostanza che non era affetto da paralisi flaccida, agli arti inferiori come richiesto dalla tabella di cui all'allegato 3 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, bensì spastica, assumendo di aver diritto alla richiesta prestazione, conveniva in giudizio l'I.N.A.I.L. per chiedere che venisse dichiarato che era portatore di una invalidità permanente assoluta in conseguenza della quale è indispensabile una assistenza personale continuativa, con la condanna dell'Istituto alla corresponsione dell'assegno mensile per l'assistenza personale continuativa con decorrenza dalla domanda.

Si costituiva, ritualmente, in giudizio l'I.N.A.I.L. il quale chiedeva il rigetto dell'avversa domanda, evidenziando come la paraplegia spastica da cui era afflitto il ricorrente non rientrasse tra le patologie tassativamente elencate dalla tabella allegata al n. 3 del d.P.R. n. 1124/1965 che danno titolo a fruire dell'assegno di assistenza personale continuata.

2) In fatto si premette che non sussiste alcun dubbio sulla classificazione medica della patologia della quale è portatore il Pavani, già definita paraplegia spastica nella collegiale medica del 4 luglio 1988; risulta, poi, pacifico fra le parti che tale infermità è collegata con nesso di causalità all'infortunio patito il 29 settembre 1986.

3) Durante la fase amministrativa non è stato riconosciuto da parte dell'I.N.A.I.L. al Pavani l'assegno mensile per l'assistenza personale continuativa perché la paralisi di cui è portatore non rientra fra le menomazioni tassativamente elencate nella tabella allegato 3 al testo unico n. 1124/1965.

A tale proposito si osserva che l'art. 218 del d.P.R. n. 1124/1965, per il settore agricolo corrispondente all'art. 76 per l'industria, prevede l'integrazione della rendita con un assegno mensile, «nei casi di inabilità permanente assoluta conseguente menomazioni elencate nella tabella allegato n. 3, nei quali sia indispensabile all'invalido un'assistenza personale continuativa e questa non sia prestata o direttamente dall'istituto assicuratore in luogo di ricovero o da altro, ente».

Il n. 3 della tabella allegata consente il riconoscimento dell'assegno per l'assistenza personale continuativa per le lesioni del sistema nervoso centrale che abbiano prodotto «paralisi totale flaccida dei due arti inferiori».

Nella fattispecie la domanda del Pavani non poteva trovare accoglimento per essere quest'ultimo portatore di una paresi spastica degli arti inferiori, ancorché contratta in seguito ad un infortunio agricolo.

In sostanza la mancanza di identità fra il mero dato testuale, risultante dalla tabella allegata, e la lesione del ricorrente hanno indotto l'I.N.A.I.L. a non concedere il richiesto assegno, senza che potesse in alcun modo essere valutata l'effettiva necessità dell'assistenza personale continuativa.

Né a diverse conclusioni sembra potersi pervenire in sede giudiziaria anche considerando la decisione della Corte costituzionale del 18 febbraio 1988, n. 179, che, sancendo il superamento del c.d. «sistema tabellare chiuso» di tutela assicurativa nei confronti delle malattie professionali nell'industria e nell'agricoltura, ha promosso il passaggio ad un nuovo sistema di garanzia «misto a liste aperte», nell'ambito del quale vengono conservati ai lavoratori i vantaggi derivanti dal sistema tabellare ma vengono eliminati i vuoti di tutela determinati dalla restrittiva nozione legale di malattia professionale indennizzabile adottata nel d.P.R. n. 1124/1965.

Infatti la citata sentenza della Corte costituzionale non ha avuto alcuna incidenza diretta sugli articoli 76 e 218 del d.P.R. n. 1124/1965 e tanto meno sulla tabella allegato n. 3 al testo unico infortuni.

Inoltre, a parte il dato formale dei limiti oggettivi della decisione n. 179/1988 della Corte costituzionale, è necessario considerare che la prestazione integrativa richiesta dal Pavani è del tutto autonoma rispetto a quella inerente alle malattie professionali e la sua concessione è collegata dalla legge al verificarsi di specifici e propri presupposti.

Infine si deve anche rilevare che la patologia paraplegica professionale di cui il ricorrente è portatore non deriva da una tecnopatia bensì da un infortunio agricolo.

In tale contesto non sembra poter trovare accoglimento la domanda giudiziaria del Pavani, anche perché la giurisprudenza ha da sempre considerato tassativo l'elenco delle menomazioni che possono dar luogo alla concessione dell'assegno per l'assistenza personale continuativa.

4) Tuttavia la sentenza n. 179/1988 della Corte costituzionale contiene l'enunciazione di principi fondamentali, che sembra possano essere estesi anche alla diversa prestazione rappresentata dall'assegno per l'assistenza personale continuativa.

Con l'introduzione del sistema tabellare a liste aperte si è, in sostanza, realizzato un adeguamento delle norme alla realtà concreta e si è finito per consentire la copertura della garanzia assicurativa a situazioni in precedenza non tutelate in attuazione del precetto costituzionale che persegue l'eguaglianza sostanziale di trattamento dei cittadini nonché il diritto dei lavoratori a che siano previsti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio o malattia.

In tale contesto la necessità che la menomazione, ai fini della concessione dell'assegno di cui trattasi, debba essere compresa fra quelle tassativamente elencate nella tabella allegato 3 al t.u. infortuni sembra comportare una violazione dei precetti costituzionali sanciti dagli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione.

La conservazione del sistema tabellare chiuso, anche se unicamente riferito alle situazioni elencate nell'allegato 3, sembra determinare, infatti, una disparità di trattamento fra lavoratori e l'affievolimento del diritto riservato agli stessi alla previsione e garanzia di mezzi adeguati di vita in caso di infortunio o malattia.

La tassatività delle menomazioni che danno luogo al diritto all'assegno per l'assistenza personale continuata comporta un considerevole vuoto di tutela perché determina, in modo ingiustificato, la mancanza di copertura assicurativa per situazioni, quale quella in esame, assimilabili a quelle tutelate.

Infatti la concessione della prestazione dipende dal mero presupposto formale che la menomazione invalidante sia inserita nella tabella allegata al testo unico infortuni, per cui finiscono per rimanere penalizzati in modo ingiustificato quei lavoratori che, pur risultando permanentemente e totalmente inabili per causa di lavoro e bisognosi di assistenza continuativa, sono portatori di infermità non incluse nella tabella.

In sostanza l'impossibilità per costoro di poter accedere alla prestazione, mediante la prova della necessità della assistenza personale e continuativa, soltanto sulla base di un mero elemento formale, determina una irrazionale compressione del diritto alla garanzia di mezzi adeguati di vita in caso di infortunio o malattia.

In altri termini la normativa in esame, non solo, comporta una ingiustificata disparità di trattamento fra situazioni omogenee, caratterizzate da una gravissima invalidità per causa di lavoro, perché consente solo ai portatori delle menomazioni tabellate di accedere all'assegno per l'assistenza personale continuativa, ma si traduce anche in una limitazione della tutela previdenziale dei lavoratori che, allo stato del vigente ordinamento giuridico, non sembra trovare alcun fondamento razionale.

Deve, pertanto, essere ritenuta, in relazione al caso di specie, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 218 del d.P.R. n. 1124/1965, in relazione all'art. 76 dello stesso decreto e alla tabella allegato n. 3, nella parte in cui non consente la concessione dell'assegno mensile integrativo per assistenza personale continuativa nei casi di inabilità permanente assoluta conseguenti a menomazioni non elencate nella tabella allegato n. 3 e comunque comportanti la necessità di assistenza personale continuativa, per contrasto con gli articoli 3 e 38, secondo comma, della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 134 della Costituzione, l'art. 8 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 218 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, in relazione all'art. 76 dello stesso d.P.R. e alla tabella allegato n. 3, nella parte in cui non consente la concessione dell'assegno mensile integrativo per assistenza personale continuativa nei casi di inabilità permanente assoluta conseguenti a menomazioni non elencate nella tabella allegata n. 3 e comunque comportanti la necessità di assistenza personale continuativa, per contrasto con gli articoli 3 e 38, secondo comma, della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria per l'esecuzione previa notifica della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e previa la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Ferrara, addì 6 dicembre 1990

*Il pretore: (firma illeggibile)*

91C0098

N. 33

*Ordinanza emessa il 5 novembre 1990 dal pretore di Modena - sezione distaccata di Pavullo nel procedimento penale a carico di Benedetti Orlando ed altro*

**Inquinamento - Stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi - Previsione con legge regionale della fattispecie dell'accumulo temporaneo di rifiuti tossici e nocivi all'interno dell'impresa - Esclusione in tale caso dell'obbligo di munirsi dell'autorizzazione prevista dalla normativa statale (d.P.R. n. 915/1982, art. 26) Conseguente depenalizzazione di una fattispecie penale - Incidenza sulla esclusiva competenza statale in materia penale.**

**(Legge regione Emilia-Romagna 27 gennaio 1986, n. 6, art. 18, primo comma, modificato dalla legge 26 luglio 1988, n. 29, art. 13).**

**(Cost., artt. 25 e 117).**

IL PRETORE

Letti gli atti del procedimento ed esaminate le risultanze dibattimentali;

OSSERVA

Benedetti Orlando è stato citato in giudizio perché imputato del reato di cui agli artt. 16 e 26 del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, per avere, quale legale rappresentante della «Ceramica Gold Art» S.r.l., effettuato presso la sede dello stabilimento lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi consistenti in materiale da demolizione e fanghi ceramici, senza aver ottenuto l'autorizzazione regionale.

L'art. 16, primo comma, del d.P.R. n. 915/1982 prescrive l'obbligo dell'autorizzazione per ogni fase dello smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi e sottopone specificamente ad autorizzazione la fase dello «stoccaggio provvisorio», subordinandone il rilascio all'accertamento della rispondenza del sito e delle annesse attrezzature ai requisiti tecnici prescritti e richiedono inoltre che siano specificati nel provvedimento i tipi e quantitativi massimi di rifiuti stoccabili.

La legge regionale dell'Emilia Romagna n. 6 del 27 gennaio 1986, come modificata dalla legge regionale 26 luglio 1988, n. 29, all'art. 15 lett. b) contempla, tra le autorizzazioni di competenza regionale, quella allo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi. All'art. 18 statuisce che non è soggetto all'autorizzazione l'accumulo temporaneo di rifiuti tossici e nocivi effettuato dalle imprese nel corso dei rispettivi cicli lavorativi purché tale accumulo:

- a) sia effettuato all'interno del perimetro degli stabilimenti o aziende ove vengono prodotti i rifiuti;
- b) si riferisca esclusivamente ai rifiuti prodotti negli stessi stabilimenti o aziende;
- c) costituisca fase preliminare al conferimento in altri impianti di trattamento e/o stoccaggio autorizzati.

I titolari di attività di accumulo temporaneo di rifiuti tossici e nocivi, a norma dell'art. 18 comma 2, devono darne tempestiva comunicazione alle autorità competenti per il controllo.

La legge regionale quindi prevede due distinte categorie, lo stoccaggio provvisorio e l'accumulo temporaneo. Il secondo si differenzia dal primo solo perché avviene all'interno dello stabilimento di produzione dei rifiuti. L'autorizzazione è richiesta dalla legge regionale soltanto per lo stoccaggio provvisorio.

Preliminarmente giova sottolineare come la legge regionale adoperi l'espressione «accumulo temporaneo» che non compare in alcuno dei testi normativi in materia di rifiuti, cioè nella direttiva del Consiglio della C.E.E. del 20 marzo 1978, nel d.P.R. n. 915/1982, né infine nella delibera del comitato interministeriale del 27 luglio 1984. \*

A parte il problema terminologico, nei testi normativi comunitari e statali, in tema di rifiuti non è dato rinvenire alcun elemento che consenta di fondare una distinzione tra lo stoccaggio provvisorio effettuato all'esterno dello stabilimento di produzione e quello realizzato all'interno, definito dalla legge regionale «accumulo temporaneo».

Il d.P.R. n. 915/1982 agli artt. 6, lett. d), e 16 detta una disciplina puntuale sull'obbligo dell'autorizzazione per ogni fase dello smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, senza distinguere in alcun modo tra lo stoccaggio sito all'esterno oppure all'interno dell'azienda.

Né può attribuirsi alcun pregio alla teoria secondo cui lo stoccaggio provvisorio, in quanto previsto dall'art. 16 del d.P.R. n. 915/1982 dopo la raccolta ed il trasporto, deve intendersi come operazione effettuata all'esterno dello stabilimento. Non vi è alcun elemento per sostenere che la successione testuale delle lettere a) e b) presupponga la successione cronologica delle attività ivi descritte.

Analoghe considerazioni discendono dall'esame degli artt. 9 e 10 della direttiva C.E.E. n. 319/1978, alla luce della quale deve interpretarsi il d.P.R. n. 915/1982 che ne costituisce attuazione. Nel citato art. 9 è espressamente previsto l'obbligo dell'autorizzazione per «gli impianti, gli stabilimenti o le imprese che provvedono all'ammasso, al trattamento e/o al deposito dei rifiuti tossici e nocivi». L'art. 10 dispone che «chiunque produca o detenga rifiuti tossici e nocivi per i quali non abbia ottenuto l'autorizzazione... deve al più presto farli ammassare, trattare e/o depositare da un impianto, stabilimento o impresa autorizzati». Dal che si ricava agevolmente l'obbligo dell'autorizzazione per l'ammasso dei rifiuti propri all'interno dello stabilimento.

Infine, l'unica disposizione della delibera del comitato interministeriale relativa allo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi all'interno dell'azienda, il punto 2.3., disciplina esclusivamente il trasporto di detti rifiuti all'interno dello stabilimento, ma nessuna specificazione introduce sullo stoccaggio provvisorio c.d. interno.

Lo stesso art. 18 della legge regionale configura l'accumulo temporaneo come una *species* del *genus* stoccaggio provvisorio. Difatti, ove non sussistessero i requisiti cui alle lettere a) b) e c) dell'art. 18, primo comma l'accumulo temporaneo verrebbe riassorbito nello stoccaggio provvisorio (come si desume dalla lettera dell'art. 18 nonché dal punto 3 della delibera del consiglio regionale n. 1302 del 5 maggio 1987).

Peraltro, ai fini della tutela della salute e dell'ambiente, non pare vi sia alcun motivo valido per differenziare lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi a seconda che avvenga all'interno od all'esterno dello stabilimento essendo identici i pericoli che possono crearsi.

Posto che la legge statale prevede la necessità dell'autorizzazione per ogni fase dello smaltimento di rifiuti tossici e nocivi, senza distinguere tra lo stoccaggio rifiuti tossici e nocivi, senza distinguere tra lo stoccaggio provvisorio «interno» o «esterno», deve ritenersi costituzionalmente illegittimo l'art. 18 della legge regionale dell'Emilia-Romagna in quanto crea un'ingiustificata eccezione alla predetta regola generale, non assoggettando ad autorizzazione l'accumulo temporaneo.

Anzitutto può ravvisarsi una violazione dell'art. 117 della Costituzione che riconosce alle regioni una potestà legislativa da esercitarsi «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato». L'art. 18 si pone invece in contrasto con la normativa statale, in particolare con gli artt. 6, lett. d) e 16 del d.P.R. n. 915/1982.

Esso inoltre risulta incompatibile con l'art. 4, lett. f), del d.P.R. n. 915/1982, che riserva allo Stato il potere di dettare norme generali per il rilascio delle autorizzazioni per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi.

La norma regionale è inoltre illegittima per violazione dell'art. 25, secondo comma della Costituzione in quanto, svincolando dall'obbligo dell'autorizzazione l'ipotesi di accumulo temporaneo, incide sull'applicabilità della norma penale di cui all'art. 26 del d.P.R. n. 915/1982.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha più volte affermato che la fonte del potere punitivo risiede solo nella che la fonte del potere punitivo risiede solo nella legislazione statale e che le regioni non possono comminare, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste in una data materia. Le regioni cioè non possono interferire negativamente con le norme penali, considerando lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (vedi sentenza n. 79/1977).

La disposizione della legge regionale n. 6/1986, eliminando l'obbligo dell'autorizzazione per l'accumulo temporaneo di rifiuti tossici e nocivi, ha sottratto alla sfera dell'illecito penale una fattispecie che, secondo la legge statale, va qualificata come reato ai sensi dell'art. 26 del d.P.R. n. 915/1982.

Tale rilievo è sufficiente per ritenere non infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 18, primo comma della legge regionale citata.

La Corte costituzionale si è peraltro già pronunciata su ipotesi analogie riconoscendo il contrasto con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione delle leggi regionali Friuli-Venezia Giulia e Piemonte in materia di smaltimento di rifiuti tossici e nocivi (vedi sentenze n. 370/1989 e 309/1990).

La questione sottoposta al vaglio della Corte ha un decisivo rilievo sull'esito del procedimento in corso. Il Benedetti è imputato per aver effettuato all'interno dello stabilimento lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi propri. Tali rifiuti venivano accumulati in vista di un conferimento ad impianti di trattamento e/o stoccaggio autorizzati. Tale conferimento, non ancora definito al momento degli accertamenti, è stato poi attuato secondo un programma concordato con la u.s.l. La fattispecie descritta dovrebbe qualificarsi come accumulo temporaneo, ricorrendo i requisiti di cui all'art. 18, primo comma. Né può attribuirsi rilevanza alla omessa comunicazione dell'attività alle autorità competenti per il controllo, secondo quanto disposto dall'art. 18, secondo comma. Il mancato rispetto di tale prescrizione non esclude la qualificazione dell'attività come accumulo temporaneo.

Alla luce del citato art. 18, il processo dovrebbe concludersi con una assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato. Ove venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma, potrebbe applicarsi alla fattispecie in esame l'art. 26 del d.P.R. n. 915/1982.

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, primo comma della legge regionale 27 gennaio 1986, n. 6, come modificato dall'art. 13 della legge regionale 26 luglio 1988, n. 29, della regione Emilia-Romagna, per violazione degli artt. 117 e 25, secondo comma della Costituzione;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dichiara sospeso il procedimento in corso;*

*Ordina che la presente ordinanza a cura della cancelleria venga notificata alle parti del processo nonché al presidente della giunta regionale dell'Emilia - Romagna e comunicata al presidente del consiglio regionale dell'Emilia Romagna.*

Pavullo, addì 5 novembre 1990.

*Il pretore: PONTARIO*

*Il collaboratore di cancelleria: CAVALLETTI*

N. 34

*Ordinanza emessa il 3 ottobre 1990 dal pretore di Macerata  
nel procedimento penale a carico di Balestrini Alberto*

**Inquinamento - Stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi - Esclusione con legge regionale, nelle ipotesi di stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici derivanti dalle attività commerciali ed artigianali, dell'obbligo di munirsi dell'autorizzazione prevista dalla normativa statale (d.P.R. n. 915/1982) - Conseguente depenalizzazione di una fattispecie penale - Incidenza sulla esclusiva competenza statale in materia penale.**

(Legge regione Marche 26 aprile 1990, n. 31, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 25 e 117).

#### IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei confronti di Balestrini Alberto, imputato come da decreto di citazione a giudizio;

Osservato che il Balestrini è imputato, tra l'altro (capo C9, del reato p. e p. dall'art. 26 del d.P.R. n. 915/1982 perchè nella qualità di titolare della ditta «G-ART» esercente attività galvanotecnica, effettuava lo stoccaggio provvisorio di fanghi tossici e nocivi, derivanti dall'attività suindicata, senza essere munito della prescritta autorizzazione;

Rilevato che l'imputato chiede di essere mandato assolto da tale reato invocando il disposto dell'art. 34 della legge della regione Marche n. 31 del 26 aprile 1990 (in B.U. reg.le n. 58 del 28 aprile 1990), il quale, al comma secondo, esonera «dalle autorizzazioni a sensi del d.P.R. n. 915/1982... lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi derivanti da attività commerciali ed artigianali... purché tale stoccaggio rispetti le seguenti condizioni:

- a) sia effettuato all'interno del perimetro delle sedi ove vengono prodotti i rifiuti;
- b) costituisca fase preliminare al conferimento in altri impianti di trattamento o stoccaggio autorizzati;
- c) non superi il quantitativo massimo di kg. 50»;

Ritenuto che nel caso in esame, come emerge chiaramente dagli atti, ricorrono tutte le condizioni ed i requisiti per l'applicazione di quella norma regionale, la quale avrebbe come conseguenza che non costituirebbe più comportamento assoggettabile a preventiva autorizzazione regionale - e perciò non costituirebbe più condotta penalmente rilevante a sensi degli artt. 16 e 26 del d.P.R. n. 915/1982 - lo stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi alle condizioni sopra prevedute;

Ritenuto, quindi, che la norma regionale in parola, venendo ad incidere direttamente sul precetto della norma penale statale, rappresenta punto di passaggio obbligato per la decisione sulla penale responsabilità dell'imputato in ordine al reato di cui al capo C) della rubrica;

Rilevato, peraltro, che la citata norma regionale si pone in evidente contrasto non solo con la normativa statale in materia di rifiuti e perciò con il precetto dell'art. 117 della Costituzione in quanto nella specie questa normativa costituisce attuazione di obblighi assunti dallo Stato italiano e livello comunitario; ma anche e soprattutto con il precetto ricavabile dall'art. 25 della Costituzione la quale afferma che soltanto nella legislazione nazionale risiede la fonte del potere punitivo, onde non è consentito alla regione di depenalizzare e cioè considerare lecita una attività che invece l'ordinamento statale considera reato e sanziona penalmente;

Ritenuto, in conclusione, che appare non manifestamente infondata e, per quanto sopra detto, altresì rilevante nel caso da decidere la questione di legittimità costituzionale della citata norma regionale;

Richiamate le sentenze nn. 370/1989 e 43/1990 della Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata — e perciò solleva d'ufficio — questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 34, secondo comma, della legge della regione Marche n. 31 del 26 aprile 1990, nella parte in cui esonera da autorizzazione l'attività di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi prodotti da attività commerciali ed artigianali, per contrasto con gli artt. 25 e 117 della costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso ed ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia trasmessa insieme agli atti del processo alla Corte costituzionale; sia notificata al Presidente della giunta della regione Marche e sia infine comunicata anche al Presidente del consiglio regionale delle Marche.*

Macerata, addì 3 ottobre 1990.

*Il pretore: PERFETTI*

n. 35

*Ordinanza emessa il 23 novembre 1990 dal pretore di Catania - sezione distaccata di Acireale nel procedimento penale a carico di Platania Giuseppe*

**Processo penale - Dibattimento - Esame dell'imputato - Subordinazione al suo consenso o alla sua richiesta - Interrogatorio da parte del giudice subordinato anche a precedente esame - Irragionevole trattamento differenziato rispetto alla fase delle indagini preliminari - Violazione delle direttive nn. 5, 62 e 73 della legge delega.**

(C.P.P. 1988, artt. 208, 503, 506 e 567).

(Cost., art. 76; legge 16 febbraio 1987, n. 81, direttive 5, 62 e 73).

#### IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale contro Platania Giuseppe nato a Catania il 6 agosto 1933 residente ad Acicatenà via A. Moro 31 difeso dall'avv. Lodovico Soresi da Acireale imputato del reato di cui all'art. 572 del codice penale, per aver maltrattato la moglie Giuffrida Rosaria, sottoponendola abitualmente ad ingiurie, minacce, violenze psicologiche e percosse in Acicatenà fino al 7 febbraio 1990.

#### MOTIVAZIONE

Il pretore ritiene di dovere sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 208, 503, 506 del c.p.p., richiamati dall'art. 567 per il dibattimento davanti al pretore, nella parte in cui prevedono che l'esame dell'imputato nel dibattimento, a richiesta del p.m. o di altra parte privata, sia sottoposto al consenso dello stesso imputato, nonché nella parte in cui prevedono che il giudice può rivolgere domande all'imputato soltanto dopo che lo stesso sia stato già esaminato.

E ciò con riferimento all'art. 76 della Costituzione, che prescrive che il governo può esercitare la funzione legislativa nell'ambito dei principi e dei criteri direttivi fissati dal parlamento con legge di delega, nonché con riferimento all'art. 3 della Costituzione, che stabilisce l'eguaglianza di fronte alla legge e quindi la parità di trattamento legislativo di casi uguali o analoghi.

Trattasi di questione rilevante ai fini della conduzione del dibattimento e della conseguente decisione.

Il nuovo codice di procedura penale, mentre ha mantenuto l'istituto dell'interrogatorio dell'imputato nella fase delle indagini preliminari (artt. 64, 65, 294, 350, 375, 388, 391), invece per il dibattimento ha stabilito (artt. 208, 503, 506, richiamati dall'art. 567 per il procedimento davanti al pretore) che l'imputato può essere sottoposto ad esame (a richiesta del p.m. o di altra parte privata) soltanto col suo consenso ovvero se è lui stesso a richiederlo.

Il giudice, poi, non può esaminare l'imputato, se lo stesso non sia stato già esaminato; il che vuol dire che se l'esame non avviene (perché nessuno lo richiede o l'imputato non vi consente o per rinuncia alla richiesta) il giudice non può, anche volendo, procedere all'esame dell'imputato.

Si tratta di limitazioni che sono frutto di un eccessivo garantismo; garantismo col quale il governo delegato è andato ben oltre le direttive del legislatore delegante, creando una ingiustificabile disparità di trattamento tra dibattimento a fase delle indagini preliminari a fronte della reale e imprescindibile esigenza di accertamento della verità che deve informare il processo in ogni sua fase.

Infatti:

A) La direttiva n. 5 della legge delega stabilita che dovevano essere disciplinate le modalità dell'interrogatorio dell'imputato, in funzione della sua natura di strumento di difesa (il che vuol dire che l'interrogatorio avrebbe dovuto essere mantenuto anche in dibattimento, mentre nel codice è previsto solo l'esame volontario).

La direttiva n. 73 stabiliva, a sua volta, che il nuovo c.p.p. avrebbe dovuto prevedere l'esame diretto dell'imputato da parte del p.m. e dei difensori, nonché il potere del giudice di rivolgere domande dirette all'imputato; e tutto ciò al fine della ricerca della verità, che costituisce lo scopo del processo, dichiarato anche nella stessa direttiva.

Il governo, invece, nella disciplina del dibattimento (e solo del dibattimento) ha subordinato la possibilità di procedere all'esame dell'imputato al preventivo consenso dello stesso, andando così ben oltre le suddette direttive e finendo per privilegiare ingiustificatamente l'interesse individuale (quello dell'imputato) rispetto all'interesse generale (del quale è portavoce soprattutto il giudice, ma anche il p.m. che resta organo di giustizia), cioè l'interesse dello Stato all'accertamento della verità e conseguentemente alla punizione del colpevole e all'assoluzione dell'innocente.

Il legislatore delegante, nell'evidenziare la funzione difensiva dell'interrogatorio (direttiva n. 5), non voleva né l'abolizione dell'interrogatorio (ridotto nel dibattimento a semplice esame, depennato dell'elemento della contestazione del fatto, e affidato al consenso dell'imputato) né la mortificazione della funzione di mezzo di ricerca della verità che l'interrogatorio ha sempre avuto nel nostro sistema processuale, ma voleva semplicemente che all'imputato in sede di interrogatorio fossero assicurate le opportune garanzie difensive (del resto assai ampie già nel precedente codice di procedura, dopo le numerose modifiche subite dal testo originario).

Tali garanzie potevano arrivare (come nel precedente sistema processuale) fino al punto da consentire all'imputato di non rispondere alle domande (e d'altra parte come lo si potrebbe costringere?) ma non (a mio avviso) fino al punto da potersi l'imputato sottrarre addirittura alle domande.

Si tratta di una questione tutt'altro che irrilevante, sia da un punto di vista di principio (non sembrando conforme alla dignità della giustizia che il giudice non possa neppure rivolgere all'imputato le domande che egli ritiene opportune o necessarie per la scoperta della verità), sia dal punto di vista pratico, non potendosi escludere che l'imputato (sotto la spinta delle domande del giudice e dell'impulso a confessare che è in ognuno di noi) possa decidersi a dire la verità che è lo scopo cui deve tendere il giudizio, e il giudice e, comunque essendo il comportamento dell'imputato (anche quando si rifiuta di rispondere alle domande del giudice) rilevante quanto meno al fine della valutazione della personalità dell'imputato e quindi della pena da infliggersi.

I poteri di iniziativa che, nonostante il carattere accusatorio del nuovo processo, sono stati mantenuti al giudice (proprio in ossequio all'esigenza di accertamento della verità: vedi artt. 506/1 e 507 c.p.p.) stranamente si fermano di fronte all'imputato.

L'interrogatorio, previsto come opportuno e talora necessario momento dialettico di confronto tra accusa e difesa nella fase delle indagini preliminari, a maggior ragione avrebbe dovuto essere previsto come necessario nel dibattimento, che è la sede nella quale la persona accusata deve confrontarsi col suo giudice.

Possibile che l'imputato nel nuovo processo sia divenuto un «mostro sacro», a tal punto che al giudice non è consentito neppure di rivolgergli delle domande, se egli non consente?

B) Le norme in questione, ponendo aprioristici limiti al diritto del p.m. e delle altre parti private di interrogare l'imputato, costituiscono anche violazione della direttiva n. 62, che garantisce alle parti il diritto all'ammissione del mezzo di prova richiesto (salvo irrilevanza, da valutarsi dal giudice).

Alla possibile obiezione che l'interrogatorio dell'imputato nel nuovo c.p.p. non costituisce più un mezzo di prova, ma di difesa, si può rispondere semplicemente che ciò non è vero.

Se nella lettura del nuovo codice si va al di là degli schemi formali, si comprende che tale tesi, oltre che inattendibile sul piano logico (essendo assurdo che non si debba tener conto di ciò che l'imputato ha dichiarato), è in contrasto con quanto dispongono gli artt. 513 e 526 che consentono l'utilizzazione delle dichiarazioni rese dall'imputato al p.m. o al giudice nella fase precedente al dibattimento.

In conclusione, nel disciplinare l'interrogatorio dell'imputato nel dibattimento il governo delegato ha violato le direttive nn. 5-73 e 62 contenute nella legge delega; il che comporta la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

C) Altro motivo di possibile incostituzionalità la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Non si comprende infatti per quali ragioni il legislatore del nuovo c.p.p., riguardo all'interrog. dell'imputato, ha riservato ai soggetti, che agiscono nel dibattimento, un trattamento differenziato rispetto agli stessi soggetti nella fase delle indagini preliminari.

Infatti, nella fase delle indagini preliminari il p.m. e il giudice possono interrogare l'imputato anche senza il suo consenso, mentre in dibattimento questo non è consentito.

Eppure, l'esigenza di un confronto dialettico tra accusa e difesa (sul terreno dell'interrogatorio dell'imputato) è nel dibattimento più sentita, al fine della ricerca della verità che è e deve essere lo scopo del processo.

E maggiormente questa esigenza l'avverte il giudice, che deve ammettere nei confronti dell'imputato un giudizio di valore così importante (colpevole o innocente?).

Tale ingiustificata disparità di trattamento potrebbe costituire violazione dell'art. 3 della Costituzione, che garantisce parità di trattamento legislativo per casi analoghi.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 208, 503, 506 e 567 del nuovo c.p.p., nella parte in cui prevedono che l'esame dell'imputato nel dibattimento è subordinato al consenso o richiesta, e che il giudice può rivolgere domande all'imputato solo dopo che lo stesso sia stato già esaminato e ciò con riferimento all'art. 76 della Costituzione e alle direttive nn. 5-69 e 73 della legge 16 febbraio 1987 n. 81 con cui il Governo fu delegato ad emanare il nuovo c.p.p.*

*Ordina la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende il giudizio fino alla definizione della questione di costituzionalità.*

*Manda alla cancelleria di far notificare questa ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, di darne comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato, nonché di effettuare gli altri adempimenti.*

Acireale, addì 23 novembre 1990

*Il pretore: STURIALE*

N. 36

*Ordinanza emessa il 12 novembre 1990 dal pretore di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Peverini Roberto*

**Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione e giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione del principio di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.**

(C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, comb. disp., 549, comb. disp., e 563, primo comma).  
(Cost., artt. 25, primo comma, e 76).

## IL PRETORE

## RILEVATO IN FATTO

che con decreto notificato in data 3 settembre 1990 il p.m. in sede disponeva la citazione dinanzi a questo pretore per l'udienza del 12 novembre 1990 di Peverini Roberto, imputato dei reati di cui agli artt. 697 del c.p., 4 della legge n. 110/1975 accertati in Perugia l'11 aprile 1990;

che nel corso dell'odierna udienza l'imputato formulava tempestiva richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. sulla quale il p.m. prestava il proprio consenso;

## RITENUTO IN DIRITTO

1. — Questo pretore, a seguito della richiesta, di «patteggiamento» avanzata nella fase degli atti preliminari al dibattimento da Peverini Roberto e sulla quali il p.m. ha prestato il proprio consenso, si trova a dover applicare al presente giudizio la norma di cui all'art. 563 quarto comma del c.p.p.

Tale disposizione, se da un lato individua nel pretore del dibattimento l'organo giurisdizionale competente sulla richiesta di applicazione della pena «patteggiata» presentata oltre il termine di cui all'art. 555 primo comma lett. e) del c.p.p. (costituendo così il fondamento della legittimazione di questo giudice alla decisione sulla domanda avanzata dall'imputato, con il consenso del p.m., in questa sede), dall'altro viene per sé sola a consentire che l'imputato, come nel caso che ci occupa, chieda l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo lo spirare del termine cui si è testè fatto riferimento.

Al riguardo infatti sembra corretta la ricostruzione sistematica delle norme relative al giudizio pretorile in base alla quale, ove l'art. 563 quarto comma del c.p.p. venisse espunto dalla disciplina del codice di rito, il termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto di citazione a giudizio stabilito per il deposito da parte dell'imputato della richiesta di patteggiamento presso l'ufficio del pubblico ministero dall'art. 555 primo comma lett. e) dovrebbe considerarsi perentorio.

A questa conclusione si perviene se solo si consideri che nel progetto preliminare del codice di procedura penale, la cui disciplina è stata peraltro quasi integralmente recepita, salvo che per aspetti di carattere eminentemente ordinamentale, dal testo definitivo del codice, non esisteva norma analoga all'attuale art. 563 quarto comma del c.p.p. La commissione redigente il progetto spiega al riguardo nella relazione ad esso allegata che «la disposizione relativa all'applicazione della pena su richiesta, opera un rinvio integrale alla disciplina prevista per questa forma di giudizio abbreviato per i reati di competenza del Tribunale (artt. 556)» e che, «in ossequio al principio della massima semplificazione imposta dalla delega, si è però stabilito che la richiesta di pena a norma dell'art. 439 deve essere presentata nel termine di quindici giorni dalla notifica del decreto di citazione (art. 548 primo comma lett. e)» (così, testualmente, in Suppl. ord. n. 2, della *Gazzetta Ufficiale* n. 250, del 24 ottobre 1988, pag. 123).

È proprio la perentorietà di questo termine, corrispondente a quello di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p., a costituire «la ragione per cui il termine dilatorio tra la data della notifica e la data del dibattimento è più lungo rispetto a quello del procedimento davanti al tribunale: si deve infatti dare all'imputato il tempo di presentare la richiesta di giudizio abbreviato ovvero di applicazione della pena su richiesta, e solo ove risulti che entro il termine di quindici giorni l'imputato non ha presentato tale richiesta, il pubblico ministero provvederà a fare eseguire la notifica del decreto alle altre parti, a formare il fascicolo per il dibattimento e a trasmetterlo al pretore unitamente al decreto di citazione» (così, testualmente, chiarisce il complessivo inquadramento sistematico della «struttura» del patteggiamento in pretura, la relazione al progetto preliminare in *Gazzetta Ufficiale* cit., pag. 123).

Ora, poiché la disciplina del patteggiamento stabilita dal progetto preliminare per il giudizio pretorile è stata, con l'eccezione delle modifiche apportate con l'attuale art. 563 del c.p.p. all'art. 556 del progetto, praticamente trasfusa nel testo definitivo del codice, sembra indubitabile che, in assenza della norma impugnata, la richiesta di patteggiamento avanzata dall'imputato in questa sede dovrebbe considerarsi inammissibile perché tardiva.

Che se poi la norma di cui all'art. 563 quarto comma del c.p.p. dovesse al contrario ritenersi meramente esplicativa della disciplina comunque applicabile al patteggiamento in pretura, in virtù del richiamo operato dagli artt. 549 e 563 primo comma del c.p.p. all'art. 446, primo comma del c.p.p., sarebbe il combinato disposto di queste ultime norme, nella parte in cui consente all'imputato pure nel giudizio pretorile di presentare la richiesta di applicazione di pena «patteggiata» dopo la scadenza del termine di cui all'art. 555 primo comma lett. e) del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, ad essere suscettibile di applicazione, unitamente all'art. 563, quarto comma del c.p.p., nel presente giudizio.

In ipotesi, anche a tali norme dovrebbe ritenersi estesa la questione di costituzionalità che si cercherà di seguito di motivare in punto di fondatezza.

2. — Sembra a questo pretore che la norma di cui al quarto comma dell'art. 563 del c.p.p., e, in ipotesi, per quanto sopra motivato in punto di rilevanza, il combinato disposto degli artt. 446 primo comma, 549, 563 primo comma del c.p.p., consentendo all'imputato di formulare la richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e stabilendo la competenza del pretore su tale richiesta, si ponga in contrasto con il dettato degli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione. Di seguito, per ragioni di pratica stesura della presente ordinanza, si farà esclusivo riferimento all'art. 563, quarto comma del c.p.p., dovendosi peraltro ritenere esteso anche al combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563 primo comma del c.p.p., nell'ipotesi di cui al precedente punto 1, quanto si verrà dicendo a proposito della prima norma.

3. — In primo luogo la norma *de qua* sembra porsi in contrasto con il principio di «massima semplificazione» sancito per il procedimento pretorile dall'art. 2 n. 103, della legge 16 febbraio 1987 n. 81.

Al riguardo si sottolinea in via preliminare che, poiché l'art. 2 n. 1 della legge delega stabilisce, come parametro generale, la «massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto od attività non essenziale», il principio di «massima semplificazione» sancito nella direttiva n. 103 per il procedimento pretorile si traduce nella necessità di un ulteriore snellimento e semplificazione degli istituti e dei meccanismi previsti per i procedimenti dinanzi al tribunale.

In questo quadro anche il richiamo fatto dalla direttiva n. 103 ai «principi generali di cui ai numeri precedenti» va inteso non come meccanica e necessaria ricezione, nell'ambito del procedimento pretorile, degli istituti disciplinati per il processo dinanzi al tribunale, bensì come riferimento ai principi ispiratori di quegli istituti, suscettibili di ulteriore semplificazione (in questo senso anche la relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale nonché quella al testo definitivo del medesimo codice).

Alla luce di quanto precede, dunque, la direttiva di cui all'art. 2 n. 45, della legge n. 81/1987, la quale prevede la possibilità per le parti di richiedere l'applicazione di pena «patteggiata» fino all'apertura del dibattimento, non costituisce un limite assoluto alla discrezionalità del legislatore delegato in materia di procedimento pretorile. Al contrario, la struttura stessa del procedimento davanti al pretore rende necessitata, in ossequio alle disposizioni della legge delega, una ulteriore semplificazione dell'istituto del cosiddetto «patteggiamento» rispetto alla disciplina per esso istituita prevista nel giudizio dinanzi al tribunale. Invero, mentre nel procedimento davanti al tribunale è giustificabile la previsione di un termine per la richiesta di applicazione della pena *ex art.* 444 del c.p.p. coincidente con l'apertura del dibattimento, poiché nel corso dell'udienza preliminare e fino al provvedimento che la conclude è possibile, ed anzi in qualche modo naturale, l'acquisizione di atti, documenti e cose (artt. 416 secondo comma, 419 secondo e terzo comma, 421 terzo comma, 422 primo comma del c.p.p.) nonché l'escussione dell'indagato, di testi, consulenti tecnici, ecc. (artt. 421 secondo comma, 422 primo, secondo e terzo comma del c.p.p.), e comunque è prevista una progressione del giudizio, anche attraverso eventuali modifiche dell'accusa (art. 423 del c.p.p.), fatti processuali, questi, legittimamente suscettibili di determinare la volontà delle parti del procedimento in ordine ad un esito patteggiato dello stesso, al contrario nel processo in pretura, stante l'assenza dell'udienza preliminare e la cristallizzazione dell'accusa nel decreto di citazione almeno fino all'inizio dell'istruzione dibattimentale, appare del tutto incongruo rispetto alla esigenza di massima semplificazione imposta dalla delega far progredire il procedimento fino alle soglie del dibattimento per poi dare ingresso ad un rito alternativo la cui definizione si basa su atti, documenti e cose già acquisiti al fascicolo processuale al momento della citazione a giudizio.

L'unico effetto pratico della possibilità, concessa all'imputato dalla norma censurata, di chiedere il cosiddetto «patteggiamento» nei termini previsti dall'art. 446 primo comma del c.p.p. anziché in quelli ristretti di cui all'art. 555 primo comma, lett. e) del c.p.p. è infatti quello di rendere necessario l'espletamento ad opera del p.m., delle parti private e del pretore di tutta una serie di onerosi incumbenti per propria natura finalizzati alla celebrazione del dibattimento (quali, ad esempio, la formazione del fascicolo per il dibattimento, la sua trasmissione al pretore unitamente al decreto di citazione, la citazione della persona offesa, la presentazione delle liste testimoniali, l'autorizzazione del pretore alla citazione dei testi, l'esame del fascicolo per il dibattimento ad opera delle parti private diverse dall'imputato e dei loro difensori, la citazione e la presentazione di testi, consulenti tecnici, ecc. per il dibattimento, la determinazione della data e la formazione dei ruoli di udienza per il dibattimento — artt. 558, 466, 468 del c.p.p., 160 disp. att. del c.p.p. 20 Reg. del c.p.p.) e purtuttavia suscettibili di essere posti nel nulla da una successiva, ancorché tempestiva ai sensi dell'art. 563, quarto comma del c.p.p., richiesta di pena avanzata dall'imputato col consenso del p.m.

Tutto ciò determina una palese violazione della legge delega con particolare riferimento al già citato principio di massima semplificazione stabilito per il procedimento pretorile dall'art. 2 nn. 1 e 103 della legge n. 81/1987. Violazione ed eccesso di delega tanto più evidente se si considera che la stessa relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale prevede che tale «massima semplificazione del processo pretorile deve essere conseguita attraverso la scelta di fondo di potenziare al massimo gli sbocchi diversi al dibattimento, trasformando la relativa fase da situazione ordinaria... in evenienza eccezionale, o quanto meno, residuale». È chiaro infatti che sancire la residualità del dibattimento e al contempo imporre anche per una ipotesi, prevista come ordinaria e quindi di più frequente applicazione pratica, di definizione anticipata del processo l'esecuzione di attività del tutto ininfluenti al fine della celebrazione del giudizio secondo il rito prescelto dalle parti, introduce senza alcun corrispettivo beneficio un pesante, aggravio di quella procedura che la legge delega vuole, al contrario, snella e semplificata.

Senza contare che l'attuale disciplina consente in fatto, se non in diritto, alle parti di reiterare, anche di fronte ad organi giudicanti diversi (g.i.p. e pretore del dibattimento), la medesima richiesta ex art. 444 del c.p.p. il pretore del dibattimento, ed è evenienza che la presenza di rappresentanti del p.m. non togati in udienza rende tutt'altro che teorica, non è infatti posto in grado di conoscere, attraverso il semplice esame del fascicolo formato ai sensi dell'art. 431 del c.p.p., l'eventuale esistenza di una precedente, anche identica, richiesta delle parti presentata entro il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e rigettata dal g.i.p. per qualsivoglia motivo. Anche a questo riguardo, dunque, delle due l'una: o il legislatore delegato ha inteso costruire un improprio appello davanti al pretore della decisione già adottata dal g.i.p., appello che, si ripete, è fondato sullo stesso materiale probatorio già esaminato dal primo giudice, ovvero ha quanto meno omissso di prevedere che il p.m. presso la pretura formi il fascicolo per il dibattimento ex art. 558 del c.p.p. inserendovi non solo quanto disposto dall'art. 431 del c.p.p. ma anche gli atti relativi al procedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti che si fosse in ipotesi già svolto davanti al g.i.p. La negazione del già citato principio di massima semplificazione indotta da entrambe le ipotesi risulta del tutto evidente. Se poi si ritenesse conforme al citato criterio la norma di cui all'art. 563, quarto comma del c.p.p., si porrebbe automaticamente in contrasto col medesimo criterio, e quindi con la legge delega, l'art. 555, terzo comma del c.p.p. che prevede un termine dilatorio non inferiore a quarantacinque giorni tra la notifica del decreto di citazione a giudizio e la celebrazione del dibattimento. Termine, come si è già notato, più che doppio rispetto a quello corrispondente del giudizio di tribunale e quindi comportante un allungamento, anziché una semplificazione, del procedimento pretorile giustificabile solo con la perentorietà del termine di cui all'art. 555, primo comma lett. e) del c.p.p. (cfr. al riguardo quanto già esposto in punto di rilevanza). Ciò si espone perché, lungi dal voler sollevare in questa sede una questione di costituzionalità degli artt. 431 e 555 terzo comma del c.p.p., per la quale difetterebbe tra l'altro il requisito della rilevanza, si intende in definitiva sostenere che l'unica ricostruzione sistematica della disciplina del «patteggiamento» in pretura corrispondente ai principi-imposti dalla delega è quella che presuppone l'abrogazione dal testo del codice di procedura penale di quel vero e proprio corpo estraneo rappresentato dall'art. 563, quarto comma del c.p.p. (ed, in ipotesi, dal combinato disposto delle norme citate in punto di rilevanza, nel senso ivi precisato).

4. — Il meccanismo previsto dalla norma censurata consente sostanzialmente all'imputato, mediante la semplice opzione sui tempi della presentazione della richiesta di applicazione della pena, la scelta vuoi del giudice-organo (g.i.p.-pretore), vuoi in definitiva, specie negli organi unipersonali di pretura, che costituiscono la maggior parte di quelli presenti nel territorio (si pensi alle innumerevoli sezioni g.i.p. o sezioni distaccate di pretura circondariale costituite da un solo magistrato), dello stesso giudice-persona fisica competente a conoscere di quell'istanza. Ne consegue un palese contrasto col principio del «giudice naturale precostituito» di cui all'art. 25, primo comma della Costituzione, come elaborato e ritenuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Occorre al riguardo solo sottolineare come tale vulnus al suddetto principio appaia ancor più foriero di negative conseguenze a seguito della sentenza n. 313, del 26 giugno 1990, con la quale la Corte costituzionale ha ampliato in modo decisivo i poteri del giudice nell'esame della congruità della pena proposta dalle parti.

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 dell'art. 563, quarto comma del c.p.p., e, in ipotesi, del combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma, del c.p.p. nella parte in cui consente all'imputato, anche nel procedimento pretorile, di presentare la richiesta prevista dall'art. 444, primo comma del c.p.p. dopo la scadenza del termine di quindici giorni di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, per contrasto con gli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

Perugia, addì 12 novembre 1990

*Il pretore: MOGINI*

91C0102

N. 37

*Ordinanza emessa il 9 novembre 1990 dal pretore di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Prelati Ruggero*

**Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione e giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione del principio di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surruttizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.**

**(C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, comb. disp., 549, comb. disp., e 563, primo comma):  
(Cost., artt. 25, primo comma, e 76).**

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza all'udienza dibattimentale del 9 novembre 1990 nel procedimento penale n. 219/1990, dib. a carico di Prelati Ruggero:

RILEVATO IN FATTO

Con decreto ritualmente notificato in data 15 settembre 1990 il p.m. in sede ha disposto la citazione innanzi a questo pretore per l'odierna udienza dibattimentale di Prelati Ruggero imputato del reato di cui all'art. 195 del d.P.R. n. 156/1973 commesso in Agello di Magione (Perugia) il 10 febbraio 1990; nella fase degli atti preliminari al dibattimento il Prelati avanzava richiesta di applicazione della pena ai sensi degli artt. 444 e 563, quarto comma del c.p.p. ed il p.m. di udienza prestava il proprio consenso.

RITENUTO IN DIRITTO

1. — Questo Pretore, a seguito della richiesta di «patteggiamento» avanzata nella fase degli atti preliminari al dibattimento da Prelati Ruggero e sulla quale il p.m. ha prestato il proprio consenso, si trova a dover applicare al presente giudizio la norma di cui all'art. 563 quarto comma del c.p.p.

Tale disposizione, se da un lato individua nel pretore del dibattimento l'organo giurisdizionale competente sulla richiesta di applicazione della pena «patteggiata» presentata oltre il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. (costituendo così il fondamento della legittimazione di questo giudice alla decisione sulla domanda avanzata

dall'imputato, con il consenso del p.m., in questa sede), dall'altro viene per sé sola a consentire che l'imputato, come nel caso che occupa, chieda l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo lo spirare del termine cui si è stesé fatto riferimento.

In altre parole sembra corretta la ricostruzione sistematica delle norme relative al giudizio pretorile in base alla quale, ove l'art. 563, quarto comma del c.p.p. venisse espunto dalla disciplina del codice di rito, il termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto di citazione a giudizio stabilito per il deposito da parte dell'imputato della richiesta di patteggiamento presso l'ufficio del pubblico ministero dall'art. 555, primo comma, lettera e), dovrebbe considerarsi perentorio.

A questa conclusione si perviene se solo si consideri che nel progetto preliminare del codice di procedura penale, la cui disciplina è stata peraltro quasi integralmente recepita salvo che per aspetti di carattere eminentemente ordinamentale, dal testo definitivo del codice, non esisteva norma analoga all'attuale art. 563, quarto comma del c.p.p. La commissione redigente il progetto spiega al riguardo nella relazione ad esso allegata che «la disposizione relativa all'applicazione della pena su richiesta, opera un invio integrale alla disciplina prevista per questa forma di giudizio abbreviato per i reati di competenza del Tribunale (art. 556)» e che, «in ossequio al principio della massima semplificazione imposta dalla delega, si è però stabilito che la richiesta di pena a norma dell'art. 439 deve essere presentata nel termine di quindici giorni dalla notifica del decreto di citazione (art. 548, primo comma, lett. e)» (così, testualmente, in suppl. ord. n. 2, alla *Gazzetta Ufficiale* n. 250 del 24 ottobre 1988, pag. 123).

È proprio la perentorietà di questo termine, corrispondente a quello di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p., a costituire «la ragione per cui il termine dilatorio tra la data della notifica e la data del dibattimento è più lungo rispetto a quello del procedimento davanti al tribunale: si deve infatti dare all'imputato il tempo di presentare la richiesta di giudizio abbreviato ovvero di applicazione della pena su richiesta, e solo ove risulti che entro il termine di quindici giorni l'imputato non ha presentato tale richiesta, il pubblico ministero provvederà a fare eseguire la notifica del decreto alle altre parti, a formare il fascicolo per il dibattimento e a trasmetterlo al pretore unitamente al decreto di citazione.» (così, testualmente, chiarisce il complessivo inquadramento sistematico della «struttura» del patteggiamento in pretura, la relazione al progetto preliminare in *Gazzetta Ufficiale* cit., pag. 123).

Ora, poiché la disciplina del patteggiamento stabilita dal progetto preliminare per il giudizio pretorile è stata, con l'eccezione delle modifiche apportate con l'attuale art. 563 del c.p.p. all'art. 556 del progetto, praticamente trasfusa nel testo definitivo del codice, sembra indubitabile che, in assenza della norma impugnata, la richiesta di patteggiamento avanzata dall'imputato in questa sede dovrebbe considerarsi inammissibile perché tardiva.

Che se poi la norma di cui all'art. 563, quarto comma, del c.p.p. dovesse al contrario ritenersi meramente esplicativa della disciplina comunque applicabile al patteggiamento in pretura in virtù del richiamo operato dagli artt. 549 e 563, primo comma del c.p.p. all'art. 446, primo comma del c.p.p., sarebbe il combinato disposto di queste ultime norme, nella parte in cui consente all'imputato pure nel giudizio pretorile di presentare la richiesta di applicazione di pena «patteggiata» dopo la scadenza del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, ad essere suscettibile di applicazione unitamente all'art. 563, quarto comma del c.p.p., nel presente giudizio.

In ipotesi anche a tali norme dovrebbe ritenersi estesa la questione di costituzionalità che si cercherà di seguito di motivare in punto di fondatezza.

2. — Sembra a questo pretore che la norma di cui al quarto comma dell'art. 563 del c.p.p., e, in ipotesi, per quanto sopra motivato in punto di rilevanza, il combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma del c.p.p., consentendo all'imputato di formulare la richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 555 primo comma, lett. e) del c.p.p. e stabilendo la competenza del pretore su tale richiesta, si ponga in contrasto con il dettato degli artt. 76 e 25, primo comma della Costituzione. Di seguito, per ragioni di pratica stesura della presente ordinanza, si farà esclusivo riferimento all'art. 563, quarto comma del c.p.p., dovendosi peraltro ritenere esteso anche al combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma del c.p.p., nell'ipotesi di cui al precedente punto 1), quanto si verrà dicendo a proposito della prima norma.

3. — In primo luogo la norma *de qua* sembra porsi in contrasto con il principio di «massima semplificazione» sancito per il procedimento pretorile dall'art. 2, n. 103 della legge 16 febbraio 1987, n. 81.

Al riguardo si sottolinea in via preliminare che, poiché l'art. 2, n. 1 della legge delega stabilisce, come parametro generale, la «massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto od attività non essenziale», il principio di «massima semplificazione» sancito nella direttiva n. 103 per il procedimento pretorile si traduce nella necessità di un ulteriore snellimento e semplificazione degli istituti e di meccanismi previsti per i procedimenti dinanzi al tribunale.

In questo quadro anche il richiamo fatto dalla direttiva n. 103 ai «principi generali di cui ai numeri precedenti» va inteso non come meccanica e necessaria ricezione, nell'ambito del procedimento pretorile, degli istituti disciplinati per il processo dinanzi al tribunale, bensì come riferimento ai principi ispiratori di quegli istituti, suscettibili di ulteriore semplificazione (in questo senso anche la relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale nonché quella al testo definitivo del medesimo codice).

Alla luce di quanto precede, dunque, la direttiva di cui all'art. 2, n. 45 della legge n. 81/1987, la quale prevede la possibilità per le parti di richiedere l'applicazione di pena «patteggiata» fino all'apertura del dibattimento, non costituisce un limite assoluto alla discrezionalità del legislatore delegato in materia di procedimento pretorile. Al contrario, la struttura stessa del procedimento davanti al pretore rende necessitata, in ossequio alle disposizioni della legge delega, una ulteriore semplificazione dell'istituto del così detto «patteggiamento» rispetto alla disciplina per esso istituita prevista nel giudizio dinanzi al tribunale. Invero, mentre nel procedimento davanti al tribunale è giustificabile la previsione di un termine per la richiesta di applicazione della pena ex art. 444, del c.p.p. coincidente con l'apertura del dibattimento, poiché nel corso dell'udienza preliminare e fino al provvedimento che la conclude è possibile, ed anzi in qualche modo naturale, l'acquisizione di atti, documenti e cose (artt. 416, secondo comma, 419 secondo e terzo comma 421, terzo comma, 422, primo comma del c.p.p.) nonché l'escussione dell'indagato, di testi consulenti tecnici, ecc. (artt. 421, secondo comma, 422, primo secondo e terzo comma, del c.p.p.), e comunque è prevista una progressione del giudizio, anche attraverso eventuali modifiche dell'accusa (art. 423 del c.p.p.), fatti processuali, questi legittimamente suscettibili di determinare la volontà delle parti del procedimento in ordine ad un esito patteggiato dello stesso al contrario nel processo in pretura, stante l'assenza dell'udienza preliminare e la cristallizzazione dell'accusa nel decreto di citazione almeno fino all'inizio dell'istruzione dibattimentale, appare del tutto incongruo rispetto alla esigenza di massima semplificazione imposta dalla delega far progredire il procedimento fino alle soglie del dibattimento per poi dare ingresso ad un rito alternativo la cui definizione si basa su atti, documenti e cose già acquisiti al fascicolo processuale al momento della citazione a giudizio.

L'unico effetto pratico della possibilità, concessa all'imputato dalla norma censurata, di chiedere il cosiddetto «patteggiamento» nei termini previsti dall'art. 446, primo comma del c.p.p., anziché in quelli più ristretti di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. è infatti quello di rendere necessario l'espletamento ad opera del p.m., delle parti private e del Pretore di tutta una serie di onerosi incumbenti per propria natura finalizzati alla celebrazione del dibattimento (quali, ad esempio, la formazione del fascicolo per il dibattimento, la sua trasmissione al pretore unitamente al decreto di citazione, la citazione della persona offesa, la presentazione delle liste testimoniali, l'autorizzazione del Pretore alla citazione dei testi, l'esame del fascicolo per il dibattimento ad opera delle parti private diverse dall'imputato e dei loro difensori, la citazione e la presentazione di testi, consulenti tecnici, ecc. per il dibattimento, la determinazione della data e la formazione dei ruoli di udienza per il dibattimento, artt. 558, 466, 468 del c.p.p., 160 disp. att. del c.p.p., 20 reg. del c.p.p.) e purtuttavia suscettibili di essere posti nel nulla da una successiva, ancorché tempestiva ai sensi dell'art. 563, quarto comma del c.p.p., richiesta di pena avanzata dall'imputato col consenso del p.m..

Tutto ciò determina una palese violazione della legge delega con particolare riferimento al già citato principio di massima semplificazione stabilito per il procedimento pretorile dall'art. 2, nn. 1 e 103 della legge n. 81/1987. Violazione ed eccesso di delega tanto più evidente se si considera che la stessa relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale prevede che tale «massima semplificazione del processo pretorile deve essere conseguita attraverso la scelta di fondo di potenziare al massimo gli sbocchi diversi al dibattimento, trasformando la relativa fase da situazione ordinaria... in evenienza eccezionale, o quanto meno, residuale». È evidente infatti che sancire la residualità del dibattimento e al contempo imporre anche per una ipotesi, prevista come ordinaria e quindi di più frequente applicazione pratica di definizione anticipata del processo, l'esecuzione di attività del tutto ininfluenti al fine della celebrazione del giudizio secondo il rito di cui agli artt. 444 e ss. del c.p.p., introduce senza alcun corrispettivo beneficio un pesante aggravio di quella procedura che la legge delega vuole, al contrario, snella e semplificata.

Senza contare che l'attuale disciplina consente in fatto, se non in diritto, alle parti di reiterare, anche di fronte ad organi giudicanti diversi (g.i.p. e pretore del dibattimento), la medesima richiesta ex art. 444 del c.p.p.. Il pretore del dibattimento, ed è evenienza che la presenza di rappresentanti del p.m. non togati in udienza rende tutt'altro che teorica, non è infatti posto in grado di conoscere, attraverso il semplice esame del fascicolo formato ai sensi dell'art. 431 del c.p.p., l'eventuale esistenza di una precedente, anche identica, richiesta delle parti presentata entro il termine di cui all'art. 555, primo comma lett. e) del c.p.p. e rigettata dal g.i.p. per qualsivoglia motivo. Anche a questo riguardo, dunque, delle due l'una: o il legislatore delegato ha inteso costruire un improprio appello davanti al pretore della decisione già adottata dal g.i.p., appello che, si ripete, è fondato sullo stesso materiale probatorio già esaminato dal primo giudice, ovvero ha quanto meno omesso di prevedere che il p.m. presso la pretura formi il fascicolo per il dibattimento ex art. 558 del c.p.p. inserendovi non solo quanto disposto dall'art. 431 del c.p.p. ma anche gli atti relativi al procedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti che si fosse in ipotesi già svolto davanti al g.i.p.. La negazione del già citato principio di massima semplificazione indotta da entrambe le ipotesi risulta del tutto evidente. Se poi si ritenesse conforme al citato criterio la norma di cui all'art. 563, quarto comma del c.p.p., si porrebbe automaticamente in contrasto col medesimo criterio, e quindi con la legge delega, l'art. 555, terzo comma del c.p.p. che prevede un termine dilatorio non inferiore a quarantacinque giorni tra la notifica del decreto di citazione a giudizio e la celebrazione del dibattimento. Termine, come si è già notato, più che doppio rispetto a quello corrispondente del giudizio di tribunale e quindi comportante un allungamento, anziché una semplificazione, del procedimento pretorile giustificabile solo con la perentorietà del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. (cfr. al riguardo quanto, già esposto in punto di rilevanza). Ciò si espone perché, lungi dal voler sollevare in questa sede una questione di costituzionalità degli artt. 431 e 555, terzo comma, del c.p.p., per la quale difetterebbe tra l'altro il requisito della rilevanza, si intende in definitiva sostenere che l'unica ricostruzione sistematica della disciplina del «patteggiamento» in pretura corrispondente ai principi imposti dalla delega è quella che presuppone l'abrogazione dal testo del codice di procedura penale di quel vero e proprio corpo estraneo rappresentato dall'art. 563, quarto comma del c.p.p. (ed, in ipotesi, dal combinato disposto delle norme citate in punto di rilevanza, nel senso ivi precisato).

4. — Il meccanismo previsto dalla norma censurata consente sostanzialmente all'imputato, mediante la semplice opzione sui tempi della presentazione della richiesta di applicazione della pena, la scelta vuoi del giudice-organo (g.i.p. - pretore), vuoi in definitiva, specie negli organi unipersonali di pretura, che costituiscono la maggior parte di quelli presenti nel territorio (si pensi alle innumerevoli sezioni g.i.p. o sezioni distaccate di pretura circondariale costituite da un solo magistrato), dello stesso giudice-persona fisica competente a conoscere di quell'istanza. Ne consegue un palese contrasto col principio del «giudice naturale precostituito» di cui all'art. 25, primo comma della Costituzione, come elaborato e ritenuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Occorre al riguardo solo sottolineare come tale *vulnus* al suddetto principio appaia ancora più evidente a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 26 giugno 1990, con la quale la Corte ha ampliato in modo decisivo i poteri del giudice nell'esame della congruità della pena proposta dalle parti.

*P. Q. M.*

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

*Solleva d'ufficio e dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 563 quarto comma del c.p.p. e, in ipotesi del combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma del c.p.p. nella parte in cui consente all'imputato, anche nel procedimento pretorile, di presentare la richiesta prevista dall'art. 444, primo comma del c.p.p. dopo la scadenza del termine di quindici giorni di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, per contrasto con gli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Perugia, addì 9 novembre 1990

*Il pretore: DUCHINI*

N. 38

*Ordinanza emessa il 13 novembre 1990 dal pretore di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Tattanelli Simone*

**Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione del principio di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.**

(C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, comb. disp., 549, comb. disp., e 563, primo comma).  
(Cost., artt. 25, primo comma, e 76).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza all'udienza dibattimentale del 13 novembre 1990 nel procedimento penale n. 215/1990, dib. a carico di Tattanelli Simone;

RILEVATO IN FATTO

Con decreto ritualmente notificato in data 7 settembre 1990 il p.m. in sede travea a giudizio innanzi a questo pretore per l'udienza dell'8 novembre 1990, Tattanelli Simone imputato dei reati di cui agli artt. 625, n. 2 e 7 e 648, del c.p. commessi in Perugia tra il 18 e 24 dicembre 1989; nella fase degli atti preliminari al dibattimento l'imputato avanzava richiesta di applicazione della pena ai sensi degli artt. 444 e 563, quarto comma del c.p.p. ed il p.m. di udienza prestava consenso. Questo pretore sospendeva il dibattimento disponendone al prosecuzione all'odierna udienza.

RITENUTO IN DIRITTO

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 37/1991).*

91C0104

N. 39

*Ordinanza emessa il 9 gennaio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 23 gennaio 1991) dal tribunale di Crotone  
nel procedimento civile vertente tra Rocca Salvatore ed altra e Fabiano Antonia ed altra*

**Circolazione stradale - Assicurazione obbligatoria per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli - Esclusione, secondo le norme vigenti al momento del sinistro, dell'operatività della garanzia assicurativa per i danni subiti da soggetti che siano legati al proprietario o al conducente del veicolo investitore da determinati vincoli di parentela (nella specie: nipote) - Irragionevolezza.**

[Legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 4, lett. b)].

(Cost., artt. 2 e 3).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 622/85 del ruolo generale, avente ad oggetto risarcimento danni e vertente tra Rocca Salvatore e Lio Vanda, rappresentati e difesi dall'avv. R. Medici, per procura a margine dell'atto di citazione, attori contro Fabiano Antonia, compagnia di assicurazione Phenix Soleil, in persona del

legale rappresentante *pro tempore* rappresentata e difesa dall'avv. A. Di Bartolo, per procura a margine della comparsa di risposta, convenuti; posta in decisione all'udienza collegiale del 9 novembre 1989, sulle conclusioni come appresso precisate.

#### OSSERVA IN FATTO

Con atto di citazione, notificato in data 31 luglio 1985, Rocca Salvatore e Lio Vanda premesso che in data 26 luglio 1983 in Isola Centro Rizzuto, alla contrada S. Anna l'autocarro Ducati 2005, targa 277589, condotto dal Rocca Felice, nell'effettuare una manovra di retromarcia aveva investito il minore Rocca Antonio, figlio degli istanti, causandone la morte, convenivano in giudizio Fabiano Antonia, proprietaria del veicolo investitore, e la compagnia di assicurazione Phenix Soleil, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, per sentire condannare gli stessi in solido al risarcimento dei danni subiti per la morte del figlio e da quantificarsi nella somma di L. 40.000.000 o dell'altra ritenuta di giustizia, il tutto con vittoria di spese ed onorari del giudizio.

Si costituiva ritualmente la convenuta società contestando la domanda sull'unica eccezione dell'inoperatività della garanzia assicurativa trattandosi di evento occorso a soggetto non considerato terzo dall'art. 4 della legge n. 990/1969 essendo la vittima discendente legittimo (nipote) del conducente il veicolo investitore, e come tale, escluso dai benefici derivanti dall'assicurazione obbligatoria.

La causa passava in decisione all'esito dell'espletamento di articolata attività istruttoria.

#### OSSERVA IN DIRITTO

Ritiene il collegio che trovi applicazione alla fattispecie la normativa dettata dall'art. 4, lettera *b*) della legge n. 990/1969, che esclude l'operatività della garanzia assicurativa obbligatoria nella circolazione dei veicoli, per i danni subiti da soggetti che siano legati al proprietario o al conducente del veicolo investitore (tali essendo per consolidato orientamento della suprema Corte coloro la cui responsabilità deve essere coperta dall'assicurazione) da vincoli di parentela dettagliatamente indicati nell'articolo di cui trattasi.

La vittima del sinistro stradale era infatti nipote in secondo grado e quindi discendente legittimo del conducente.

Né si ritiene possa trovare applicazione alla fattispecie la direttiva comunitaria del 30 dicembre 1983, n. 84/5, che ha stabilito che «i membri della famiglia dell'assicurato, del conducente e di qualsiasi altra persona la cui responsabilità civile sia sorta a causa di un sinistro e sia coperta da assicurazione di cui all'art. 1, non possono essere esclusi a motivo del legame di parentela dal beneficio dell'assicurazione per quanto riguarda i danni alla persona». È, infatti, parere di questo collegio che le direttive comunitarie, le quali prevedendo obblighi particolari di contenuto precettivo, siano applicabili da parte del giudice indipendentemente dall'adempimento alle stesse da parte dello Stato membro attraverso apposita legiferazione solo allo scadere del termine stabilito per l'attuazione da parte dello Stato membro della direttiva stessa. Orbene il termine previsto per l'adeguamento alla direttiva sopra richiamata è quello del 31 dicembre 1987. Il sinistro si è, invece, verificato nell'anno 1983 sicché la detta norma non può operare retroattivamente e viceversa la fattispecie rimane regolata dalla legislazione italiana vigente in materia di assicurazione obbligatoria.

Tanto detto vale ai fini di evidenziare come sia rilevante per il giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 990/1969, lett. *b*), il cui accertamento viene demandato da parte di questo collegio alla suprema Corte costituzionale.

Ed invero appare manifesta ed eclatante la violazione dell'art. 3 della Carta costituzionale nella differenziazione che la legge ha operato tra i terzi danneggiati dalla circolazione di un veicolo distinguendoli in base al legame di parentela esistente con l'assicurato, al fine di escludere la garanzia assicurativa solo per una categoria a differenza, dell'altra.

Si ricorda che lo stesso articolo escludeva dal beneficio della garanzia assicurativa i terzi trasportati e che successivamente detta esclusione è venuta meno con la sostituzione operata dall'art. 1 del d.-l. 23 dicembre 1976, n. 857, come convertito in legge 26 febbraio 1977, n. 39, della lettera *c*) dell'art. 4 e del secondo comma dell'art. 1 della legge n. 990/1969.

Alla luce dei principi costituzionali dettati dall'art. 2, inoltre, deve riconoscersi il diritto inviolabile dell'uomo come soggetto ad essere tutelato nella persona e nelle sue cose dalla circolazione dei veicoli che per sé stessa rappresenta un'attività socialmente pericolosa.

Appare altresì incomprendibile la ragione per la quale non debbano definirsi terzi, come tali coperti dall'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile, i soggetti legati da vincoli di parentela stretta agli assicurati, anche per i danni alla persona ed addirittura per il caso di morte, quasi che fosse possibile ipotizzare l'accordo dei parenti a realizzare l'indennità assicurativa a costo della vita dello stesso congiunto.

Se, infatti, per terzo deve intendersi la persona estranea alla circolazione del veicolo assicurato (sia esso pedone o persona trasportata o conducente di altro veicolo venuto in collisione con il primo), come può il legislatore non considerarla più terzo solo per il rapporto di parentela che lega la vittima ai soggetti assicurati, se non privilegiando evidentemente ed in modo arbitrario un interesse del tutto privatistico delle Società di assicurazioni ad evitare eventuali collusioni ai suoi danni in un campo, quale quello della sicurezza della circolazione stradale, che deve privilegiare l'interesse sociale alla garanzia assicurativa (e tale interesse giustifica il carattere di obbligatorietà della stessa assicurazione per la circolazione sulle strade pubbliche o ad esse equiparate dei veicoli) soprattutto per i danni che riguardano la persona.

Si ricorda a tal proposito che la distinzione non opera in altri campi come, ad esempio, nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, che considera terzi i parenti del datore di lavoro che prestano la loro attività alle sue dipendenze.

Si ritiene, pertanto, che l'articolo 4, lettera b) sia illegittimo in quanto rende rilevanti, con effetti socialmente ingiusti ed aberranti (caso di specie della non risarcibilità dei danni morali e materiali, in favore dei genitori della vittima di un sinistro per il solo fatto che quest'ultima era legata in vita da un rapporto di discendenza legittima al conducente del veicolo investitore), le condizioni personali di soggetti che devono, invece, essere considerati semplicemente terzi e che come tali devono, al pari degli altri soggetti rientranti nella categoria, essere coperti dall'assicurazione obbligatoria soprattutto nel caso in cui danni prodotti dal veicolo a causa della sua circolazione su strade pubbliche riguardino la persona.

È preciso dovere dello Stato, e risponde allo spirito cui è improntata la stessa legge n. 990, garantire tutti gli utenti delle strade ad uso pubblico dai danni che possono loro derivare dalla circolazione dei veicoli ponendo l'obbligo dell'assicurazione ai privati, senza alcuna distinzione tra le vittime.

Pertanto non ha, a giudizio di questo collegio, alcun ragionevole fondamento l'esclusione dalla garanzia assicurativa dei membri della famiglia dell'assicurato o del conducente o di qualsiasi altro responsabile, per i danni subiti a seguito di sinistro stradale. Conseguentemente ai suddetti soggetti deve essere accordata protezione analoga a quella assicurata dalla legge agli altri terzi vittime, quanto meno per i danni alle persone.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, lettera b), in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione nella parte in cui dispone che non sono considerati terzi e non hanno diritto ai benefici derivanti dai contratti di assicurazione obbligatoria stipulati a norma della presente legge: il coniuge, gli ascendenti e i discendenti legittimi, naturali od adottivi delle persone indicate nelle lettera a) nonché gli affiliati e gli altri parenti e affini fino al terzo grado, quando convivano con queste o siano a loro carico in quanto l'assicurato provvede abitualmente al loro mantenimento;*

*Sospende il presente giudizio;*

*Ordina alla cancelleria di trasmettere copia della presente ordinanza alla Corte costituzionale e di notificarla alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Crotone, addì 9 gennaio 1990*

*Il presidente: (firma illeggibile)*

N. 40

*Ordinanza emessa il 9 novembre 1990 dal tribunale di Verbania  
nel procedimento penale a carico di Morrica Annachiara*

**Imposta - Infedele dichiarazione dei redditi - Alterazione rilevante - Indeterminatezza, in parte qua, della norma incriminatrice - Lamentato contrasto interpretativo tra Corte costituzionale (sentenza n. 247/1989) e sezioni unite della Cassazione (sentenza 23 ottobre 1990) - Disparità di trattamento tra contribuenti - Lesione del principio di soggezione alla sola legge e dell'indipendenza del giudice.**

(Legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 4, n. 7).

(Cost., artt. 3, 25, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 e 101).

#### IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sulle questioni di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato e dal p.m.

Il collegio giudicante è chiamato a decidere in ordine alla responsabilità penale della Morrica per il reato indicato in epigrafe: appare, pertanto, evidente la rilevanza di qualsiasi questione di legittimità costituzionale che involga la norma incriminatrice da applicare.

Non si ignora di aver già sollevato la questione di costituzionalità della norma citata anchè in relazione ai medesimi profili in questo processo; ma va ritenuto che ciò non implichi la inammissibilità della reiterazione alla luce della sentenza della suprema Corte di cassazione e Sezioni Unite depositata il 23 ottobre 1990 sul tema.

Ed invero, poiché è da ritenersi nel nostro ordinamento che le sezioni unite della Cassazione siano massima espressione del «diritto vivente» cui spesso la Corte costituzionale si riferisce nelle sue decisioni, non pare dubbio che nella visione moderna e non formalistica del diritto cui sempre più la Corte costituzionale mostra di ispirarsi nella sua funzione, debba ritenersi ammissibile, in quanto consono ai principi generali d'equità e di certezza del diritto, la riproposizione della questione di costituzionalità anche nel medesimo procedimento ove si debba riconoscere che il dato normativo già esaminato della Corte costituzionale sia stato dal punto di vista sostanziale modificato dalla giurisprudenza successiva.

Esaminando il merito, va ritenuto tutt'altro che manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 4, primo comma, n. 7 della legge n. 516/1982 nella parte in cui prevede come elemento costitutivo del reato *de quo* l'alterazione in misura rilevante del risultato della dichiarazione con riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 101, secondo comma, e da 70 a 82 della Costituzione.

È utile e per così dire maieutico nella notevole incertezza in cui deve esercitarsi la funzione giurisdizionale, essere tacitiano nell'illustrare la motivazione a sostegno della questione.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 247/1989, ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità della fattispecie di reato suindicata in relazione all'art. 25, secondo comma della Costituzione, ritenendo individuata la fattispecie criminosa nei suoi elementi costitutivi e mera condizione di punibilità dell'illecito la «rilevanza» dell'alterazione.

Le sezioni unite della cassazione, invece, con la sentenza del 23 ottobre 1990, interpretando la norma incriminatrice *de quo*, come è noto, individuano non solo la mera alterazione, ma anche la rilevanza di essa tra gli elementi costitutivi del reato (basti un passo: «perché si consumi il reato non è certo sufficiente la presentazione di una infedele dichiarazione, ma è necessario che l'oggetto della dissimulazione e della simulazione sia idoneo ad alterare ed in misura rilevante, il risultato effettivo della dichiarazione»).

Il diritto vivente — giustamente o meno, non interessa — ha negato, quindi, il presupposto logico e soprattutto giuridico sul quale si è fondata la precedente sentenza di rigetto.

Ritiene, pertanto, il collegio che la Corte investita debba pronunziarsi sulla questione ed all'uopo far rilevare che:

1) lo stesso contrasto interpretativo a così sommi livelli è significativo e clamoroso indice dell'indeterminatezza della fattispecie, con violazione dell'art. 25, secondo comma della Costituzione;

2) l'indeterminatezza della norma è lesiva alla luce dei parametri giurisprudenziali elaborati (cui si è riferita la stessa Corte costituzionale in precedenza), in ordine alla rilevanza, dell'art. 3 della Costituzione; ed invero, vi è il concreto rischio che alla luce di tali parametri sia ritenuto responsabile penalmente a parità di sottrazione di imposte colui che ha minore capacità contributiva;

3) l'indeterminatezza della norma viola il precetto costituzionale secondo il quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge; tale precetto, come dimostrano anche le ormai perenni discussioni in ordine al modo di esercitare la funzione giurisdizionale implica che a difesa dell'ordinamento la norma da applicare abbia un minimo di parametri essenziali tali da potersi qualificare come norma e non come delega in bianco, perché la soggezione alla legge oltre che garanzia dell'indipendenza del giudice è anche garanzia che quest'ultimi esercitino una funzione giurisdizionale e non legislativa delegata;

4) discende da tale ultimo profilo anche la violazione degli artt. da 70 a 82 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge n. 3/1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, n. 7 della legge n. 516/1982 sollevata in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 101, secondo comma, e da 70 a 82 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Dispone che gli atti vengano trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza a cura della cancelleria venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Verbania, addì 9 novembre 1990.

*Il presidente: TERZI*

91C0106

N. 41

*Ordinanza emessa il 7 novembre 1990 dal tribunale di Bolzano  
nel procedimento penale a carico di Daverda Antonio Giorgio*

**Processo penale - Norme di coordinamento - Reati concernenti le armi e gli esplosivi e reati commessi a mezzo stampa - Rito previsto: giudizio direttissimo, anche in assenza delle condizioni di cui agli artt. 449 e 566 del c.p.p. - Violazione dei principi e direttive della legge delega.**

(D.Lgs. 23 luglio 1989, n. 271, art. 233).

(Cost., art. 76).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Decidendo sulla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 233, delle disp. artt. del c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24, 76 e 97 della Costituzione;

Sentiti il difensore di p.c. e il p.m.;

Ritenuta non manifestamente infondata la eccezione sotto il profilo del rilevato contrasto con l'art. 76 della Costituzione, atteso che la norma direttiva 43 dell'art. 2 della legge delega nell'elencare il caso in cui p.m. è riconosciuto il potere di presentare l'imputato direttamente a giudizio non comprende le altre due ipotesi previste dall'art. 233 delle disp. artt. del c.p.p.;

che quest'ultima norma appare quindi viziata da eccesso di delega;

che la questione in quanto attinente alla legittimità del rito è rilevante ai fini del giudizio;

*P. Q. M.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 233 c.p.p. disp. att. del c.p.p. in relazione all'art. 76 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente dei due rami del Parlamento.*

*Il presidente: (firma illeggibile)*

91C0107

N. 42

*Ordinanza emessa il 7 novembre 1990 dal tribunale di Bolzano  
nel procedimento penale a carico di Ferretti Egon*

**Processo penale - Norme di coordinamento - Reati concernenti le armi e gli esplosivi e reati commessi a mezzo stampa - Rito previsto: giudizio direttissimo, anche in assenza delle condizioni di cui agli artt. 449 e 566 del c.p.p. - Violazione dei principi e direttive della legge delega.**

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 233).

(Cost., art. 76).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Decidendo sulla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 233, del disp. att. del c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24, 76 e 97 della Costituzione;

Sentiti il difensore di p.c. e il p.m.;

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 41/1991).*

91C0108

N. 43

*Ordinanza emessa il 9 novembre 1990 dal pretore di Roma nel procedimento civile vertente  
tra Pica Italo e E.N.A.S.A.R.C.O.*

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni Enasarco - Somme erogate dall'ente per errore non ascrivibile a responsabilità del pensionato - Prevista ripetibilità diversamente da quanto disposto per i titolari delle pensioni del settore pubblico e dell'I.N.P.S. - Ingiustificata disparità di trattamento.**

(Legge 2 febbraio 1973, n. 12, art. 28).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rileva: il Pica, titolare di pensione Enasarco, lamenta che l'Enasarco, in sede di riesame della sua pensione, gli ha imputato un indebito per somme percepite dal 1° dicembre 1983 ma non più dovutegli in base all'art. 6 della legge n. 638/1983, e ciò nonostante che egli non avesse alcuna responsabilità dell'errore e nonostante che le norme sui pensionati I.N.P.S. (art. 80 del r.d. n. 1422 del 1924) e su quelli pubblici (r.d. n. 827 del 1924, ora d.P.R. n. 1092 del 1973) prevedano che le rettifiche di errori non causati da dolo dell'interessato non hanno effetto sui pagamenti già effettuati. Ribatte l'ente convenuto che la legge n. 12 del 1973 sull'Enasarco, che all'art. 28 disciplina il diritto dell'Enasarco a operare trattenute di somme ad esso dovute, non contiene una disciplina analoga, onde non par possibile applicare una norma diversa da quella generale dell'art. 2033 del C.C.

Non sembra manifestamente infondata la questione sollevata dalla difesa del ricorrente, in ordine alla costituzionalità dell'art. 28 cit. dato che questa norma, senza apparente giustificazione, crea una disparità di trattamento tra i pensionati Enasarco e la generalità degli altri pensionati (anche del settore pubblico) per i quali ultimi, a differenza dei primi, è opportunamente tutelato l'affidamento circa la legittimità dei pagamenti comunque ricevuti. Ciò sembra cozzare contro l'esigenza di uniformità dei trattamenti pensionistici in settori socialmente omogenei.

P. Q. M.

*Sospeso il presente giudizio, e ritenuta non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione Rep. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge n. 12 del 1973 laddove non prevede che le rettifiche da parte dell'Enasarco di errori non causati da dolo dell'interessato non abbiano effetto sui pagamenti già effettuati, rimette gli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda la cancelleria per le notifiche e le comunicazioni di legge.*

*Il pretore: (firma illeggibile)*

91C0169

*Ordinanza emessa il 3 dicembre 1990 dal tribunale di Genova  
nel procedimento penale a carico di Malvezzi Roberto Acleto*

**Processo penale - Procedimenti speciali - Giudizio immediato - Richiesta di rito abbreviato - Prevista decorrenza del termine di decadenza di giorni 7 dalla notifica del decreto di citazione all'imputato e non dalla notifica dell'avviso al difensore della data del giudizio - Compressione del diritto di difesa, anche come assistenza tecnica.**

**Processo penale - Procedimenti speciali - Giudizio immediato - Richiesta di rito abbreviato - Deposito nel termine di decadenza sopra descritto anche della prova dell'avvenuta notifica al p.m. - Irragionevole disparità di trattamento tra imputati in situazioni analoghe, nonché rispetto all'imputato nel giudizio ordinario - Difficoltà, data la ristrettezza del termine, per l'esercizio del diritto di difesa.**

**(C.P.P. 1988, art. 453, primo comma).**

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

#### IL TRIBUNALE

Ha pronunciato, alla udienza del 3 dicembre 1990, la seguente ordinanza, nel procedimento penale a carico di Malvezzi Roberto Acleto.

#### RITENUTO IN FATTO

In data 27 settembre 1990 è stato notificato a Roberto Acleto Malvezzi, che si trovava, e si trova attualmente, in stato di custodia cautelare in carcere, decreto di giudizio immediato in relazione al delitto di cui all'art. 71 legge n. 685/1975, accertato in Genova il 5 agosto scorso.

Il giorno successivo, 28 settembre, l'avviso della data fissata per il giudizio è stato notificato al suo difensore. Il 5 ottobre, quindi oltre i sette giorni dalla notifica del decreto all'imputato ed entro i sette giorni dalla notifica dell'avviso al difensore, il difensore stesso, quale procuratore speciale dell'imputato, depositava nella cancelleria del GIP la richiesta di giudizio abbreviato. La richiesta è stata dichiarata inammissibile dal g.i.p., in quanto presentata dall'imputato, tramite procuratore speciale, oltre il termine prescritto dall'art. 458, primo comma, del c.p.p. e senza prova della avvenuta notifica, entro il termine stesso, al pubblico ministero.

Il difensore, con una memoria difensiva ed ancora nella odierna udienza, ha proposto tre distinte eccezioni:

I) ha eccepito, in primo luogo, la mancata applicazione del disposto dell'art. 585, terzo comma, del c.p.p., previsto per l'impugnazione ma, secondo il suo assunto, di carattere generale («Quando la decorrenza è diversa per l'imputato e per il suo difensore», si legge nella predetta norma «opera per entrambi il termine che scade per ultime»);

II) ha contestato, in secondo luogo, che la notifica della richiesta al p.m., prescritta dallo stesso art. 458, primo comma, sia prevista a pena di inammissibilità;

III) ha sollevato, in via subordinata, la questione di costituzionalità dall'art. 458, primo comma, c.p.p. «nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza di sette giorni per la richiesta di giudizio abbreviato dalla notifica del decreto del g.i.p. all'imputato stesso e non dalla notifica al difensore fiduciario».

Il p.m. ha chiesto, in udienza, che vengano respinte, perchè infondate, le due prime eccezioni, ed ha chiesto, altresì, che sia dichiarata manifestamente infondata la predetta questione di costituzionalità.

#### OSSERVA

1. — Le prime due questioni sollevate dal difensore sono, in base alla vigente normativa, del tutto infondate. Sulla prima questione.

L'art. 438 del c.p.p. attribuisce esclusivamente all'imputato la facoltà di chiedere, direttamente o a mezzo procuratore speciale (che ovviamente, può essere, ma può anche non essere, il suo difensore), il giudizio abbreviato.

Il termine di sette giorni dalla notifica del decreto, previsto, a pena di decadenza, per la presentazione della richiesta, riguarda necessariamente l'imputato, non il suo difensore che non ha un potere autonomo di impulso.

Il richiamo al disposto dell'art. 585, terzo comma, c.p.p. appare pertanto non appropriato, perchè quella disposizione riguarda specificamente le impugnazioni e presuppone, concettualmente, quel potere autonomo di impugnazione attribuito dall'art. 571 del c.p.p. al difensore.

Sulla seconda questione.

La richiesta di giudizio abbreviato nel giudizio immediato, così come è regolata dall'art. 458, primo comma, del c.p.p., è un atto complesso che comprende, oltre alla richiesta vera e propria, la prova della avvenuta notifica della richiesta stessa al pubblico ministero.

Pertanto, si ha decadenza, sia nella ipotesi in cui la richiesta sia depositata dall'imputato o dal suo procuratore speciale oltre al termine prescritto, sia nella ipotesi in cui la richiesta sia presentata in termine, ma non corredata dalla prova della avvenuta notifica al pubblico ministero.

Nel caso in esame, il g.i.p. ha rilevato correttamente la sussistenza dell'uno e dell'altro motivo di decadenza.

2. — Appare, invece, non manifestamente infondata, con riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, la questione di costituzionalità, sollevata dal difensore in via subordinata, dell'art. 458, primo comma, del c.p.p., nella parte in cui fa decorrere il termine per la presentazione della richiesta di giudizio abbreviato dalla notifica all'imputato del decreto e non dalla notifica dell'avviso al suo difensore.

È vero che il legislatore ha attribuito esclusivamente all'imputato la facoltà di chiedere il giudizio abbreviato, ma è ovvio che una scelta così delicata, e così ricca di implicazioni di vario tipo, richieda l'assistenza tecnico-professionale di un difensore.

L'assistenza tecnica del difensore appare necessaria, non solo al fine di orientare la scelta dell'imputato, ma anche al fine di aiutarlo concretamente ad esercitare questa sua facoltà.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 149 dell'8 giugno 1983, ha precisato che il diritto di difesa implica non solo la tutela del contraddittorio e della partecipazione processuale, ma anche quella della assistenza tecnica.

Non pare che l'assistenza tecnica, e quindi il diritto di difesa, sia assicurata con il citato disposto dell'art. 458, primo comma, del c.p.p., laddove l'esercizio di questa facoltà dell'imputato viene sottoposto ad un brevissimo termine di decadenza, decorrente non dal giorno della notifica dell'avviso al difensore ma da quello della notifica del decreto all'imputato.

Ciò che comporta, per il difensore, di fatto, una grossa difficoltà a contribuire, con il suo necessario apporto tecnico-professionale, alla scelta dell'imputato e all'esercizio, in concreto, della citata facoltà. La questione, è già stata sollevata, negli stessi termini, dal tribunale di Torino, con ordinanza 23 maggio 1990 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, serie speciale n. 33 del 22 agosto 1990.

È doveroso peraltro sottolineare, a questo punto, che nel procedimento in corso, la questione, di per sé sola, non assumerebbe rilevanza, perché la richiesta di giudizio abbreviato, pur presentato entro sette giorni dalla notifica al difensore dell'avviso della data fissata per il giudizio, sarebbe comunque inammissibile per un altro motivo, e cioè perché alla richiesta non era allegata la prova della sua avvenuta notifica al pubblico ministero.

Ma qui si innesta una questione di costituzionalità della stessa norma, sotto un diverso profilo, che il tribunale rileva, e solleva di ufficio, e che si riflette, come vedremo, sulla questione di cui sopra, rendendo l'una e l'altra decisamente rilevanti nel procedimento.

3. — La questione di costituzionalità, che il tribunale rileva e solleva di ufficio, con riferimento agli articoli 24, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione, riguarda l'art. 458, primo comma, del c.p.p., nella parte in cui prevede che nel termine di decadenza di sette giorni l'imputato debba depositare la richiesta di giudizio abbreviato, con la prova della avvenuta notifica al pubblico ministero.

Intanto l'onere di questa prova appare eccessivamente gravoso per l'imputato, avuto riguardo alla ristrettezza del termine.

Questo onere, soprattutto quando l'imputato è detenuto (e nel procedimento in corso l'imputato è detenuto), e nel caso si tratti di imputato straniero, detenuto o meno, è tale da rendere, di fatto, estremamente difficile, quale che siano le modalità della notifica, l'esercizio da parte dell'imputato stesso del diritto di difesa, nel cui ambito si colloca la facoltà di chiedere il giudizio abbreviato.

L'inserimento dell'onere di provare l'avvenuta notifica al pubblico ministero della richiesta di giudizio abbreviato, nel termine di decadenza, appare inoltre in contrasto con il principio di ragionevolezza, dipendendo essenzialmente il suo adempimento da fattori esterni e, perciò stesso, estranei alla volontà dell'imputato, al suo impegno, alle sue effettive possibilità. Si deve inoltre sottolineare la ingiustificata disparità di trattamento dell'imputato, in questo caso, rispetto all'imputato che si trovi in situazioni analoghe, nell'ambito dei procedimenti speciali.

In particolare, nel procedimento dinanzi al Pretore, in base a quanto disposto dagli artt. 557 e 555, primo comma, lett. e), 556, 560 del c.p.p. la richiesta deve essere presentata dall'imputato entro 15 giorni dalla notifica del decreto

(quindi in un termine più che doppio rispetto a quello di cui all'art. 458, primo comma) e nessun onere ulteriore è previsto a carico del richiedente (la richiesta, infatti, deve essere presentata direttamente al pubblico ministero, che provvederà a trasmettere gli atti al g.i.p., con il suo parere).

A questo rilievo, si potrebbe obiettare, sul punto dei termini, che, nel procedimento pretorile, la notifica del decreto di citazione a giudizio può costituire la prima notizia che l'imputato riceve dell'esistenza di un procedimento a suo carico, mentre il decreto che dispone il giudizio immediato presuppone l'interrogatorio dell'indagato.

Tuttavia, non pare che questa indubbia diversità di situazioni assuma, rispetto al particolare problema della concreta possibilità di accesso al giudizio abbreviato, un rilievo tale da giustificare una così radicale disparità di trattamento.

Appare altresì ingiustificata la disparità di trattamento dell'imputato, nel giudizio immediato, rispetto all'imputato nel giudizio ordinario, sia per quanto attiene il termine per la presentazione della richiesta, sia per quanto attiene l'onere, assai semplificato nella sue modalità, della previa acquisizione del consenso del pubblico ministero.

Nel giudizio ordinario, la richiesta di giudizio abbreviato può essere presentata prima della udienza preliminare e nel corso della udienza stessa fino a che non siano formulate le conclusioni.

In particolare.

L'avviso della udienza deve essere notificato sia all'imputato, sia al difensore, «almeno dieci giorni prima della udienza» (art. 419, terzo comma). La richiesta può essere presentata per iscritto, almeno cinque giorni prima della data fissata per l'udienza, unitamente al consenso del pubblico ministero (art. 439, primo comma), ovviamente acquisibile senza alcuna formalità.

Ma la richiesta, e qui si rileva nettamente la disparità di trattamento, può essere presentata oralmente dall'imputato nel corso della udienza preliminare (art. 439, secondo comma) e nel corso della stessa udienza può essere acquisito il consenso del p.m.

Anche qui, valgono le obiezioni sopra prospettate, per la possibile «novità» della contestazione per l'imputato.

Non pare peraltro, che questa diversità giustifichi, anche in questo caso, la radicale diversità di trattamento.

Infine, la brevità del termine e la complessità del prescritto adempimento connesso (l'onere di provare l'avvenuta notifica della richiesta al pubblico ministero), non sembra trovare spiegazione in esigenze di coordinamento con altri termini o scadenze particolari del rito immediato.

Il termine a comparire è lo stesso del giudizio ordinario e, nell'ambito di questo, un periodo di tempo più ampio per la richiesta del giudizio abbreviato ed una semplificazione delle modalità di acquisizione del consenso del pubblico ministero, non avrebbero portato, concretamente, sovrapposizioni con i termini previsti per altri adempimenti, quali, ad esempio, la presentazione delle liste testimoniali.

4. — A questo punto, la rilevanza delle due questioni nel procedimento appare evidente.

Nel caso in cui le questioni venissero riconosciute fondate gli atti del procedimento dovrebbero essere ritrasmessi al g.i.p., il quale dovrebbe provvedere ai sensi dell'art. 458, secondo comma, del c.p.p., se il pubblico ministero, portato a conoscenza della richiesta, esprimerà il suo consenso alla richiesta stessa.

5. — Il difensore, dopo aver proposto le riferite eccezioni, ha chiesto, per l'imputato, la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari.

Il p.m. ha espresso parere contrario.

Il tribunale, avuto riguardo alla gravità oggettiva del fatto contestato (detenzione di oltre centoquattro grammi di eroina, con percentuale elevata di prodotto puro) e alla personalità dell'imputato quale risulta dal suo certificato penale (contenente, tra gli altri, un precedente specifico), ritiene di dover respingere la richiesta del difensore, perchè le esigenze cautelari non possono essere sufficientemente tutelate, nel caso concreto, con la misura degli arresti domiciliari.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità, proposta dalla difesa, dell'art. 458, primo comma, del c.p.p., in relazione all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il termine di sette giorni per richiedere il giudizio abbreviato decorra dalla notifica dell'avviso al difensore della data fissata per il giudizio immediato;*

*Solleva di ufficio, perché rilevante e non manifestamente infondata, la questione di costituzionalità dell'art. 458, primo comma, del c.p.p. in relazione agli artt. 24, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'imputato debba depositare la richiesta di giudizio abbreviato, con la prova della avvenuta notifica al pubblico ministero, nel termine di decadenza di sette giorni dalla notificazione del decreto di giudizio immediato;*

*Dispone la sospensione del giudizio la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicato al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati;*

*Respinge la richiesta del difensore, di sostituire, per l'imputato, la misura della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari.*

Genova, addì 3 dicembre 1990

*Il presidente:* MONTEVERDE

91C0110

N. 45

*Ordinanza emessa il 7 marzo 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 gennaio 1991) dal tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, sul ricorso proposto da Wittmer Giovanni contro il Ministero dell'agricoltura e delle foreste.*

**Impiego pubblico - Direttori di sezione in servizio presso gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria - Collocazione in quiescenza al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età - Mancata previsione del collocamento a riposo al compimento del settantacinquesimo anno di età come previsto per i direttori centrali di detti istituti - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni da ritenersi omogenee in considerazione della riconosciuta equiparazione della carriera del personale direttivo degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria a quella dei professori universitari.**

**(D.P.R. 23 novembre 1967, n. 1318, artt. 57, ultimo comma, 53 e seguenti; d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 310). (Cost., artt. 3 e 97).**

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 714/1989 proposto da Giovanni Wittmer, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Dalfino e dal dott. proc. Luigi Paccione, anche domiciliatari in Bari alla via Quintino Sella n. 13, contro il Ministero dell'agricoltura e foreste in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Bari per l'accertamento del diritto del ricorrente alla conservazione del posto di lavoro in ruolo fino al compimento del settantesimo anno di età, nonché per l'annullamento della nota prot. n. 67145 del 21 aprile 1989 del Ministero dell'agricoltura e foreste, recante il diniego al trattenimento in servizio del prof. Wittmer oltre il sessantacinquesimo anno di età;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 7 marzo 1990 la relazione del referendario dott. Vito Mangialardi e uditi, altresì, l'avv. Luigi Paccione per il ricorrente e l'avv. dello Stato Lidia Caputi Jambrenghi per l'amministrazione resistente;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

#### FATTO

Con ricorso notificato il 17 maggio 1989 il prof. Giovanni Wittmer, dipendente del Ministero dell'agricoltura e foreste in qualità di direttore di sezione degli istituti di sperimentazione agraria (cerealicoltura, sezione di Foggia) ha impugnato la nota del citato Ministero n. 67145 del 21 aprile 1989 di reiezione di sua precedente istanza intesa alla permanenza in servizio oltre il compimento del sessantacinquesimo anno di età in uno con quanto previsto per i direttori di istituto sperimentale (art. 310 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3).

Deduce il ricorrente l'illegittimità dell'atto impugnato per illegittimità costituzionale della normativa disciplinante il collocamento a riposo dei direttori degli istituti di ricerca e sperimentazione agrari (art. 57, ultimo comma e 53 e segg. del d.P.R. 23 novembre 1967, n. 1318 ed art. 310 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3) nella parte in cui non estende i benefici ivi contemplati ai direttori di sezione dei medesimi istituti, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

A sostegno della prospettata incostituzionalità ha sottolineato quanto ingiusta sia in tale materia la diversità di trattamento tra le due suindicate figure professionali, tenuto conto dell'incontestabile loro pari dignità scientifica, dell'omogeneità del loro trattamento retributivo e della riconosciuta equiparazione della loro carriera a quella dei professori dell'università.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata che si è opposta all'accoglimento del gravame, deducendo che lo stato giuridico delle due categorie di dipendenti (direttori degli istituti sperimentali agrari e direttori delle sezioni operative) si sviluppa su situazioni soggettive divergenti sottolineando altresì il carattere interpretativo dell'articolo unico della legge n. 29/1975 limitativo, quanto all'equiparazione dei suoi destinatari, direttori di sezione con gli appartenenti ai docenti universitari, all'aspetto economico del rapporto di impiego.

Il ricorrente ha ribadito le sue prospettazioni difensive con memoria depositata il 24 febbraio 1990, richiamando ordinanza n. 456 del 23 novembre 1988 con cui il t.a.r. Lazio aveva ritenuto non manifestamente infondata la proposta eccezione di incostituzionalità della normativa in materie di collocamento a riposo dei direttori di sezione.

Alla pubblica udienza, il ricorso è stato riservato per la decisione sentiti i difensori delle parti in causa.

#### DIRITTO

Oggetto del ricorso in esame è la deduzione della questione di legittimità costituzionale della normativa che disciplina il collocamento a riposo dei direttori degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria (art. 57, ultimo comma, artt. 58 e segg. del d.P.R. 23 novembre 1967, n. 1318 ed art. 310 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3) nella parte in cui non estende il collocamento fuori ruolo al settantesimo anno di età ed il collocamento in quiescenza al settantacinquesimo anno anche ai direttori delle sezioni operative in cui si articolano gli istituti medesimi.

Atteso che l'attuale formulazione legislativa costituisce impedimento — come rilevato dall'amministrazione nella nota impugnata — alla richiesta avanzata dal ricorrente dott. Wittmer, del ruolo dei direttori di sezione in servizio presso la sezione operativa periferica di Foggia dell'istituto sperimentale per la cerealicoltura di Roma, intesa alla permanenza in servizio oltre il sessantacinquesimo anno di età, ne consegue che la rilevanza della questione di costituzionalità, ai fini della decisione del ricorso, è *in re ipsa* ed al collegio non resta che deliberare in merito alla non manifesta infondatezza.

Richiamate le deduzioni a riguardo del ricorrente che nella parte in fatto si sono applicate, considera il collegio che con l'art. 3 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, il Governo veniva delegato ad emanare norme per la riorganizzazione — nell'ambito dell'attività del Ministero dell'agricoltura e foreste — della ricerca e della sperimentazione.

A ciò si provvedeva con d.P.R. 23 novembre 1967, n. 1318, con cui si delineava l'attuale disegno organizzativo del servizio di ricerca e sperimentazione con l'istituzione di istituti scientifici e tecnologici a loro volta strutturati in sezioni operative centrali e periferiche. In particolare con l'art. 51 la carriera direttiva scientifica veniva articolata nei ruoli di direttori di istituti, direttori di sezioni e sperimentatori e l'accesso a tali ruoli, e non più solo a quello di direttore di istituto, era subordinato al superamento del concorso pubblico.

In base al successivo d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, la carriera del citato personale scientifico risulta parametrata a quella dei docenti universitari secondo la corrispondenza direttori-professori, direttori di sezione-professori aggregati, sperimentatori-assistenti.

L'equiparazione è poi ribadita dall'articolo unico della legge 23 gennaio 1975, n. 29, che per quanto riguarda specificatamente i direttori di sezione chiarisce che la loro carriera si sviluppa con classi di stipendio e secondo le norme previste per il personale docente universitario di cui all'art. 3, primo comma, del d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, convertito con modificazioni nella legge 30 novembre 1973, n. 766.

Orbene ritiene il collegio che una volta equiparata la progressione economica del personale direttivo degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria a quella dei docenti universitari debba garantirsi la omogeneità del trattamento dell'intero personale direttivo anche in materia di limiti di età per il collocamento in quiescenza, non apparendo logico distinguere una diversa decorrenza a seconda del carattere apicale o meno della qualifica posseduta.

Va altresì considerata, ai fini che qui interessano, la pari dignità scientifica tra i direttori di istituto e direttori di sezione e la referenzialità primaria di questi ultimi nell'esplicazione dell'attività di ricerca e sperimentazione all'interno dei singoli istituti atteso che dal disegno organizzativo del servizio di ricerca e sperimentazione agraria, così come delineato dal legislatore, si trae la deduzione che la citata attività affidata a ciascun istituto viene esplicata nelle singole sezioni (in termini Consiglio di Stato, secondo parere, n. 1643 del 28 novembre 1984).

La conseguenza è che una perdurante vitalità dell'art. 310 del d.P.R. n. 3/1957 che differenzia la posizione ai fini di quiescenza, dei direttori di istituto da quella dei direttori di sezioni, viene a determinare un'illogica disparità di trattamento nell'interno della stessa carriera direttiva non più giustificabile alla luce della nuova organizzazione dell'attività scientifica che sopra si è delineata, disparità imputabile ad una ingiusta lacuna normativa all'atto della riorganizzazione degli istituti di sperimentazione agraria.

P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimenti agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 57, ultimo comma e segg. del d.P.R. 23 novembre 1967, n. 1318 ed art. 310 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nella parte in cui tale normativa non estende il beneficio del collocamento in quiescenza al compimento del settantacinquesimo anno di età anche a favore del direttore di sezione degli istituti di sperimentazione agraria;*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina alla segreteria del tribunale di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e di comunicarla ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del 7 marzo 1990.

*Il presidente:* CUONZO

*Il comp. est.:* MANGIALARDI

91C0111

N. 46

*Ordinanza emessa il 23 novembre 1990 dalla corte d'appello di Torino nel procedimento civile vertente tra S.a.s. Dafne et Cloe e Autotrasporti bestiame Melano Antonio e figlio*

**Trasporto - Trasporti nazionali di merci su strada - Risarcimento dei danni per perdita o avaria delle cose trasportate - Prevista limitazione della responsabilità del vettore anche nelle ipotesi di dolo o colpa grave in contrasto con quanto stabilito dalla convenzione relativa al trasporto internazionale di merci su strada che esclude ogni limitazione di responsabilità del vettore ove sussistano dolo o colpa grave - Operatività della limitazione di responsabilità del vettore anche nel caso in cui il trasporto sia solo in astratto soggetto alla tariffa a forcella - Irragionevole previsione di diversa disciplina a seconda che il trasporto sia nazionale o internazionale - Incidenza sulla libertà di iniziativa economica.**

(Legge 22 agosto 1985, n. 450, art. 1, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 41).

#### LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile r. g. n. 675/90, promossa in sede di appello dalla Dafne et Cloe S.a.s. di Peyla Stefano & C., corrente in Torino, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Gianfranco Bongioanni, presso il quale ha eletto domicilio in Torino, via S. Maria n. 12, procura 8 febbraio 1990, parte attrice appellante, contro la Autotrasporti bestiame Melano Antonio e figlio, corrente in Castagnole Piemonte, in persona dei titolari Antonio e Giuseppe Melano, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Tosco e Sergio Sandrone, presso i quali ha eletto domicilio in Torino, via XX settembre n. 62; procura 18 luglio 1990, parte convenuta appellata;

Premesso che, con sentenza in pari data, nel contraddittorio delle parti di cui in epigrafe, questa Corte ha deciso:

«visti gli artt. 359 e 279 del c.p.c.;

non definitivamente pronunciando nel rapporto fra parte appellante e parte appellata Melano;

rigetta l'appello incidentale proposto da parte appellata, Autotrasporti bestiame Melano Antonio e figlio, in persona dei titolari Antonio e Giuseppe Melano, contro parte appellante, Dafne et Cloe S.a.s. di Peyla Stefano & C.;

rigetta l'appello principale proposto da parte appellante, Dafne et Cloe S.a.s. di Peyla Stefano & C., contro parte appellata, Autotrasporti bestiame Melano Antonio e figlio, in persona dei titolari Antonio e Giuseppe Melano, relativamente alla domanda *ex art. 2049 del c.c.*;

dispone con separata ordinanza in ordine all'incidente di costituzionalità;

riserva alla definitiva sentenza la liquidazione sulle spese»;

che il giudizio deve proseguire al fine di determinare se, nel caso di specie, sia o meno limitata la responsabilità del vettore Melano, responsabile per colpa grave della perdita totale del carico affidatogli dalla Dafne et Cloe, nei confronti della destinataria del bene, ed in relazione ad un trasporto per cui, in concreto non fu applicata la tariffa a forcilla;

Ritenuto che, in codesta prospettiva, deve trovare applicazione la legge 22 agosto 1985, n. 450, la quale, all'art. 1, dispone:

«1. Per i trasporti di merci su strada soggetti al sistema di tariffe a forcilla di cui al titolo terzo della legge 6 giugno 1974, n. 298, l'ammontare del risarcimento per perdita o avaria delle cose trasportate non può superare il massimale previsto dall'art. 13, n. 4, della stessa legge e dai relativi regolamenti di esecuzione.

2. Per i trasporti di merci su strada esenti dall'obbligo delle tariffe a forcilla, l'ammontare del risarcimento non può essere superiore, salvo diverso patto scritto antecedente dalla consegna delle merci al vettore, a L. 12.000 per chilogrammo di peso lordo perduto o avariato»;

che, in ragione del rinvio agli artt. 13, n. 4, della legge 6 giugno 1974, n. 298 e 10, terzo comma, del d.P.R. 3 gennaio 1976, n. 32, «Per i danni alle cose da trasportare è prescritto un massimale unico, qualunque sia la natura ed il valore delle cose da trasportare, nella misura di L. 250 per ogni chilogrammo di portata utile dei singoli veicoli impiegati da ciascuna impresa nell'autotrasporto di cose per conto di terzi»;

che l'art. 1 della legge n. 450/1985, introduce una limitazione «secca» della responsabilità del vettore, alla misura predetta, così modificando il regime della responsabilità contrattuale del vettore di cui agli artt. 1693 e 1696 del c.c. (cfr. Cass. civ. 18 agosto 1989, n. 3717, sia pure in relazione al secondo comma dell'art. 1 cit.), ma in misura palesemente insufficiente a fronte dei costi e dei valori attuali, massime nel caso di specie ove a fronte del danno liquidato dal primo giudice di L. 5.000.000, parte appellante ha subito una perdita di L. 78.295.830; che, infatti, la norma in esame stabilisce la limitazione della responsabilità non in funzione della concreta applicazione della tariffa a forcilla, sibbene solo del fatto che il trasporto sia in astratto soggetto a detta tariffa; che, infatti, la dizione «trasporti... soggetti al sistema» vale ad individuare tutti i contratti esclusi dalla disposizione dell'art. 59 della legge n. 298/1974, tra cui quello per cui è causa;

Considerato che, in materia omologa a quella qui considerata, di trasporto internazionale su strada, l'art. 29, primo comma, della convenzione relativa al contratto di trasporto internazionale di merci su strada, firmata a Ginevra il 19 maggio 1956, e resa esecutiva in Italia con legge 6 dicembre 1960, n. 1621, esplicitamente condiziona l'esclusione di ogni limitazione di responsabilità del vettore alla sussistenza di dolo o colpa grave (dove, coerentemente, Cass. civ. 29 marzo 1985, n. 2204), mentre analoga eccezione non è contenuta nell'art. 1, primo comma, della legge n. 450/1985; che l'assenza di detta eccezione nel caso di specie, si traduce, in concreto, in un incentivo ad una esecuzione non di buona fede nei trasporti su strada nazionali, con l'effetto di determinare costi aggiuntivi a carico dei committenti, e quindi, in definitiva un maggiore prezzo per unità di prodotto; che tutto ciò pare confliggere sia con il disposto di cui all'art. 3 della Costituzione che con quello di cui all'art. 41, primo e secondo comma della Costituzione; che, nel primo senso, il diverso trattamento praticato alla responsabilità del vettore nel trasporto nazionale ed internazionale, ferma la palese omogeneità delle situazioni raffrontate, non sembra fondato su alcun ragionevole motivo, poiché il trasporto iniziato o destinato all'estero non comporta alcun diverso rischio o alcuna diversa difficoltà od ancora alcun diverso apprestamento imprenditoriale rispetto al trasporto che si svolge per intero sul territorio nazionale, donde l'assurda, ingiustificata assenza di una eccezione analoga a quella di cui alla legge 1960 cit., tale da parificare le responsabilità del vettore nei due casi; che, sotto il secondo profilo, l'effetto perverso della norma censurata viene ad incidere anche sulla libertà dell'iniziativa economica, intesa come possibilità di scelta effettiva del modo di condurre l'intrapresa economica; che, infatti, stante la notoria, grave carenza dei trasporti diversi da quello su gomma, massime di quello ferroviario, il committente non è in condizione di poter scegliere, in concreto, di quale strumento migliore valersi nella gestione della propria intrapresa economica, così dovendo sottostare a rischi non connaturati all'intrapresa considerata, astrattamente evitabili, e tali da esulare del tutto dall'ambito di attività economica prescelto; che ciò è rilevante soprattutto nei confronti del trasporto ferroviario, per il quale sussiste bensì una limitazione di responsabilità delle Ferrovie dello Stato per il caso di perdita od avaria dei beni trasportati, a mente dell'art. 44 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, ma comunque di livello tale da assicurare un più ragionevole indennizzo del danno patito, ex art. 50, § 1, del d.P.R. cit., applicabile al momento dei fatti, limitazione comunque elevata in caso di dolo o colpa grave del vettore, ex art. 52 del d.P.R. cit.; che il predetto effetto, inoltre, viene ad incidere altresì sull'utilità sociale, intesa non come un limite all'attività economica ma sotto il profilo complementare e positivo di bene collettivo costituito dalla fruizione da

parte dei cittadini dei vantaggi derivanti dalla libertà di intrapresa economica; che, in tal senso, essendo economicamente normale che l'imprenditore il quale debba, per le difficoltà ridette, valersi del trasporto su gomma con il rischio *de quo*, trasferirà su prezzi i costi dei maggiori rischi che la norma censurata fa gravare su di lui con l'effetto del conseguente aumento dei prezzi per prodotto unitario esitato sul mercato, il che è l'esatto opposto di utilità sociale;

Rilevato per altro verso, che la *ratio* della limitazione di responsabilità di cui alla norma in esame risiede nella razionalizzazione dei costi di trasporto, rendendone prevedibili i componenti; che, in particolare, fissati autoritativamente i prezzi del trasporto, mediante la tariffa e forcella, è conseguente che il vettore conosca esattamente a priori l'incidenza economica del rischio che grava su ciascun trasporto, ivi compreso quello derivante dall'avaria o dalla perdita totale o parziale del carico; che, sotto questo aspetto, il sistema si presenta articolato sui seguenti istituti:

I) determinazione pubblica delle tariffe)

II) obbligatorietà della assicurazione delle merci trasportate, secondo massimali determinati dalla norma statutale, e palesemente insufficienti, coincidendo con la limitazione di responsabilità di cui si discute;

III) limitazione della responsabilità del vettore; che, coerentemente, la limitazione ridetta si struttura come la conseguenza logica sia dell'applicazione concreta della tariffa pubblica sia della stipulazione di un contratto assicurativo adeguato; che, all'opposto, la norma censurata estende il beneficio della limitazione della responsabilità del vettore anche al caso in cui manchi uno od entrambi i presupposti logico-economici del sistema, e cioè o non sia stata applicata la tariffa pubblica, com'è nel caso, ovvero non sia stata stipulata un'assicurazione, pur sempre inadeguata, stante il massimale ridotto; che, per codesto aspetto, il precetto pare porsi in conflitto con il disposto dell'art. 3 della Costituzione, in quanto, all'opposto di quanto sovra denunziato, parifica ai fini dell'applicazione del beneficio situazioni diametralmente opposte: sia quella dei vettori adempienti alla normativa di settore, che quindi abbiano applicato in concreto le tariffe pubbliche e si siano provveduti di idonea assicurazione, sia quella di coloro che quella normativa abbiano violato; che tutto ciò integra una palese, ingiustificata diversità di trattamento;

Considerato che le eccezioni di illegittimità costituzionale ridette non sono manifestamente infondate e sono assolutamente rilevanti ai fini della decisione di merito del giudizio *de quo*, ormai pendente solo più per l'applicazione della norma censurata, secondo l'esito del giudizio di costituzionalità; che la presente ordinanza deve essere notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e deve esser comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; che il presente giudizio, rimesso dinanzi al c.i., deve essere sospeso, e le parti autorizzate al ritiro dei loro fascicoli;

#### P. Q. M.

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 1, primo comma, della legge 22 agosto 1985, n. 450, in quanto non prevede il dolo o la colpa grave, quale eccezione alla limitazione di responsabilità del vettore, in rapporto agli artt. 3 e 41, primo e secondo comma, della Costituzione;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 1, primo comma, della legge 22 agosto 1985, n. 450, in quanto non prevede che la limitazione di responsabilità del vettore ai applichi solo nel caso in cui il trasporto sia stato in concreto sottoposto alla tariffa a forcella, in rapporto all'art. 3 della Costituzione;*

*Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale;*

*Rimette il presente giudizio dinanzi al c.i.;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Visti gli artt. 169 del c.p.c. e 77 della disp. att. del c.p.c.;*

*Autorizza le parti al ritiro dei rispettivi atti.*

Così deciso nella camera di consiglio in Torino, il 23 di novembre 1990.

*Il presidente f.f.: WITZEL*

N. 47

*• Ordinanza emessa il 19 settembre 1990 dal pretore di Milano  
nel procedimento civile vertente tra Salambat Claudio e A.E.M. ed altro*

**Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Malattie professionali (nella specie: riduzione della capacità uditiva) dovute ad un comportamento non costituente reato del datore di lavoro - Possibilità per il lavoratore di ottenere solo le prestazioni dell'INAIL e non anche il risarcimento del danno (comprensivo del danno biologico) da parte del datore di lavoro - Irragionevolezza - Violazione del diritto alla salute.**

(D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 10, primo e secondo comma).

(Cost., art. 3, 32 e 38).

#### IL PRETORE

Pronuncia la seguente ordinanza nella causa n. 1488/88 r.g.l. promossa da Claudio Salambat (col proc. avv. A. Garlatti) contro A.E.M. (col proc. avv. F. Del Re) e contro I.N.A.I.L. (col proc. avv. G. Polliere).

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso al pretore di Milano, in funzione di giudice del lavoro, Claudio Salambat, dipendente della azienda resistente con mansioni di elettricista addetto alla manovra di interruttori di apertura e chiusura ad aria compressa, affermava di essere stato esposto, nei quattro anni precedenti la denuncia della malattia professionale della ipoacusia bilaterale, a rumori presenti nell'ambiente di lavoro e causati dalla battitura di metalli e dall'aria compressa. Chiedeva perciò che fosse riconosciuto il suo diritto alla rendita per l'invalidità permanente da malattia professionale e che in tal senso fosse condannato l'I.N.A.I.L. Chiedeva inoltre la condanna dell'A.E.M., quale responsabile civile, al risarcimento del danno differenziale e cioè del danno biologico e del danno morale.

Si costituiva ritualmente in giudizio l'A.E.M. (Azienda energetica municipale) sostenendo che, anche ove la malattia del ricorrente fosse riconosciuta come professionale, in relazione ad essa opererebbe l'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile (art. 10 del d.P.R. n. 1124/1965) e chiedendo pertanto (oltre che per motivi di fatto illustrati in memoria) che la domanda del ricorrente non fosse accolta.

L'I.N.A.I.L., costituendosi in giudizio, rilevava come l'ipoacusia del ricorrente fosse, secondo i sanitari dell'istituto, al di sotto del minimo indennizzabile (5%) e chiedeva di conseguenza il rigetto del ricorso.

Nel corso del giudizio veniva esperita prova testimoniale in ordine alle mansioni svolte dal ricorrente, alla esposizione a rumori e alla predisposizione di cautele e misure preventive. Veniva infine esperita c.t.u. medico-legale tesa ad accertare la natura e l'entità della malattia del ricorrente nonché la sua riconducibilità alla esposizione ai rumori presenti sul luogo di lavoro. Il c.t.u. in conclusione della relazione affermava «l'esistenza di una ipoacusia da lavoro per esposizione cronica a fonti di rumore» e quantificava l'invalidità permanente nella misura dell'11%.

Udita la discussione orale dei procuratori delle parti questo pretore sollecitava le parti alla ulteriore discussione in ordine alla eventuale incostituzionalità dell'art. 10 primo e secondo comma, del d.P.R. n. 1124/1965 in relazione agli artt. 32 e 38, nonché 3 e 4 della Costituzione. All'esito riteneva di sollevare di ufficio la questione di costituzionalità nei termini di cui alla presente ordinanza.

La questione che si pone nel giudizio promosso dal sig. Salambat è la seguente.

Il ricorrente è affetto da malattia professionale conseguente alla esposizione a rumori che non sono riconducibili a una condotta del datore di lavoro che costituisca reato. Non vi è stato infatti alcun accertamento penale né appare ipotizzabile a carico del datore.

Questi è da ritenere però che abbia violato l'art. 2087 del c.c., in quanto non ha predisposto le misure atte a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro. Dalle prove testimoniali è infatti emerso che le cuffie protettive sono state fornite soltanto negli ultimi anni. Il comportamento colposo del datore di lavoro costituisce l'illecito civile di cui all'art. 2043 del c.c.

Da ciò consegue per il lavoratore la possibilità di ottenere esclusivamente le prestazioni I.N.A.I.L., ma l'impossibilità (in forza del primo e secondo comma, dell'art. 10 cit.) di ottenere dal datore di lavoro il risarcimento per la responsabilità civile, comprensivo perciò del danno alla salute o danno biologico, che nel caso di specie è sicuramente ravvisabile in relazione alla riduzione della capacità uditiva.

Questo esito appare al giudicante in contrasto con le norme costituzionali per i motivi che seguono.

## MOTIVI

1. — Il sistema dell'assicurazione infortuni e malattie professionali ha nel nostro sistema, per la parte che rileva nella presente ordinanza, le seguenti caratteristiche fondamentali:

- a) l'assicurazione infortuni e malattie professionale, secondo l'opinione generalmente accolta, rappresenta una forma di garanzia previdenziale del lavoratore nei riguardi del rischio di infortunio e malattia professionale;
- b) l'assicurazione non si configura come una garanzia per l'eventuale responsabilità civile del datore di lavoro, che rimane infatti esposto ad essa anche se con le limitazioni di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 1124/1965;
- c) il rischio assicurato comprende non solo il rischio dell'infortunio ineluttabilmente collegato all'esercizio dell'industria (rischio professionale in senso proprio) ma anche componenti di ordine fortuito o riconducibili allo stesso comportamento dei soggetti del rapporto assicurativo (datore di lavoro e lavoratore);
- d) le prestazioni previdenziali si caratterizzano poi per il fatto di assolvere una funzione indennitaria (di eliminazione del danno) e non di risarcimento del danno in senso proprio.

La prestazione economica I.N.A.I.L. e il risarcimento da responsabilità civile si ricollegano allo stesso evento naturalisticamente inteso, ma sono diversi concettualmente e per i criteri di quantificazione: la prima riferita soltanto alla capacità di lavoro, la seconda invece con una funzione più ampia e generale (vedi avanti).

2. — Questa differenza si spiega con la particolarità del sistema previdenziale che, per il rischio assicurato, le prestazioni previste e il regime degli oneri, si basa su un equilibrio di interessi e diritti di cui, tra l'altro, alcuni hanno natura privatistica e altri pubblicistica.

In proposito è sufficiente confrontare il vantaggio, per i lavoratori esposti a rischio, costituito dall'automaticità delle prestazioni con il regime della responsabilità civile limitata del datore di lavoro o con il sistema tabellare, reso ora «misto» ad opera della Corte costituzionale (sentenza n. 179/1988) proprio in considerazione della alterazione dell'equilibrio tra i diversi interessi in gioco.

Il sistema di bilanciamento di interessi e diritti deve essere comunque effettivamente tale e non deve comportare il sacrificio di diritti fondamentali.

3. — Ad avviso di questo giudice il regime di esonero dalla responsabilità civile previsto dall'art. 10 cit. va riconsiderato alla luce del nuovo e definitivo assetto della responsabilità civile ex art. 2043 seguente alle sentenze della Corte costituzionale in materia di danno alla salute o danno biologico.

In sintesi si può richiamare che nel danno rilevante ex art. 2043 del c.c. rientra ormai sia una componente strettamente economica che una componente non economica, costituita dal danno alla salute per lesione del diritto costituzionale ex art. 32 della Costituzione. Il diritto alla salute, per effetto delle pronunce in materia della Corte all'esito di una lunga evoluzione teorica e giurisprudenziale, si configura ormai come diritto di ogni individuo sia nei suoi rapporti con la pubblica autorità che nei rapporti interprivati: la sua lesione provoca un danno risarcibile da connettersi al solo fatto della violazione dell'integrità psicofisica della persona, indipendentemente dalla sua incidenza sulla capacità di lavoro. Esso costituisce un danno che viene definito «base» perché connesso al valore riconosciuto alla persona in quanto tale dalla Costituzione.

Il regime della responsabilità e quindi delle obbligazioni risarcitorie scaturenti dall'art. 2043 risulta obiettivamente arricchito, dal momento che di esse è entrata stabilmente a far parte il danno alla salute o biologico (assunti qui come anonimi, anche se aventi sfumature diverse). Tale danno, fino a epoca recente di incerta collocazione, è ora nettamente differenziato dal danno morale da reato, al quale eventualmente può sommarsi.

4. — In sintesi può dirsi che, allo stato attuale, a voler porre a confronto la prestazione I.N.A.I.L. e quella da responsabilità civile, la prima risulta esclusivamente fondata sulla capacità di lavoro, mentre la seconda risulta composta da una componente patrimoniale-economica (concettualmente omogenea e quindi comparabile con quella della prestazione I.N.A.I.L., anche se in concreto non quantificabile nella stessa misura) e una componente patrimoniale di origine non economica che, non solo quantitativamente, ma anche concettualmente è disomogenea e quindi non comparabile con la prestazione I.N.A.I.L.

Di conseguenza è da ritenere che il legislatore possa attuare un regime di bilanciamento solo in relazione alla prima componente (patrimoniale economica), che può essere oggetto di comparazione.

L'esistenza e l'autonoma messa a fuoco della seconda componente solleva invece un duplice ordine di problemi.

In primo luogo ci si può chiedere se da un punto di vista quantitativo (posto che il danno alla salute rientra sicuramente nella responsabilità civile e non nel danno morale) la differenza tra responsabilità civile e prestazione I.N.A.I.L. si giustifichi in tutta la sua potenziale ampiezza.

In secondo luogo, anche ove si voglia tener conto soltanto dei profili di danno (biologico) in discussione, ci si può chiedere se, da un punto di vista che potrebbe dirsi qualitativo, il diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione, come diritto fondamentale della persona al rispetto della integrità psico-fisica, possa essere sacrificato all'interno del sistema di bilanciamento in esame. In particolare ad avviso di questo giudice non può dirsi giustificata l'esclusione di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 1124/1965 per la parte in cui coinvolge aspetti diversi rispetto alla capacità di lavoro.

5. — In conclusione il sistema attuale appare contrario:

o gli artt. 32 e 38 della Costituzione, oltre che 3, per il fatto di escludere, se manca la responsabilità penale (art. 10 del d.P.R. n. 1124/1965), la responsabilità civile del datore di lavoro, come oggi si configura nel nostro ordinamento;

o all'art. 32 della Costituzione per il fatto che l'esclusione da responsabilità civile coinvolge non solo il danno di natura economica ma anche quello non economico, derivante dalla lesione del diritto alla salute come diritto fondamentale;

o agli artt. 38 e 32 della Costituzione per il modo di quantificazione della prestazione I.N.A.I.L., in quanto non tiene conto del danno alla salute ma solo di quello alla capacità lavorativa.

Ritenuto pertanto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, primo e secondo comma, del d.P.R. n. 1124/1965, in relazione agli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione, è, nei termini sopra indicati, rilevante ai fini della decisione della causa e non manifestamente infondata.

*Sospende il presente giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Milano, addì 19 settembre 1990

*Il pretore: SANTOSUOSSO*

90C0113

N. 48

*Ordinanza emessa il 23 ottobre 1990 dal tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Palladino Giuseppe contro regione Campania ed altra*

**Impiego pubblico - Medici ospedalieri - Medici ospedalieri occupanti un posto di ruolo con qualifica apicale alla data del 16 giugno 1964 - Possibilità di trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età - Mancata previsione di detta possibilità anche per i medici in posizione non apicale - Ingiustificato deterioramento del trattamento dei medici in posizione non apicale, rispetto ai medici in posizione apicale, attesa anche la previsione del trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età dei dirigenti statali e dei dipendenti regionali oltre alle tradizionali categorie dei magistrati e dei professori - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 207/186 e 238/1988.**

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 43, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 1990, n. 37, art. 1, commi 4-*quater* e 4-*quinqies*; legge 10 maggio 1964, n. 336, art. 6).

(Cost., artt. 3 e 97).

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 6059/90 reg. gen. (n. 838/1990 reg. sez.), proposto da Palladino Giuseppe rappresentato e difeso dall'avv. Camillo Lerio Miani, domiciliatario in Napoli alla via Toledo, 116, contro la regione Campania - comitato regionale di controllo, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale rappresentato e difeso dall'avv. Maria Antonietta Amati dell'avvocatura regionale, domiciliata in Napoli alla via S. Lucia, 21, e nei confronti del presidente della u.s.l. n. 18 di S. Maria Capua Vetere, n.c., per l'annullamento della decisione del Co.Re.Co. di Napoli n. 207 dell'11 luglio 1990, che ha annullato la delibera n. 617 adottata dalla u.s.l. n. 18 di S. Maria Capua Vetere nella seduta del 14 giugno 1990, avente ad oggetto il mantenimento in servizio fino al settantesimo anno di età del ricorrente; della nota del presidente della u.s.l. n. 18 del 19 luglio 1990, prot. 2677, che ha comunicato al ricorrente la cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età; di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale, nonché per la declaratoria del diritto del ricorrente al mantenimento in servizio fino al raggiungimento del settantesimo anno di età e, in via gradata, fino al raggiungimento di 40 anni di iscrizione obbligatoria alla Cassa pensione sanitari;

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della regione Campania;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;  
 Visti gli atti tutti di causa;  
 Udita alla camera di consiglio del 23 ottobre 1990 la relazione del consigliere Mazzarino;  
 Uditi altresì gli avv. Miani e Amati;  
 Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

#### FATTO

Con atto notificato il 26 e 27 settembre 1990 e depositato il primo ottobre successivo il ricorrente, primario di ruolo della divisione di ostetricia e ginecologia del presidio ospedaliero della u.s.l. n. 18 di S. Maria Capua Vetere, ha esposto di aver maturato al 1° agosto 1990, 65 anni di età ed anni 34, mesi 4 e giorni 10 di anzianità di iscrizione alla Cassa pensione sanitari, con riscatto volontario di 6 anni di laurea, 4 anni di specializzazione e 2 anni di volontariato che il 16 giugno 1964, data di entrata in vigore della legge 10 maggio 1964, n. 336, ricopriva il posto di aiuto dirigente del servizio autonomo dell'ospedale civile di Teano, qualifica equiparata ad ogni effetto di legge a quella di primario in virtù dell'art. 64 e dell'allegato 2 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761. Dando atto di ciò, la u.s.l. n. 18 con delibera 14 giugno 1990, n. 617, aveva disposto il suo trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età ma il Co.Re.Co. aveva annullato il deliberato in quanto l'atto è in «contrasto con l'art. 6 della legge n. 336/1964, che riguarda solo i primari e gli altri sanitari ospedalieri ivi indicati, che erano già tali, e di ruolo, alla data di entrata in vigore della legge stessa».

A sostegno della sua impugnativa ha dedotto:

1. — Violazione dell'art. 6 della legge 10 maggio 1964, n. 336, nonché dell'art. 64 ed allegato 2 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761; eccesso di potere per carenza di presupposti, difetto di motivazione, violazione del giusto procedimento di legge, in quanto all'entrata in vigore della legge n. 336/1964 ricopriva in ruolo il posto di aiuto dirigente della sezione autonoma dell'ente ospedaliero di Teano, per cui legittimamente la u.s.l. n. 18 aveva disposto il suo trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età, richiamando l'art. 64 ed allegato 2 del d.P.R. n. 761/1979 che dispone a tutti gli effetti l'equiparazione della qualifica di aiuto dirigente a quella di primario.

2. — Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 4-*quater* e 4-*quinquies*, della legge 28 febbraio 1990, n. 37 — che detta norme in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad esse equiparate nonché in materia di pubblico impiego — e dell'art. 47 della legge n. 833/1978, dell'art. 15, secondo comma, della legge n. 477/1973, dell'art. 10, sesto comma del d.-l. 6 novembre 1989, n. 357, e, in subordine, degli artt. 3 e 97 della Costituzione, poiché l'art. 1 della legge n. 37/1990 prevede che a decorrere dall'entrata in vigore del d.-l. n. 413/1989 convertito con modificazioni dalla legge n. 37/1990, le disposizioni di cui all'art. 15, secondo e terzo comma, della legge n. 477/1973 ed all'art. 10, sesto comma del d.-l. n. 357/1989, convertito con modificazioni nella legge n. 417/1989, sono estese ai dirigenti civili dello Stato ed, in particolare, stabilisce il mantenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età per il personale in possesso di determinate qualifiche in servizio al 1° ottobre 1974 e comunque, fino al raggiungimento degli anni di servizio richiesti per il massimo della pensione (40 anni di anzianità contributiva) e comunque non oltre il settantesimo anno di età.

Tale normativa sarebbe applicabile anche al ricorrente, che ricopre la qualifica di primario, in quanto: a) lo stato giuridico ed economico del personale delle uu.ss.ii. è disciplinato, salvo quanto espressamente previsto, secondo principi generali e comuni del rapporto di pubblico impiego (art. 47, primo comma, della legge n. 833/1978, che non reca alcuna disposizione sul limite di età per il collocamento a riposo); b) la legge n. 37/1990 opera non soltanto per dirigenti dello Stato ma anche per le categorie ad essi equiparate (art. 1) e quindi anche per gli apicali ai sensi dell'art. 4 della legge n. 833/1978 (primari, direttori sanitari ospedalieri, direttori amministrativi e sanitari della uu.ss.ii.). Il ricorrente è in possesso di tutti i requisiti per l'applicabilità della legge in parola (presenza in servizio al 1° ottobre 1974 e mancato raggiungimento del numero di anni di servizio necessari per il godimento del massimo della pensione).

Invero non si spiega la limitazione ai soli dirigenti statali del beneficio della proroga del mantenimento in servizio previsto dall'art. 1, comma 4-*quinquies*, che erroneamente omette la locuzione «ai dirigenti civili dello Stato ed a personale ad essi collegato ed equiparato», mentre tutti gli altri benefici previsti dal medesimo art. 1 della legge n. 37/1990, commi 1, 2, 3, 4, 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*, che comprendono la locuzione sopra riportata, si estendono anche a personale equiparato ai dirigenti dello Stato e quindi anche ai primari ospedalieri, ai sensi dell'allegato 2 del d.P.R. n. 761/1979.

Nel caso in cui dovesse ritenersi diversamente, il ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinquies* del d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 37, per quanto — in violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione del tutto ingiustificatamente — differenzia posizioni dirigenziali equi-

parate sotto ogni altro profilo giuridico ed economico. Nessuna motivazione d'altra parte potrebbe sorreggere questa diversa scelta operata dal legislatore per i dirigenti civili ed il personale dirigenziale ad esso equiparato *ex lege* (art. 2 del d.P.R. n. 761/1979). Non si spiega un trattamento di minor favore in un ambito tanto delicato, qual è la durata del rapporto di impiego, a carico del personale dipendente dal s.s.n., che già gode di uno stato giuridico ed economico disciplinato dai principi generali in materia di pubblico impiego, ai sensi dell'art. 47 della legge n. 833/1978.

3. — In linea gradata, ulteriore illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 6 della legge n. 336/1964, legge 3 settembre 1982, n. 627, legge n. 459/1965, legge n. 517/1968 ed artt. 53 e 47 della legge n. 833/1978, per le stesse considerazioni di cui al precedente n. 2, ove dovesse ritenersi che le norme non si applicano al ricorrente.

Nel caso di cui trattasi, come previsto in punto di fatto, l'istante deve ancora maturare i 40 anni di iscrizione obbligatoria alla Cassa pensione sanitari, per cui ha diritto di restare in servizio fino a tale maturazione.

4. — In linea gradata, ulteriore questione di illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 6 della legge n. 336/1964, legge 3 settembre 1982, n. 62, legge 7 maggio 1965, n. 459, legge 2 aprile 1968, n. 517, e dell'art. 53, u.c. del d.P.R. n. 761/1979.

La Regione Campania si è costituita in giudizio il 22 ottobre 1990, depositando documenti, e nella camera di consiglio del 23 ottobre 1990 ha resistito oralmente al ricorso.

#### DIRITTO

Il ricorrente, primario di ruolo della divisione di ostetricia e ginecologia del presidio ospedaliero della u.s.l. n. 18 di S. Maria Capua Vetere, ha impugnato il provvedimento del comitato regionale di controllo che ha annullato la delibera della detta u.s.l., avente ad oggetto il mantenimento in servizio di esso istante fino al settantesimo anno di età.

Alla stregua della legislazione vigente e della corrente giurisprudenza il collegio ritiene, in base ad una sommaria deliberazione, che il ricorso debba essere respinto.

Invero appaiono infondati i primi due motivi di gravame (il secondo sotto il profilo della legittimità del provvedimento impugnato), poiché il ricorrente alla data di entrata in vigore della legge 10 maggio 1964, n. 336, non occupava un posto di ruolo nella qualifica di sanitario ospedaliero in posizione apicale, ed in quanto la legge 28 febbraio 1990, n. 37, per quanto concerne il beneficio del mantenimento in servizio previsto dall'art. 1, comma 4-*quinqüies*, si applica, secondo il dettato normativo, ai soli dirigenti statali e non anche al personale ad essi equiparato, seppure l'equiparazione possa estendersi anche al personale medico inquadrato nei ruoli nominativi regionali.

Acquistano così rilevanza le questioni di legittimità costituzionale prospettate nel secondo e terzo motivo di ricorso, questioni che il collegio ritiene non manifestamente infondate in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, per le considerazioni che seguono. Il collegio ritiene invece di non poter proporre all'esame della Corte le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel quarto motivo di ricorso; in quanto le circa tredici pagine di argomentazioni, evidentemente riprodotte in fotocopia, non sono di agevole né tantomeno chiara lettura.

È noto che il limite d'età pensionabile per il personale medico, in passato, pur essendo fissato in via generale al compimento del sessantacinquesimo anno d'età dall'art. 18 del r.d. 30 settembre 1938, n. 1631, è stato oggetto di vari interventi legislativi, quali, a mero titolo esemplificativo: legge 24 luglio 1954, n. 596, che consentiva agli ufficiali sanitari ed ai medici condotti, in servizio di ruolo da data anteriore al 24 agosto 1934, di essere collocati a riposo non prima di aver maturato 40 anni di servizio utile a pensione e, comunque, non oltre il settantesimo anno d'età; legge 20 dicembre 1962, n. 1751, recante analogo disposizione in favore dei medici e veterinari addetti agli uffici comunali (oggi v. legge 7 maggio 1965, n. 549, la cui applicazione è stata estesa agli altri sanitari comunali della sentenza della Corte costituzionale n. 398 del 24 marzo-7 aprile 1988); legge 20 febbraio 1956, n. 68, in favore dei sanitari ospedalieri in servizio di ruolo da data anteriore al 14 novembre 1938; legge 6 ottobre 1964, n. 982, in favore dei sanitari degli ospedali psichiatrici, e così via (per più ampi riferimenti normativi, v. Corte costituzionale n. 134/1986).

Queste numerose elevazioni del limite d'età pensionabile per il personale medico venivano giustificate in base a varie considerazioni, quali: la lunga durata del corso di laurea; la necessità del conseguimento della specializzazione; la circostanza che l'accesso alla qualifica apicale prevede il superamento degli esami di idoneità a primario, scaglionati nel tempo; l'opportunità di non disperdere anzi tempo un patrimonio umano di esperienza e professionalità alla cui formazione lo Stato ha destinato ingenti risorse, ecc.

Successivamente, nel corso degli anni '70, principalmente per l'esigenza di ridurre il preoccupante fenomeno della disoccupazione, veniva ristabilito in via generale il pensionamento al sessantacinquesimo anno d'età: v. d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 4, e, per il personale medico confluito nei ruoli nominativi regionali, d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, art. 53.

Veniva così a ricomporsi un quadro normativo abbastanza omogeneo, che vedeva fissato un termine (sessantacinquesimo anno d'età) uguale per tutte le categorie del pubblico impiego, salvo quelle eccezioni che, il legislatore, nell'ambito delle sue scelte discrezionali, riteneva di dover porre in vista delle peculiarità della funzione esercitata (magistrati e docenti universitari).

Permanevano (e permangono) altresì alcune deroghe a favore di determinate categorie di pubblici dipendenti in possesso di determinati requisiti, giustificate da esigenze settoriali e transitorie; così, ai sensi dell'art. 15 della legge 30 luglio 1973, n. 477, il personale della scuola in servizio alla data del 1° ottobre 1974, che al compimento del sessantacinquesimo anno d'età non abbia raggiunto il numero di anni di servizio richiesto per il conseguimento del massimo della pensione (o per il minimo o per incrementare il minimo), può chiedere di restare in servizio fino al raggiungimento del limite suddetto, e comunque non oltre il settantesimo anno d'età; così, ai sensi dell'art. 6 della legge 10 maggio 1964, n. 336, richiamata in vigore dall'art. 5 del d.-l. 2 luglio 1982, n. 402, come convertito in legge 3 settembre 1982, n. 627, il personale ospedaliero che occupasse un posto di ruolo con la qualifica apicale alla data del 16 giugno 1964 è trattenuta in servizio fino al compimento del settantesimo anno d'età.

La prima deroga si giustifica con la necessità di assicurare una disciplina transitoria nel passaggio dal vecchio regime (in cui i professori venivano collocati a riposo a 70 anni) al nuovo, in cui il limite d'età veniva abbassato a 65 anni (v. Corte costituzionale n. 207 del 9-24 luglio 1986 e n. 461 del 19-27 luglio 1989); la seconda con la preoccupazione del legislatore di non poter sostituire, con personale di pari livello professionale, quello di collocare a riposo, a causa del blocco dei concorsi in conseguenza della guerra e delle prolungate difficoltà post-belliche (v. Corte costituzionale n. 134/1986).

Più di recente, tale quadro normativo è stato notevolmente modificato dal d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 37, che — all'art. 1, ha esteso la norma di cui al citato art. 15, secondo e terzo comma, della legge n. 477/1973 ai dirigenti civili dello Stato, per i quali evidentemente non ricorrono quelle ragioni equitative (assicurare un regime transitorio) che erano state evidenziate per il personale della scuola (Corte costituzionale n. 207/1986).

Se a ciò si aggiunge che anche per i dipendenti regionali (ad es. nella regione Calabria e nella regione Campania) è stata introdotta la possibilità di restare in servizio fino a settanta anni (peraltro tale normativa regionale ha superato il vaglio di costituzionalità: Corte costituzionale n. 238 del 24 febbraio-3 marzo 1988), non sembra infondata la conclusione che ormai il limite dei sessantacinque anni d'età sia invalicabile per poche categorie di pubblici dipendenti in posizione apicale, tra cui proprio quel personale medico per il quale, in passato, il legislatore aveva fondatamente e ragionevolmente di dover elevare l'età pensionabile.

Sembra al collegio che ciò contrasti con vari principi costituzionali, e precisamente:

con l'art. 3 della Costituzione, poiché tale trattamento deteriore per il personale medico dirigente delle u.s.l. non sembra né logico né razionale, specie ove si considera che proprio per tale categoria di pubblici dipendenti, in passato, lo stesso legislatore aveva ritenuto di dover elevare l'età pensionabile per i motivi visti sopra (durata del corso di laurea, necessità della specializzazione, ecc.), che peraltro conservano tuttora la loro validità;

con l'art. 97, primo comma, della Costituzione poiché in tal modo la p.a. viene a privarsi anzi tempo della esperienza e professionalità di personale qualificato, la cui formazione ha richiesto l'impiego di ingenti risorse della collettività.

Analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state rimesse alla Corte con ordinanza 5 ottobre 1990, n. 350, di questa sezione (ricorso 3365/90 reg. gen., n. 462/1990, reg. sez.).

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 34 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenute rilevanti e non manifestamente infondate — in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione — le questioni di costituzionalità dell'art. 1, commi 4-quater e 4-quinquies della legge 28 febbraio 1990, n. 37, che ha convertito con modificazioni il d.-l. 27 dicembre 1989, n. 43, nonché dell'art. 6 della legge 10 maggio 1964, n. 336 — siccome prospettate nei motivi due e tre del ricorso — nelle parti in cui non prevedono l'estensione dei benefici poi previsti anche al personale medico delle uu.ss.ll. attualmente in posizione apicale;*

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

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della segreteria a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio il 23 ottobre 1990.

*Il presidente estensore: MAZZARINO*

*Il consigliere: FERRELLI*

N. 49

*Ordinanza emessa il 18 luglio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 gennaio 1991) dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Agliardi Roberto ed altro*

**Processo penale - Indagini preliminari - Incidente probatorio - Richiesta del p.m. - Notifica all'indagato - Omessa previsione per il difensore - Termine di due giorni da tale incombente per presentare deduzioni - Compressione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 395).

(Cost., art. 24).

#### IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza;

Visti gli atti del procedimento penale n. 11449/90 a carico di Agliardi Roberto e Ravasi Massimo, nei confronti dei quali si procede per il reato di rapina;

Rilevato che in data 3 luglio 1990 è pervenuta la richiesta del p.m. di procedere con incidente probatorio a ricognizione di persona nei confronti degli indagati;

che in data 16 luglio 1990 è stata depositata nella cancelleria di questo giudice la prova delle notificazioni eseguite ai sensi dell'art. 395 del c.p.p. agli indagati;

che è decorso il termine di due giorni previsto dall'art. 396 del c.p.p., senza che siano state presentate deduzioni circa l'ammissibilità e la fondatezza della richiesta di incidente probatorio e senza che siano state esercitate dagli indagati le altre facoltà indicate nella citata norma;

che, stante il disposto degli artt. 395 e 393, primo comma, lett. b), del c.p.p., il p.m. non ha notificato la richiesta di incidente probatorio anche ai difensori degli indagati;

che l'esercizio delle attività indicate nell'art. 396 del c.p.p. postula necessariamente valutazioni di natura tecnica, che richiedono l'intervento del difensore e che non sono surrogabili dalla mera partecipazione di quest'ultimo all'assunzione della prova, posto che l'art. 401, quarto comma, del c.p.p. impedisce in quest'ultima sede la trattazione e la pronuncia di provvedimenti su questioni relative alla ammissibilità e alla fondatezza della richiesta del p.m.;

che il principio generale sancito dall'art. 99 del c.p.p. — il quale estende al difensore le facoltà e i diritti dell'imputato — deve trovare applicazione anche con riguardo alla possibilità di presentare deduzioni a seguito di richiesta di incidente probatorio da parte del p.m., non rientrando tale attività tra quelle da riservarsi personalmente alla parte. Essa investe infatti l'esercizio del diritto di difesa tecnica e si inserisce in un istituto destinato a costituire un'anticipazione della dialettica dibattimentale e del pieno contraddittorio nella formazione della prova;

che i ristrettissimi termini posti a pena di decadenza dall'art. 396 del c.p.p., non consentono all'imputato detenuto di mettersi tempestivamente in comunicazione con il difensore, il quale a sua volta deve poter esaminare la richiesta del p.m. e gli atti depositati nella cancelleria del g.i.p., in tempo utile per poter presentare le deduzioni;

che la mancata presentazione delle deduzioni di cui all'art. 396 del c.p.p., nel procedimento in esame, potrebbe ascriversi al fatto che i difensori degli indagati non sono stati posti in grado di conoscere tempestivamente la richiesta di incidente probatorio del p.m.;

che dunque la eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 395 del c.p.p., per contrasto con l'art. 24 della Costituzione — laddove sancisce l'inviolabilità del diritto di autodifesa e di difesa tecnica in ogni stato e grado del procedimento — appare, oltre che rilevante, non manifestamente infondata nel caso di specie e non può non essere sollevata d'ufficio;

che, nel caso concreto, la necessità di inviare alla Corte costituzionale gli atti relativi alla richiesta di incidente probatorio formulata dal p.m. comporta la sospensione non delle indagini preliminari, ma evidentemente solo di questa specifica fase incidentale, con conseguente impossibilità di dar corso all'assunzione della richiesta ricognizione di persona;

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata la eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 395 del c.p.p. in relazione all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la richiesta di incidente probatorio formulata dal p.m. venga notificata anche ai difensori delle persone nei confronti delle quali si procede per i fatti oggetto della prova;

Dispone la sospensione del richiesto incidente probatorio, ordina la trasmissione degli atti relativi all'incidente stesso alla Corte costituzionale e la restituzione degli atti relativi alle indagini in corso al p.m.;

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

Manda la cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Milano, addì 18 luglio 1990.

Il giudice per le indagini preliminari: ICHINO

Il collaboratore di cancelleria: FRANZO

91C0115

N. 50

Ordinanza emessa il 16 maggio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 gennaio 1991) dal tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra S.p.a. Esselunga e Stanzione Maria ed altri

**Lavoro (rapporto di) - Lavoratori dipendenti del settore commercio - Esclusione, senza limiti temporali, della computabilità dell'indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori del settore industria per i quali non è stata prevista tale esclusione (con riferimento alla tredicesima mensilità) - Incidenza sul principio della retribuzione proporzionata e sufficiente.**

(D.-L. 1° febbraio 1977, n. 12, art. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 1977, n. 91).

(Cost., artt. 3 e 36).

IL TRIBUNALE

CONSIDERATO IN FATTO

Con distinti ricorsi al pretore di Milano, i signori Maria Stanzione, Alberta Bianchi, Gianni Di Tolve, Andrea Merlotti, Margherita D'Antonio, Pasquale Siciliano, Franco Todaro, Valeria Calabrese, Carmela di Bello, Tiziano Gioia, Maria Antonietta Mico, dipendenti della società Esselunga, esponevano che il datore di lavoro aveva riconosciuto utile, ai fini della maturazione degli scatti di anzianità, soltanto l'anzianità di servizio maturata dopo il compimento del ventunesimo anno di età, in conformità a quanto previsto dal contratto collettivo del settore; denunciando la nullità della clausola collettiva di riferimento per contrasto con il principio inderogabile di cui all'art. 37 della Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, chiedevano che venisse riconosciuto il loro diritto alla maturazione degli scatti sin dalla data di assunzione, con condanna del datore di lavoro al pagamento delle relative differenze di retribuzione, debitamente quantificate.

Si costituiva la società convenuta contestando la domanda e spiegando domanda riconvenzionale per la ripetizione dell'indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità.

Con la sentenza n. 1223 del 27 maggio 1988 il pretore accoglieva il ricorso considerando nulla la clausola del contratto collettivo applicata dal datore di lavoro; rigettava la domanda riconvenzionale, sulla base della considerazione di fondo secondo cui la norma di cui all'art. 2 del d.-l. 1° febbraio 1977, n. 12, convertito con modifiche nella legge 31 marzo 1977, n. 91, non deve essere interpretata come inderogabilmente impeditiva del computo della contingenza nella quattordicesima mensilità.

Avverso la sentenza interpone appello la società Esselunga insistendo nelle tesi e domande di prime cure, sia in merito alla decorrenza degli scatti e sia in merito al divieto di computo della contingenza sulla quattordicesima mensilità.

Gli appellati hanno chiesto la conferma della sentenza.

## CONSIDERAZIONI DI DIRITTO

1. — Riproponendo in appello la domanda riconvenzionale di condanna del dipendente alla restituzione delle somme corrisposte a titolo di indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità dal 1977 in poi, la società rende necessario che il tribunale si ponga le seguenti questioni:

a) la ricostruzione del contenuto normativo dell'art. 2 della legge n. 91/1977 onde verificare — ai fini del successivo problema di cui sub b) — se sia corretto affermare che tale articolo, vietando nella specie la corresponsione dell'indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità, determini l'effetto di rendere accoglibile la domanda riconvenzionale dalla società;

b) la compatibilità di tale contenuto normativo (nel senso prospettato dalla società) con i principi costituzionali, giudizio, questo, che il giudice ordinario può richiedere d'ufficio alla Corte costituzionale (art. 23 terzo comma legge 11 marzo 1953, n. 87).

La dipendenza della soluzione della domanda della società dalla soluzione del problema interpretativo dell'art. 2 della legge n. 91/1977 e la connessa indagine sulla compatibilità dell'interpretazione accolta con i principi costituzionali integra la condizione di rilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma da applicare, condizione indispensabile per investire la Corte costituzionale del relativo problema (art. 23, secondo comma, della legge n. 87/1953).

Si osserva che non incide su tale rilevanza la tesi difensiva (subordinata) del dipendente secondo cui la legge n. 91/1977 sarebbe stata abrogata dalla legge 26 febbraio 1986, n. 38 in quanto la domanda riguarda anche un periodo antecedente tale legge del 1986.

2-a. — L'art. 2 della legge n. 91/1977 (testo che si iscrive a pieno titolo, nella cosiddetta «legislazione lavoristica dell'emergenza»: il rilievo non è privo di valenze interpretative), recita nella parte che qui specificamente interessa: «Inoltre, gli effetti delle variazioni del costo della vita o di altra forma di indicizzazione su qualsiasi elemento della retribuzione non possono essere computati in difformità della normativa prevalente degli anzidetti accordi interconfederali e dai contratti del detto settore per i corrispondenti elementi retributivi e limitatamente a tali elementi».

La norma in esame ha per oggetto della propria regolamentazione, testualmente, la materia dell'incidenza delle variazioni del costo della vita e di ogni altra forma di indicizzazione sui vari istituti retributivi.

Nell'ampia formulazione letterale (variazioni del costo della vita e ogni altra forma di indicizzazione) è compresa senza dubbio anche l'indennità di contingenza.

Il parametro al quale si fa riferimento per la regolamentazione che è oggetto proprio della disposizione in esame è la normativa prevalente del settore industriale.

I testi cui fare riferimento per le relative informazioni sono, secondo il tenore letterale inequivoco della disposizione, tanto gli accordi interconfederali sull'indennità di contingenza quanto i contratti collettivi del settore stesso.

Il contenuto della regolamentazione consiste nel limitare gli effetti della variazione del costo della vita e di ogni altra forma di indicizzazione (quindi anche della contingenza: vd. sopra) sugli elementi retributivi del settore industriale preso a parametro e limitatamente a tali elementi.

La disciplina prevalente del settore industriale (giudicato nel 1977 il massimo che potesse essere tollerato dal sistema economico; vd. relazione della XI commissione permanente del Senato sul disegno di legge n. 497 di conversione del d.-l. n. 12/1977) è dunque presa in esame anche per quanto riguarda quegli elementi della retribuzione sui quali è possibile la proiezione degli effetti dei sistemi di variazione del costo del lavoro e di ogni altra forma di indicizzazione (quindi anche la contingenza: vd. sopra) e — all'opposto — sui quali non è consentita la indicizzazione perché non presenti nella normativa prevalente del settore industriale preso come parametro.

Tale interpretazione, imposta dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse (art. 12, primo comma, delle disp. prel. del cod. civ.) è conforme anche al criterio dell'intenzione del legislatore cui si richiama il secondo inciso del primo comma dell'art. 12 testé citato. Tutti i lavori preparatori (si veda l'esordio del relatore Romei alla seduta del Senato del 16 febbraio 1977) rendono inequivocabile che la legge n. 91/1977 ha inteso recepire, nelle linee fondamentali, gli accordi interconfederali 26 gennaio 1977 sul costo del lavoro e sulla produttività. Rispetto al contenuto di essi non è vera la tesi della difesa del dipendente secondo cui in tali accordi non sarebbe stato neppure prospettato l'oggetto dell'incidenza della scala mobile su particolari elementi retributivi. Al contrario, l'art. 2 di tali accordi prospetta che al fine di realizzare la eliminazione degli automatismi derivanti dalla variazione della scala mobile

sui prezzi di produzione o compensi salariali equivalenti o emolumenti aggiuntivi aventi analoghe caratteristiche, in sede di categoria verranno definite le nuove normative dei premi o compensi che decorreranno dal 1° febbraio 1977. Rispetto agli accordi interconfederali in parola non si è avuto dunque da parte della legge n. 91/1977 un travalicamento oggettivo cioè di materia ma esclusivamente una modificazione del tipo di intervento per ottenere la regolamentazione di una materia identica, nel senso che al prospettato intervento per atto di autonomia collettiva si è sostituito un intervento per legge.

Oltre ad una connessione specifica, va rilevata — tra legge n. 91/1977 e accordi interconfederali citati — una relazione generica quanto a finalità. Entrambi si pongono in una prospettiva di riduzione del costo del lavoro attraverso una operazione che tendeva ad uniformare i trattamenti retributivi a quelli del sistema industriale. Tale finalità sarebbe stata frustrata se, al contrario, fossero consentiti, dalla interpretazione della norma, trattamenti difformi da quelli presi a parametro.

Si può dunque concludere che l'operatività dell'inciso finale dell'art. 2 della legge n. 91/1977 può così riassumersi: ad una variazione del costo della vita fa riscontro una variazione dell'ammontare di un istituto retributivo se e nella misura in cui ciò sia stabilito dalla prevalente contrattazione del settore industria. In base a tale disposizione quindi l'indennità di contingenza non incide su quell'elemento sicuramente retributivo che è la quattordicesima mensilità se la quattordicesima mensilità non è presente nella prevalente contrattazione del settore industria.

L'interpretazione accolta dal tribunale e qui esposta ai fini del rilevamento della condizione della rilevanza è del resto quella adottata e fatta propria dalla Corte costituzionale nella sentenza 23 giugno 1988, n. 697.

2.b. — Quanto al punto di fatto costituito dalla circostanza che la prevalente contrattazione collettiva del settore industriale non prevede la quattordicesima mensilità, si osserva che esso è incontrovertito.

La società ha sempre dedotto — sin dal primo grado — tale circostanza e il dipendente non l'ha espressamente contestata. Anzitutto il dibattito giudiziale di primo grado si è svolto sul presupposto che la prevalente disciplina del settore industriale non prevede la quattordicesima mensilità.

3. — L'art. 36 cos. oltre ad assicurare una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro, si impegna — in via di principio — a garantire che tale retribuzione sia in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.

Tendenzialmente, quindi, la norma ricordata prospetta il diritto ad un salario reale, intendendosi con tale termine, sostanzialmente, l'idoneità del salario nominale (espresso in denaro) ad acquisire quei beni intermedi e strumentali, di vario genere e qualità, dai quali discende il soddisfacimento del bisogno finale (una esistenza libera e dignitosa).

Le continue modificazioni in senso ascendente del valore di scambio dei beni intermedi e strumentali, espresse nell'aumento del prezzo degli stessi, ha sempre reso attuale il problema dell'adeguamento delle retribuzioni del lavoratore dipendente al costo della vita.

Storicamente lo strumento per adeguare i salari al mutamento del potere d'acquisto del denaro per l'aumento dei prezzi dei beni, può essere attuato o con sistemi di correzione automatica delle retribuzioni (indicizzazione dei salari) ovvero con procedure periodiche di (ri)contrattazione dei salari stessi.

Il nostro ordinamento attua un sistema misto astrattamente ideale ad associare alla funzione di «ammortizzatore delle tensioni sociali» del metodo di indicizzazione, la conservazione del ruolo sindacale che si esprime nella contrattazione periodica dei trattamenti salariali.

Nel nostro ordinamento l'indicizzazione (e cioè uno dei concorrenti sistemi di salvaguardia del salario reale) è attuata — in linea generale — dalla scala mobile sulla contingenza che trae origine dal d.l. 1° agosto 1945, n. 692, e attraverso numerosi atti di autonomia collettiva sfocia nell'accordo interconfederale 25 gennaio 1975 che istituisce il punto unico di contingenza.

Queste sommarie indicazioni consentono di affermare senza alcun dubbio che l'indennità di contingenza:

- a) dal punto di vista del sinallagma contrattuale è retribuzione in senso proprio;
- b) dal punto di vista funzionale costituisce uno strumento essenziale per garantire l'osservanza del precetto costituzionale che vuole che la retribuzione sia sufficiente ad assicurare al dipendente e alla di lui famiglia una esistenza libera e dignitosa.

Per quella parte di variazione del costo della vita coperta dal sistema di scala mobile, infatti, il lavoratore è garantito automaticamente e comunque in virtù della convenzione sulla quale il sistema è fondato.

4. — Una norma di legge che intervenga, senza limitazioni di tempo, sull'indennità di contingenza bloccandone le variazioni positive o limitando i suoi effetti ad una parte della retribuzione dovuta al lavoratore dipendente, non può non suscitare seri sospetti di incostituzionalità per violazione della già ricordata norma dell'art. 38 della Costituzione.

E per tale aspetto non è manifestamente infondata la questione della sua legittimità costituzionale.

Tali tipi di intervento si pongono innanzitutto in contraddizione di principio con il precetto sopra ricordato. Essi ipotizzano — infatti — con la loro assenza di limite temporale di efficacia, una irrealistica situazione di fatto in cui il bene finale integrale assicurato dal precetto costituzionale avrebbe sempre lo stesso costo per il lavoratore dipendente. La contraddizione di principio è tanto evidente che lo stesso legislatore della legge n. 91/1977 aveva previsto originariamente — come è noto — che il provvedimento in questione avesse durata temporalmente limitata. Tale originario disegno svelava da un lato la consapevolezza dell'irragionevolezza di interventi comunque diretti a limitare gli effetti della contingenza e dall'altro individuava la ragionevolezza di tali interventi nella presenza di situazioni eccezionali e quindi ne postulava la sostanziale temporaneità, correlabile alla permanenza della situazione eccezionale giustificatrice.

Questa Corte ha già del resto chiarito come la modificazione di uno stato di fatto, stato di fatto assunto per la sua importanza ed eccezionalità a condizione giustificatrice di una norma, possa determinare una diversa valutazione di tale norma sotto il profilo costituzionale allorquando cessi la causa eccezionale che tale norma giustificava (Corte costituzionale 12 aprile 1989, n. 181).

Nella specie sottoposta all'esame dell'ecc.ma Corte costituzionale è fondatissimo il dubbio — da parte del tribunale remittente — che le ragioni economiche che mossero il legislatore a bloccare la indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità, ragioni individuabili nella crisi del sistema produttivo verificatasi intorno all'anno 1977 (e non a caso responsabili di una legislazione lavoristica di emergenza, come, ad esempio, i seguenti testi:

1) il d.-l. 11 ottobre 1976, n. 699, convertito con modifiche nella legge 10 dicembre 1976, n. 797, in tema di conversione in BOT di parte dell'indennità di contingenza;

2) legge 23 maggio 1977, n. 266, modificativa del regime giuridico del contratto a termine;

3) d.-l. 3 dicembre 1977, n. 876, convertito con modifiche nella legge 3 dicembre 1978, n. 18, in materia di contratto a termine nel commercio e nel turismo;

4) d.-l. 7 febbraio 1977, n. 15, convertito nella legge 7 aprile 1977, n. 102, sul contenimento del costo del lavoro;

5) legge 12 agosto 1977, n. 675, sulla riconversione industriale;

6) d.-l. 30 marzo 1978, n. 80, convertito con modifiche nella legge 26 maggio 1978, n. 215, nonché d.-l. 13 dicembre 1978, n. 795, convertito nella legge 9 febbraio 1979, n. 36, sulla mobilità dei lavoratori), siano venute meno nel tempo, provocando così la sopravvenuta incompatibilità dell'art. 2 della legge n. 91/1977 (nella parte denunciata dall'ordinanza) con l'art. 36 della Costituzione in quanto norma ordinaria impeditiva della attuazione della norma costituzionale.

5. — Un ulteriore profilo di non manifesta infondatezza si rileva riflettendo sulla natura strettamente retributiva delle mensilità aggiuntive (tra le quali la quattordicesima) e sul tipo di effetto prodotto dall'art. 2 della legge n. 91/1988 nel punto in cui esclude l'incidenza della contingenza sulla quattordicesima.

È noto che le mensilità aggiuntive (tredicesima e quattordicesima) costituiscono, nell'ambito dei rapporti di lavoro per i quali sono previste, vera e propria retribuzione, vale a dire compenso per l'opera prestata nell'arco di tempo correttamente considerabile *secundum rerum naturam* (l'anno). Ciò significa che la retribuzione dovuta a quel dipendente nell'anno di prestazione è globalmente la retribuzione quale risulta dalla somma della retribuzione dovuta per i mesi di calendario più quella dovuta per le mensilità aggiuntive (convenzionali rispetto alla durata reale dell'anno).

Ciò è tanto vero che nei casi di cessazione del rapporto all'interno del periodo annuale, le mensilità aggiuntive vengono attribuite per «rate» in funzione del tempo reale di prestazione del lavoro.

Ed allora l'esclusione dell'incidenza della contingenza sulla quattordicesima mensilità è qualificabile — teoricamente — non come riduzione del valore della contingenza ma come esclusione di una parte della retribuzione ordinaria dalla tutela della indicizzazione.

Ed allora è ravvisabile un contratto con l'art. 3 della Costituzione perché a differenza dei lavoratori del settore industria, per i quali l'indicizzazione opera su tutta la retribuzione ordinaria, una parte cospicua di lavoratori subordinati (quelli del settore commercio) viene trattata in modo diverso.

Non sembra al tribunale remittente che sia obiettivamente rilevabile tra lavoratori dell'industria e lavoratori del commercio una diversità di situazioni tale da giustificare la violazione del principio di parità espresso dall'art. 3 della Costituzione.

In primo luogo i settori messi a confronto raggruppano categorie e posizioni lavorative che sono — pur nelle diversità funzionali correlati alle diverse esigenze dei due settori — sostanzialmente omogenee tra loro. Non è possibile rinvenire nel settore discriminato un'area investita da privilegio istituzionalizzato o sottoposto a normative legali caratterizzanti.

In secondo luogo è di comune esperienza che le retribuzioni del commercio sono in genere più basse delle retribuzioni del settore industria per gli inquadramenti corrispondenti o affini. Ciò — se da una parte esclude l'esistenza di una diversità che ragionevolmente giustifichi un trattamento diversificato e deteriore in punto contingenza — induce a ritenere come molto probabile che la corresponsione della quattordicesima abbia avuto, per il settore commercio, una finalità essenzialmente perequativa del trattamento economico globale.

Ad identiche conclusioni circa la violazione dell'art. 3 della Costituzione, si perviene anche se si ipotizzasse — contro la struttura normativa degli istituti fin qui considerati — che la norma qui denunciata riduca la entità della contingenza pur considerando tutta la retribuzione. Anche questa forzata interpretazione collimerebbe con l'art. 3 della Costituzione in quanto verrebbe a legittimare (senza ragione: vd. sopra) un trattamento di contingenza diversificato a deteriore per una parte rilevante di lavoratori subordinati (settore commercio) rispetto a quello riservato ai lavoratori dell'industria.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 e segg. della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1983, n. 87;*

*Dichiara d'ufficio non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. 1<sup>o</sup> febbraio 1977, n. 12, convertito con modifiche nella legge 31 marzo 1977, n. 91, nella parte in cui esclude, senza limiti temporali, la computabilità dell'indennità di contingenza quattordicesima mensilità del settore commercio, per contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere.*

Milano, addì 16 maggio 1990

*Il presidente: (firma illeggibile)*

91C0116

**N. 51**

*Ordinanza emessa il 12 marzo 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 gennaio 1991) dalla commissione tributaria di primo grado di Urbino sul ricorso proposto da Ciacci Franco contro l'ufficio imposte dirette di Urbino*

**Riscossione delle imposte - Avviso di accertamento relativo alla rettifica del reddito dell'azienda nell'anno della cessione ed in quello anteriore - Non prevista notifica al cessionario dell'azienda medesima - Violazione del diritto di difesa.**

**(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 66, primo comma).**

**(Cost., art. 24).**

**LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO**

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso prodotto da Ciacci Franco, Carpegna, avverso avviso di mora;  
Letti gli atti;

Sentita la rappresentante dell'ufficio dott.ssa Sposato Vincenzina, presente il ricorrente legalmente invitato;

Udito il relatore Braccioni dott. Patrizio;

**RITENUTO IN FATTO**

Con ricorso spedito il 31 ottobre 1988, il sig. Ciacci Franco impugnava l'avviso di mora notificato il 17 agosto 1988 portante la somma di L. 3.795.976.

L'avviso di mora era stato notificato al sig. Ciacci a norma dell'art. 66 del d.P.R. n. 602/1973 quale cessionario di una azienda (cinematografo) sita in comune di Carpegna.

Il ricorrente sollevava eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 66 per violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Il cessionario dell'azienda, cui va notificato il solo avviso di mora, non è affatto in grado di conoscere i motivi dell'accertamento dell'ufficio, e non può dunque difendersi avendo conoscenza del solo avviso di mora, atto non motivato.

Il caso di specie appariva addirittura paradigmatico in quanto il cedente dell'azienda, sig. Bonfè, era deceduto alcuni mesi prima della notifica dell'avviso di mora. Ciò aveva addirittura impedito al ricorrente di sapere se gli avvisi di accertamento, presumibilmente notificati al Bonfè, fossero stati impugnati o meno.

Il cessionario dell'azienda poteva ben impugnare l'avviso di mora adducendo le difese che avrebbe potuto addurre contro gli avvisi di accertamento ma nella impossibilità effettiva di conoscerli non era in grado di opporre alcuna difesa.

Chiedeva comunque l'annullamento dell'avviso.

Con nota depositata il 15 novembre 1989 l'ufficio affermava che la solidarietà *ex art. 66* era *ope legis*. Specificava inoltre che trattavasi in particolare di privilegio in quanto l'esattore poteva procedere al pignoramento dei beni aziendali senza coinvolgere la persona dell'acquirente.

All'odierna udienza erano presenti le parti che si riportavano ai rispettivi assunti.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Il collegio ritiene non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 66 del d.P.R. n. 602/1973.

Tale norma, se combinata con l'art. 46 del medesimo decreto, viola palesemente il diritto alla difesa di cui all'art. 24 della Costituzione.

Precisato che questo collegio ritiene sicuramente legittima l'interpretazione data dall'ufficio all'art. 66, per la quale l'azienda diviene un complesso di beni posto a garanzia del credito erariale, purtuttavia al cessionario dell'azienda non viene concessa alcuna possibilità di difesa nel momento in cui si trovi ad opporsi ad un avviso di mora scaturente da accertamenti a carico di terzi assolutamente estranei.

Infatti, specialmente nel caso in cui il debito d'imposta si riferisca all'esercizio precedente alla data della cessione, l'acquirente non può che essere all'oscuro di eventuali violazioni commesse dal cedente.

Se quindi seguendo l'insegnamento della Corte costituzionale può essere ritenuto legittimo soddisfare il credito erariale su di un bene posseduto da soggetti che non hanno dato causa a tale credito, non pare legittimo impedire sostanzialmente a questi ultimi di difendersi con gli stessi mezzi e possibilità di coloro che violazioni hanno commesso.

Diversamente opinando, il diritto di difesa si ridurrebbe ad un diritto teorico e non effettivo, come invece indicato in tanta illuminante giurisprudenza della Corte costituzionale.

In proposito, non soccorrerebbe all'uopo neppure la recente giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra diritto di difesa e avviso di mora nell'ipotesi di solidarietà fra società o ente è rappresentante legale.

In questa ipotesi, può ritenersi vero che il rappresentante legale di una società può opporsi all'avviso di mora sollevando le medesime eccezioni che avrebbe sollevato contro l'avviso di accertamento, ma ciò è possibile in quanto il rappresentante ha comunque la possibilità di reperire e conoscere l'avviso di accertamento notificato alla società.

Nell'ipotesi in esame, invece, fra cedente e cessionario dell'azienda vi è estraneità assoluta, cosicché non è rinvenibile la possibilità di cui si faceva sopra cenno.

*P. Q. M.*

*Ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 66, primo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in relazione all'art. 24 della Costituzione nella parte in cui non prevede espressamente il diritto del cessionario dell'azienda di avere notifica dell'avviso di accertamento relativo a rettifica del reddito derivante dall'azienda nell'anno della cessione ed in quello anteriore;*

*Dispone sospendersi il procedimento in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone altresì che la presente ordinanza sia comunicata al presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato nonché notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti in causa.*

Urbino, addì 12 marzo 1990

*Il presidente:* POLIDORI

*Il relatore:* BRACCIONI

N. 52

*Ordinanza emessa il 4 dicembre 1990 dal pretore di La Spezia  
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Piotto Raffaello ed altri e il prefetto della provincia di La Spezia*

**Circolazione stradale - Infrazioni alle norme del codice stradale - Sanzioni - Possibilità di obblare secondo la precedente normativa mediante il pagamento di una determinata somma (L. 5.000) - Esclusione di tale possibilità con norma di interpretazione autentica ritenuta invece di contenuto innovativo - Violazione del principio di irretroattività delle norme penali.**

(Legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 20, ultimo comma).

(Cost., art. 25).

#### IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con tre distinti ricorsi, depositati, il primo il 14 giugno 1990, gli altri due il 25 settembre 1990, Piotto Raffaello, Patti Sebastiano e Rosati Gino proponevano opposizione avverso complessivamente quattro ordinanze-ingiunzioni del prefetto di La Spezia, con le quali veniva sanzionata la violazione o dell'art. 4 o dell'art. 115 del codice della strada.

Fissata l'udienza di comparizione, si costitutiva, a mezzo di funzionario all'uopo delegato, il prefetto di La Spezia, il quale instava per il rigetto delle opposizioni.

All'udienza del 22 novembre 1990 le tre opposizioni venivano riunite ed il pretore si riservava.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Le opposizioni si fondano tutte sullo stesso motivo, rappresentato dall'aver i ricorrenti a suo tempo provveduto all'oblazione mediante il pagamento della somma di L. 5.000.

L'avvenuto pagamento di tale somma è pacifico.

Il problema è rappresentato dalla sufficienza o meno di essa allo scopo.

È noto che l'art. 11 della legge 14 febbraio 1974, n. 62, nel modificare l'art. 138 del codice della strada, aveva disposto che per le violazioni delle ordinanze emesse ai sensi dell'art. 4 del c.d.s., o dei divieti di sosta previsti dall'art. 115 stesso codice, il trasgressore era ammesso a pagare immediatamente la somma di L. 5.000.

Successivamente, l'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nel disciplinare in via generale l'istituto del pagamento in misura ridotta, aveva espressamente disposto che «nei casi di violazione del testo unico delle norme sulla circolazione stradale (...) continua (...) ad applicarsi (...) l'art. 138 del testo unico approvato con d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, con le modifiche apportate dall'art. 11 della legge 14 febbraio 1974, n. 62».

Più recentemente, l'art. 20 ultimo comma, della legge 24 marzo 1989, n. 122, ha così disposto: «la disposizione risultante dal combinato disposto dell'art. 11 della legge 14 febbraio 1974, n. 62 e degli artt. 113 e 114 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in relazione alla disposizione del quarto comma del citato art. 11, deve essere interpretata nel senso che la somma di L. 5.000 era dovuta soltanto fino alla vigenza delle sanzioni edittali previste prima degli aumenti operati dagli stessi artt. 113 e 114».

In relazione a tale ultima norma appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

*Sulla rilevanza*

Tutte le ordinanze-ingiunzioni opposte si riferiscono ad infrazioni agli artt. 4 o 115 del c.d.s. avvenute nel 1985. È pertanto evidente che, ritenendosi costituzionalmente legittima la norma, la somma a suo tempo sborsata risulterebbe insufficiente allo scopo di effettuare l'oblazione.

Viceversa, ritenendone l'incostituzionalità, la somma stessa risulterebbe sufficiente, dal momento che, per effetto del rinvio dell'art. 16 della legge n. 689/1981 all'art. 138 del c.d.s. ed all'art. 11 della legge n. 62/1974, all'epoca le violazioni in questione risultavano ancora oblazionabili con il pagamento della somma *de qua*.

*Sulla non manifesta infondatezza*

La norma in questione è formulata con una norma interpretativa.

A prescindere dal più generale problema della liceità delle norme interpretative, quello che nel caso di specie è dubbio è che l'art. 20, ultimo comma, della legge n. 122/1989 sia in realtà, sotto l'apparenza di una norma interpretativa, una norma novativa.

Il discrimine tra le due categorie è indubbiamente di difficile individuazione.

Non pare peraltro possibile considerare norma interpretativa quella che abbia un effetto abrogativo, sia pure parziale.

Nel caso di specie, l'art. 16 della legge n. 689/1981 conservava espressamente in vigore l'intero art. 11 della legge n. 62/1974.

L'art. 20, ultimo comma, della legge n. 122/1989 finisce in definitiva per abrogare il 4° comma di tale articolo (il comma relativo appunto all'oblazione delle infrazioni sopra indicate mediante il pagamento della somma di L. 5.000).

Ciò può essere visto o come una parziale abrogazione di tale art. 11 della legge n. 62/1974, ovvero come una parziale abrogazione dell'art. 16 della legge n. 689/1981. In un caso come nell'altro il risultato però non cambia: si ha una abrogazione che non può farsi rientrare nell'ambito del fenomeno interpretativo, non foss'altro per il divieto di *interpretatio abrogans* (che vale anche per il legislatore, allorché questi pretenda solo di interpretare e non di innovare il quadro normativo) discendente dai principi.

Posto dunque che l'art. 20, ultimo comma, della legge n. 122/1989, va considerato quale norma innovativa, esso risulta in contrasto con il divieto di retroattività di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che pare senz'altro applicabile non solo alle norme penali, bensì più in generale a qualunque norma sanzionatoria, e dunque anche a quelle in materia di sanzioni amministrative.

*P. Q. M.*

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, ultimo comma, della legge n. 122/1989 in relazione all'art. 25, secondo comma, della Costituzione;*

*Sospende il giudizio davanti a sé;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale e sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.*

La Spezia, addì 4 dicembre 1990

*Il pretore: FORNACIARI*

*Il collaboratore di cancelleria: DE NEGRI*

91C0118

N. 53

*Ordinanza emessa l'8 novembre 1990 dal tribunale di Torino  
nel procedimento penale a carico di Rodio Marcello*

**Imposte - Infedele dichiarazione dei redditi - Interpretazione formulata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 247/1989: necessità di un'attività fraudolenta) - Difformità dall'interpretazione della Corte di cassazione, sezioni unite (sentenza 6 luglio-23 ottobre 1990) - Disparità di trattamento - Violazione del principio della tassatività delle fattispecie penali.**

**(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 4, primo comma, n. 7, convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516).**

**(Cost., artt. 3 e 25).**

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il contrasto creatosi tra la giurisprudenza della Corte di cassazione a sezioni unite (sentenza 6 luglio-23 ottobre 1990) e quella della Corte costituzionale (sentenza n. 247/1989) sull'interpretazione della norma penale di cui all'art. 4, n.7, della legge n. 516/1982, impone a questo tribunale il dovere di sollevare nuovamente la questione di legittimità costituzionale della norma stessa.

In altra occasione, la Corte costituzionale aveva dichiarato manifestamente infondata la stessa questione, su rilievo che essa era stata decisa e che la stessa Corte di cassazione, esprimendo contrario avviso rispetto ad una sua precedente decisione, aveva accolto l'indirizzo delineato dalla Corte costituzionale nella menzionata sentenza (v. ordinanza n. 279/1990). Senonché, la questione viene adesso nuovamente aperta in tutti i suoi risvolti dalla decisione citata delle sezioni unite della Cassazione, che ha fornito un'interpretazione ben diversa da quella della Corte costituzionale e di quelle decisioni della sezione terza che si erano allineate a quella del supremo giudice costituzionale. Infatti, secondo le sezioni unite non sono necessari ulteriori elementi, per l'integrazione della menzionata fattispecie penale, oltre quelli richiesti palesemente dalla norma, ossia la semplice omissione d'indicazione di componenti positivi di reddito in taluno degli atti indicati nell'art. 4, n. 7. Non è richiesto, insomma, il c.d. *quid pluris*, che, viceversa richiede la Corte costituzionale come *condicio sine qua* non per la conformità dell'impugnata norma ai principi costituzionali.

Tutto questo genera un fortissimo disagio in chi istituzionalmente deve applicare la legge: una norma penale, che peraltro prevede pesanti sanzioni, non può non essere chiara e non può ammettere una duplicità di interpretazioni diametralmente opposte, entrambe — si badi — egualmente plausibili alla stregua dei normali criteri ermeneutici. Se il legislatore non è stato chiaro, se, in altri termini, non si sa bene quale sia la condotta che ha inteso sanzionare penalmente, non si scorge la ragione per la quale la norma (da tutti giudicata d'infelicitissima formulazione) debba continuare a vivere nell'ordinamento. Essa può generare soltanto (come ha generato) deplorabili disparità di trattamento, nascenti dalle varie interpretazioni che ne sono state date: esigere o meno quell'ulteriore elemento richiesto dalla Corte costituzionale, comporta in moltissimi casi, rispettivamente, l'assoluzione oppure la condanna dell'imputato. È stato detto che il nostro sistema tributario è uno dei più caotici e meno chiari che si conoscano; se ciò è vero, la norma di cui all'art. 4, n. 7, della legge n. 516/1982 potrebbe esserne il simbolo più perverso.

Sta di fatto, comunque, che l'attuale e più autorevole indirizzo della giurisprudenza della giurisdizione penale ordinaria, che, secondo una felicissima espressione della Corte costituzionale, costituisce il «diritto vivente», è nel senso di escludere la necessità di quel «*quid pluris*», che invece la Corte costituzionale richiede perché la norma venga ritenuta conforme dalla Costituzione. E poiché, a parere di questo tribunale, l'interpretazione delle sezioni unite è tutt'altro che priva di fondamento; seguirne adesso l'indirizzo potrebbe comportare di fatto l'applicazione di una norma che nelle presenti condizioni potrebbe essere ritenuta incostituzionale. Ciò non sembra consentito al giudice, che, in questi casi ha il dovere di rimettere la questione alla Corte costituzionale.

Ora, poiché nel caso di specie la questione è rilevante in quanto, a seconda dell'interpretazione seguita, l'imputato potrebbe essere assolto oppure condannato, dato che gli viene contestato di avere dissimulato componenti positivi di reddito, con una condotta meramente omissiva, per importi tali da alterare in misura rilevante il risultato della dichiarazione, il procedimento va sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale perché decida se l'art. 4, n. 7 citato, così come oggi viene interpretato dalla Corte suprema di cassazione, sia conforme o meno ai principi costituzionali, segnatamente a quello che assicura una parità di trattamento nelle medesime situazioni (art. 3), nonché a quello della punibilità in base ad una legge che delinea in modo preciso la condotta punibile (art. 25, secondo comma della Costituzione).

P. Q. M.

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

Solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, n. 7, del d.-l. 10 luglio 1982, n. 429, come convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516, per violazione degli artt. 25, secondo comma, e 3 della Costituzione;

Sospende il processo promosso contro Rodio Marcello in relazione alla violazione dell'art. 4, 1° comma, n. 7, del decreto-legge citato e manda alla cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma, per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti dei due rami del parlamento.

Torino, 8 novembre 1990

Il presidente: (firma illeggibile)

Il segretario: MANFRIN

N. 54

*Ordinanza emessa il 28 novembre 1990 dal pretore di Perugia  
nel procedimento penale a carico di Aprile Ettore ed altro.*

**Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro 15 giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.**

(C.P.P. 1988, artt. 563, quarto comma, 446, primo comma, 549 e 563, primo comma).

(Cost., artt. 25 e 76).

#### IL PRETORE

Ha Pronunciato la seguente ordinanza nell'udienza dibattimentale del 28 novembre 1990 relativa al proc. pen. n. 308/1990 r.g. dib. pretura di Perugia a carico di Aprile Ettore e Sparanide Giampaolo.

#### RILEVATO IN FATTO

Con decreti ritualmente notificati rispettivamente in data 13 settembre 1990 e 11 ottobre 1990 il p.m. in sede disponeva la citazione innanzi a questo pretore per l'odierna udienza di Aprile Ettore e Sparanide Giampaolo, imputati del reato di cui agli artt. 81, 110, 476, 482, 491, 61, n. 7 del c.p. commesso in Perugia dal 17 giugno 1983 al luglio 1989; nella fase degli atti preliminari al dibattimento, costituitosi ritualmente p.c. il presidente della cassa edile della provincia di Perugia, Lana Raimondo, gli imputati avanzavano richiesta di applicazione della pena ai sensi degli artt. 444 e 563, quarto comma del c.p.p. (quantificando la pena, previo riconoscimento delle attenuanti generiche da dichiararsi equivalenti alla contestata aggravante e considerando la continuazione nonché la riduzione *ex artt. 444 del c.p.p.*, in mesi nove di reclusione per lo Sparanide e mesi dodici per l'Aprile) e subordinando la richiesta alla concessione della sospensione condizionale della pena. Il p.m. prestava consenso.

Non ritiene questo giudicante che il reato ascritto agli imputati possa, in via preliminare, essere dichiarato estinto per effetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 75/1990, come richiesto dalla difesa, né di altri precedenti provvedimenti di clemenza. Va rilevato in proposito, in primo luogo, che la contestata aggravante è applicabile ad ogni delitto che comunque offenda il patrimonio e quindi anche a quello *de quo* (così Cassazione sezioni unite, 9 luglio 1960 in giur. pen. 61, II, p. 193) che, pur avendo un'oggettività giuridica diversa dai diritti patrimoniali annovera fra gli elementi costitutivi del fatto tipico una lesione per il patrimonio altrui quale conseguenza diretta e non meramente accidentale.

E comunque l'aggravante in esame sussiste in ogni delitto determinato, come nella specie, da motivo di lucro (terza ipotesi di cui all'art. 61, n. 7 del c.p.) che abbia prodotto alla persona offesa un danno patrimoniale di rilevante gravità (nel caso in esame il danno ammonta a L. 851.883.922).

Né vi è prova in atti della possibilità di escludere l'aggravante con riferimento ai singoli episodi criminosi.

Ciò premesso ai sensi dell'art. 4, primo comma, lett. c) del decreto del Presidente della Repubblica n. 75/1990 il reato in esame deve ritenersi escluso dal recente provvedimento di amnistia (pena editale massima per il reato contestato anni quattro aumentata per effetto dell'art. 61, n. 7, del c.p.).

#### RITENUTO IN DIRITTO

##### I

Questo pretore, a seguito della richiesta di «patteggiamento» avanzata nella fase degli atti preliminari al dibattimento dagli imputati e sulla quale il p.m. ha prestato il proprio consenso, si trova a dover applicare al presente giudizio la norma di cui all'art. 563, quarto comma, del c.p.p.

Tale disposizione, se da un lato individua nel pretore del dibattimento l'organo giurisdizionale competente sulla richiesta di applicazione della pena «patteggiata» presentata oltre il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. (costituendo così il fondamento della legittimazione di questo giudice alla decisione sulla domanda avanzata dall'imputato, con il consenso del p.m., in questa sede), dall'altro viene per sé sola a consentire che l'imputato, come nel caso che occupa, chieda l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo lo spirare del termine cui si è testè fatto riferimento.

In altre parole sembra corretta la ricostruzione sistematica delle norme relative al giudizio pretorile in base alla quale, ove l'art. 563, quarto comma, del c.p.p. venisse espunto dalla disciplina del codice di rito, il termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto di citazione al giudizio stabilito per il deposito da parte dell'imputato della richiesta di patteggiamento presso l'ufficio del pubblico ministero dell'art. 555, primo comma, lett. e), dovrebbe considerarsi perentorio.

A questa conclusione si perviene se solo si consideri che nel progetto preliminare del codice di procedura penale, la cui disciplina è stata peraltro quasi integralmente recepita, salvo che per aspetti di carattere eminentemente ordinamentale, dal testo definitivo del codice, non esisteva norma analoga all'attuale art. 563, quarto comma, del c.p.p. La commissione redigente il progetto spiega al riguardo nella relazione ad esso allegata che «la disposizione relativa all'applicazione della pena su richiesta, opera un invio integrale alla disciplina prevista per questa forma di giudizio abbreviato per i reati di competenza del tribunale (art. 556)» e che, «in ossequio al principio della massima semplificazione imposta dalla delega, si è però stabilito che la richiesta di pena a norma dell'art. 439 deve essere presentata nel termine di quindici giorni dalla notifica del decreto di citazione (art. 548, primo comma, lett. e)» (così, testualmente, in suppl. ord. n. 2 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 250 del 24 ottobre 1988, pag. 123).

E proprio la perentorietà di questo termine, corrispondente a quello di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p., a costituire «la ragione per cui il termine dilatorio tra la data della notifica e la data del dibattimento è più lungo rispetto a quello del procedimento davanti al tribunale: si deve infatti dare all'imputato il tempo di presentare la richiesta di giudizio abbreviato ovvero di applicazione della pena su richiesta, e solo ove risulti che entro il termine di quindici giorni l'imputato non ha presentato tale richiesta, il pubblico ministero provvederà a fare eseguire la notifica del decreto alle altre parti, a formare il fascicolo per il dibattimento e a trasmetterlo al pretore unitamente al decreto di citazione» (così, testualmente, chiarisce il complessivo inquadramento sistematico della «struttura» del patteggiamento in pretura, la relazione al progetto preliminare in *Gazzetta Ufficiale* cit. pag. 123).

Ora, poiché la disciplina del patteggiamento stabilita dal progetto preliminare per il giudizio pretorile è stata, con l'eccezione delle modifiche apportate con l'attuale art. 563 del c.p.p. all'art. 556 del progetto, praticamente trasfusa nel testo definitivo del codice, sembra indubitabile che, in assenza della norma impugnata, la richiesta di patteggiamento avanzata dall'imputato in questa sede dovrebbe considerarsi inammissibile perché tardiva.

Che se poi la norma di cui all'art. 563, quarto comma, del c.p.p. dovesse al contrario ritenersi meramente esplicativa della disciplina comunque applicabile al patteggiamento in Pretura in virtù del richiamo operato dagli artt. 549 e 563, primo comma, del c.p.p. all'art. 446, primo comma, del c.p.p., sarebbe il combinato disposto di queste ultime norme, nella parte in cui consente all'imputato pure nel giudizio pretorile di presentare la richiesta di applicazione di pena «patteggiata» dopo la scadenza del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, ad essere suscettibile di applicazione, unitamente all'art. 563, quarto comma, del c.p.p., nel presente giudizio.

In ipotesi, anche a tali norme dovrebbe ritenersi estesa la questione di costituzionalità che si cercherà di seguito di motivare in punto di fondatezza.

## I I

Sembra a questo pretore che la norma di cui al quarto comma dell'art. 563 del c.p.p., e, in ipotesi, per quanto sopra motivato in punto di rilevanza, il combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma, del c.p.p., consentendo all'imputato di formulare la richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. e stabilendo la competenza del pretore su tale richiesta, si ponga in contrasto con il dettato degli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione. Di seguito, per ragioni di pratica stesura della presente ordinanza, si farà esclusivo riferimento all'art. 563, quarto comma, del c.p.p., dovendosi peraltro ritenere esteso anche al combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma, del c.p.p., nell'ipotesi di cui al precedente punto I, quanto si verrà dicendo a proposito della prima norma.

## I I I

In primo luogo la norma *de qua* sembra porsi in contrasto con il principio di «massima semplificazione» sancito per il procedimento pretorile dall'art. 2, n. 103, della legge 16 febbraio 1987, n. 81.

Al riguardo si sottolinea in via preliminare che, poiché l'art. 2, n. 1, della legge delega stabilisce, come parametro generale, la «massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto od attività non essenziale», il principio di «massima semplificazione» sancito nella direttiva n. 103 per il procedimento pretorile si traduce nella necessità di un ulteriore snellimento e semplificazione degli istituti e dei meccanismi previsti per i procedimenti dinanzi al tribunale.

In questo quadro anche il richiamo fatto dalla direttiva n. 103 ai «principi generali di cui ai numeri precedenti» va inteso non come meccanica e necessaria ricezione, nell'ambito del procedimento pretorile, degli istituti disciplinati per il processo dinanzi al tribunale, bensì come riferimento ai principi ispiratori di quegli istituti, suscettibili di ulteriore semplificazione (in questo senso anche la relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale nonché quella al testo definitivo del medesimo codice).

Alla luce di quanto precede, dunque, la direttiva di cui all'art. 2, n. 45, della legge n. 81/1987, la quale prevede la possibilità per le parti di richiedere l'applicazione di pena «patteggiata» fino all'apertura del dibattimento, non costituisce un limite assoluto alla discrezionalità del legislatore delegato in materia di procedimento pretorile. Al contrario la struttura stessa del procedimento davanti al pretore rende necessitata, in ossequio alle disposizioni della legge delega, una ulteriore semplificazione dell'istituto del così detto «patteggiamento» rispetto alla disciplina per esso istituita prevista nel giudizio dinanzi al tribunale. Invero, mentre nel procedimento davanti al tribunale è giustificabile la previsione di un termine per la richiesta di applicazione della pena *ex art.* 444 del c.p.p. coincidente con l'apertura del dibattimento, poiché nel corso dell'udienza preliminare e fino al provvedimento che la conclude è possibile, ed anzi in qualche modo naturale, l'acquisizione di atti, documenti e cose (artt. 416, secondo comma, 419, secondo e terzo comma, 421, terzo comma, 422, primo comma, del c.p.p.) nonché l'escussione dell'indagato, di testi, consulenti tecnici, ecc. (artt. 421, secondo comma, 422, primo, secondo e terzo comma, del c.p.p.), e comunque è prevista una progressione del giudizio, anche attraverso eventuali modifiche dell'accusa (art. 423 del c.p.p.), fatti processuali, questi, legittimamente suscettibili di determinare la volontà delle parti del procedimento in ordine ad un esito patteggiato dello stesso, al contrario nel processo in pretura, stante l'assenza dell'udienza preliminare e la cristallizzazione dell'accusa nel decreto di citazione almeno fino all'inizio dell'istruzione dibattimentale, appare del tutto incongruo rispetto alla esigenza di massima semplificazione imposta dalla delega far progredire il procedimento fino alle soglie del dibattimento per poi dare ingresso ad un rito alternativo la cui definizione si basa su atti, documenti e cose già acquisiti al fascicolo processuale al momento della citazione a giudizio.

L'unico effetto pratico della possibilità, concessa all'imputato dalla norma censurata, di chiedere il cosiddetto «patteggiamento» nei termini previsti dall'art. 446, primo comma, del c.p.p. anziché in quelli più ristretti di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. è infatti quello di rendere necessario l'espletamento ad opera del p.m., delle parti private e del pretore di tutta una serie di onerosi incombenzi per propria natura finalizzati alla celebrazione del dibattimento (quali, ad esempio, la formazione del fascicolo per il dibattimento, la sua trasmissione al pretore unitamente al decreto di citazione, la citazione della persona offesa, la presentazione delle liste testimoniali, l'autorizzazione del pretore alla citazione dei testi, l'esame del fascicolo per il dibattimento ad opera delle parti private diverse dall'imputato e dei loro difensori, la citazione e la presentazione di testi, consulenti tecnici, ecc. per il dibattimento, la determinazione della data e la formazione dei ruoli di udienza per il dibattimento — artt. 558, 466, 468 del c.p.p., 160 delle disp. att. del c.p.p., 20 reg. del c.p.p.) e purtuttavia suscettibili di essere posti nel nulla da una successiva, ancorché tempestiva ai sensi dell'art. 563, quarto comma, del c.p.p., richiesta di pena avanzata dall'imputato col consenso del p.m.

Tutto ciò determina una palese violazione della legge delega con particolare riferimento al già citato principio di massima semplificazione stabilito per il procedimento pretorile dall'art. 2, nn. 1 e 103 della legge n. 81/1987. Violazione ed eccesso di delega tanto più evidente se si considera che la stessa relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale prevede che tale «massima semplificazione del processo pretorile deve essere conseguita attraverso la scelta di fondo di potenziare al massimo gli sbocchi diversi al dibattimento, trasformando la relativa fase da situazione ordinaria... in evenienza eccezionale, o quanto meno, residuale». È evidente infatti che sancire la residualità del dibattimento e al contempo imporre anche per una ipotesi, prevista come ordinaria e quindi di più frequente applicazione pratica, di definizione anticipata del processo, l'esecuzione di attività del tutto ininfluenti al fine della celebrazione del giudizio secondo il rito di cui agli artt. 444 e segg. del c.p.p., introduce senza alcun corrispettivo beneficio un pesante aggravio di quella procedura che la legge delega vuole, al contrario, snella e semplificata.

Senza contare che l'attuale disciplina consente in fatto, se non in diritto, alle parti di reiterare, anche di fronte ad organi giudicanti diversi (g.i.p. e pretore del dibattimento), la medesima richiesta *ex art.* 444 del c.p.p. Il pretore del dibattimento, ed è evenienza che la presenza di rappresentanti del p.m. non togati in udienza rende tutt'altro che teorica, non è infatti posto in grado di conoscere, attraverso il semplice esame del fascicolo formato ai sensi dell'art. 431 del c.p.p., l'eventuale esistenza di una precedente, anche identica, richiesta delle parti presentata entro il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. e rigettata dal g.i.p. per qualsivoglia motivo. Anche a questo riguardo, dunque, delle due l'una: o il legislatore delegato ha inteso costruire un improprio appello davanti al pretore della decisione già adottata dal g.i.p., appello che, si ripete, è fondato sullo stesso materiale probatorio già

aminato dal primo giudice, ovvero ha quanto meno ommesso di prevedere che il p.m. presso la pretura formi il fascicolo per il dibattimento ex art. 558 del c.p.p. inserendovi non solo quanto disposto dall'art. 431 del c.p.p. ma anche gli atti relativi al procedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti che si fosse in ipotesi già svolto avanti al g.i.p. La negazione del già citato principio di massima semplificazione indotta da entrambe le ipotesi risulta del tutto evidente. Se poi si ritenesse conforme al citato criterio la norma di cui all'art. 563, quarto comma, del c.p.p., si avrebbe automaticamente in contrasto col medesimo criterio, e quindi con la legge delega, l'art. 555, terzo comma, del c.p.p. che prevede un termine dilatorio non inferiore a quarantacinque giorni tra la notifica del decreto di citazione a giudizio e la celebrazione del dibattimento. Termine, come si è già notato, più che doppio rispetto a quello corrispondente del giudizio di tribunale e quindi comportante un allungamento, anziché una semplificazione, del procedimento pretorile giustificabile solo con la perentorietà del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e), del c.p.p. (cfr. al riguardo quanto già esposto in punto di rilevanza). Ciò si espone perché, lungi dal voler sollevare in questa sede una questione di costituzionalità degli artt. 431 e 555, terzo comma, del c.p.p., per la quale difetterebbe tra l'altro il requisito della rilevanza, si intende in definitiva sostenere che l'unica ricostruzione sistematica della disciplina del «batteggiamento» in pretura corrispondente ai principi imposti dalla delega è quella che presuppone l'abrogazione dallo stesso del codice di procedura penale di quel vero e proprio corpo estraneo rappresentato dall'art. 563, quarto comma, del c.p.p. (ed, in ipotesi, dal combinato disposto delle norme citate in punto di rilevanza, nel senso ivi precisato).

#### IV

Il meccanismo previsto dalla norma censurata consente sostanzialmente all'imputato, mediante la semplice opzione sui tempi della presentazione della richiesta di applicazione della pena, la scelta vuoi del giudice-organo (g.i.p.-pretore), vuoi in definitiva, specie negli organi unipersonali di pretura, che costituiscono la maggior parte di quelli presenti nel territorio (si pensi alle innumerevoli sezioni g.i.p. o sezioni distaccate di pretura circondariale costituite da un solo magistrato), dello stesso giudice-persona fisica competente a conoscere di quell'istanza. Ne consegue un palese contrasto col principio del «giudice naturale precostituito» di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione, come elaborato e ritenuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Occorre al riguardo solo sottolineare come tale *modus* al suddetto principio appaia ancor più evidente a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 26 giugno 1990, con la quale la Corte ha ampliato in modo decisivo i poteri del giudice nell'esame della congruità della pena proposta dalle parti.

#### P. Q. M.

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

*Solleva d'ufficio e dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 563, quarto comma, del c.p.p., e, in ipotesi, del combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563; primo comma, del c.p.p. nella parte in cui consente all'imputato, anche nel procedimento pretorile, di presentare la richiesta revivita dall'art. 444, primo comma, del c.p.p. dopo la scadenza del termine di quindici giorni di cui all'art. 555, primo comma, lett. e); del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, per contrasto con gli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai presidenti dei due rami del Parlamento.*

Perugia, addì 28 novembre 1990

*Il pretore: DUCHINI*

*Il collaboratore di cancelleria: MAGGIORE.*

1C0120

## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA, piazza G. Verdi, 10;
- presso le Concessionarie speciali di:  
**BARI**, Libreria Laterza S.p.a., via Sparano, 134 - **BOLOGNA**, Libreria Ceruti, piazza dei Tribunali, 5/F - **FIRENZE**, Libreria Pirola (Etruria S.a.s.), via Cavour, 45/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 Fiaccoio SF, via Ruggero Settimo, 37 - **ROMA**, Libreria Il Tritone, via del Tritone, 61/A - **TORINO**, Cartiere Miliani Fabriano - S.p.a., via Cavour, 17;
- 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 - 1991

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1991  
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1991 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1991*

### ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

*Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili*

<p><b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 315.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 179.000</li> </ul> <p><b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 56.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 40.000</li> </ul> <p><b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 175.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 95.000</li> </ul> <p><b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 56.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 40.000</li> </ul>		<p><b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 175.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 95.000</li> </ul> <p><b>Tipo F</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, e i fascicoli delle quattro serie speciali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 600.000</li> <li>- semestrale . . . . . L. 330.000</li> </ul> <p><b>Tipo G</b> - Abbonamento cumulativo al tipo F e alla Gazzetta Ufficiale parte II:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 800.000</li> </ul> <p><b>Tipo H</b> - Abbonamento cumulativo al tipo A e alla Gazzetta Ufficiale parte II:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuale . . . . . L. 530.000</li> </ul>
--	--	--

*Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 70.000, si avrà diritto a ricevere l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 1991.*

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	L. 1.200
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione.	L. 1.200
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi»	L. 2.400
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione.	L. 1.300

#### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L. 110.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazi	L. 1.300

#### Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L. 70.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L. 7.000

#### Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1991

(Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate.	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches fino a 96 pagine cadauna.	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive.	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata.	L. 4.000

*N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1983. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%*

### ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 280.000
Abbonamento semestrale	L. 170.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazi	L. 1.300

*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 Piazza G. Verdi, 10 00100 ROMA**  
 abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189



\* 4 1 1 1 1 0 0 0 6 0 9 1 \*

**L. 12.000**