

1^a SERIE SPECIALE

DIREZIONE
SETTORE SVILUPPO E RAPPORTI
CON I MEZZI DI COMUNICAZIONE

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo 1 (70%)

Anno 133° — Numero 11

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 marzo 1992

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 78. Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992.
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Zootecnia - Provincia autonoma di Trento - Interventi dello Stato - Riproposizione solo formalmente mutata di disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 116/1991 della Corte - Ulteriore delimitazione della portata dell'intervento dello Stato introdotta con la nuova disciplina della materia - Non fondatezza.
 (Legge 8 agosto 1991, n. 252, artt. 1, primo comma, e 2, primo comma).
 (Statuto speciale Trentino Alto-Adige, artt. 8, n. 21, 9, nn. 3 e 8, e 16; Cost., art. 136) Pag. 11
- N. 79. Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Responsabilità civile - Attività venatoria - Attività pericolose - Individuazione di uno specifico responsabile - Presunzione *iuris tantum* nei confronti di tutti i partecipi all'attività - Mancata previsione - Situazione non raffrontabile con quella delle vittime della circolazione stradale - Discrezionalità legislativa - Inammissibilità.
 (C.C., art. 2059).
 (Cost., artt. 3 e 24) » 15
- N. 80. Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Arbitrato e compromesso - Lodo arbitrale - Dichiarazione di esecutività con decreto pretorile - Eccezioni della parte soccombente - Impossibilità di farle valere - Disciplina ispirata a finalità di semplificazione e di celerità - Esperibilità di rimedi processuali ulteriori anche nella fase dell'esecuzione - Mero differimento dell'instaurazione del contraddittorio - Non fondatezza.
 (C.P.C., art. 825).
 (Cost., art. 24) » 18
- N. 81. Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Lavoro - Lavoratore licenziato - Illegittimità del licenziamento dichiarata con sentenza e conseguente reintegrazione nel posto di lavoro con condanna al risarcimento danni - Successive dimissioni - Opzione per l'indennizzo sostitutivo - Ragionevolezza - Obbligazione con facoltà alternativa dal lato del creditore - Non fondatezza.
 (Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, quinto comma, nel testo modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108).
 (Cost., artt. 3, 4, 35 e 41) » 22
- N. 82. Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Lavoro - Licenziamento individuale - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Condizione di procedibilità per l'azione - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 47/1964, 56, 83 e 113 del 1963 e 40/1962) - Oneri e modalità giustificate - Previsione di rimedi processuali specifici - Esigenza di evitare abusi od eccessi e di salvaguardare interessi generali (sentenza n. 57/1972) - Non fondatezza.
 (Legge 11 maggio 1990, n. 108, art. 5).
 (Cost., artt. 3 e 24) » 24

N. 83. Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Candidature - Eliminazione di quelle sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge - Principio generalizzato - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Non fondatezza.

[D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 30, primo comma, lett. a)].

(Cost., artt. 3, 51 e 97) Pag. 27

N. 84. Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento - Coniuge del fallito separato o divorziato - Figli - Assegno di mantenimento - Credito privilegiato - Mancata previsione - Richiesta di sentenza additiva - Discrezionalità legislativa - Auspicabile intervento legislativo in materia - Inammissibilità.

(C.C., artt. 2751, 2770 e 2776).

(Cost., artt. 2, 3, 29, 30 e 31) » 32

N. 85. Ordinanza 19 febbraio-4 marzo 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazione delle norme - Sanzioni amministrative - Identica questione già decisa con dichiarazione di manifesta infondatezza (sentenza n. 123/1988) - Manifesta infondatezza.

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

(Cost., art. 25, secondo comma) » 34

N. 86. Ordinanza 19 febbraio-4 marzo 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Iscritti I.N.A.D.E.I. - Indennità premio di servizio - Calcolo - Criteri difformi rispetto agli omologhi dipendenti statali - Questione già dichiarata non fondata e manifestamente inammissibile per difetto di motivazione (sentenza n. 430/1991) - Manifesta infondatezza e manifesta inammissibilità.

(Legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 4, primo comma).

(Cost., artt. 1, 3, 4, 35, 36, 38, 97 e 98) » 35

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 14 febbraio 1992 (della provincia autonoma di Bolzano).

Assistenza e beneficenza - Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni - Disposizioni di attuazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato), già impugnata dalle province di Bolzano e Trento con i ricorsi nn. 36 e 37 del 1991, concernenti l'obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con una quota parte delle somme che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Analitica disciplina della costituzione dei centri di servizio su iniziativa degli enti locali e delle organizzazioni di volontariato nonché del finanziamento specie in relazione agli aspetti finanziari e contabili - Previsione della partecipazione del presidente della giunta provinciale al comitato di gestione del fondo speciale ed attribuzione al presidente del consiglio provinciale del potere di nomina di componenti del predetto comitato di gestione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza provinciale.

(Decreto del Ministro del tesoro in data 21 novembre 1991).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, nn. 1, 4, 25 e 29; 9, primo comma, n. 10; e 16) » 37

- N. 5. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 17 febbraio 1992 (della regione Lombardia).

Assistenza e beneficenza - Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni - Disposizioni di attuazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato), già impugnata dalle province autonome con ricorsi nn. 36 e 37 del 1991, concernenti l'obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con una quota parte delle somme che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Analitica disciplina della costituzione dei centri di servizio su iniziativa degli enti locali e delle organizzazioni di volontariato nonché del finanziamento specie in relazione agli aspetti finanziari e contabili - Previsione della partecipazione del presidente della giunta regionale al comitato di gestione del fondo speciale ed attribuzione al presidente del consiglio regionale del potere di nomina di componenti del predetto comitato di gestione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale.

(Decreto del Ministro del tesoro in data 21 novembre 1991).

(Cost., artt. 117 e 118) Pag. 39

- N. 6. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 febbraio 1992 (della provincia autonoma di Trento).

Assistenza e beneficenza - Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni - Disposizioni di attuazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato), già impugnata dalle province di Bolzano e Trento con i ricorsi nn. 36 e 37 del 1991, concernenti l'obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con una quota parte delle somme che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Analitica disciplina della costituzione dei centri di servizio su iniziativa degli enti locali e delle organizzazioni di volontariato nonché del finanziamento specie in relazione agli aspetti finanziari e contabili - Previsione della partecipazione del presidente della giunta provinciale al comitato di gestione del fondo speciale ed attribuzione al presidente del consiglio provinciale del potere di nomina di componenti del predetto comitato di gestione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza provinciale.

(Decreto del Ministro del tesoro in data 21 novembre 1991).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1, 4, 25 e 29; 9, n. 10; 16 e titolo sesto) » 42

- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 1992 (della provincia autonoma di Trento).

Elezioni - Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali - Ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di amministratori e dipendenti della regione e degli enti locali e divieto di nomina ad organi regionali, provinciali e comunali di soggetti in una delle seguenti condizioni: a) abbiano riportato condanna con sentenza definitiva o di primo grado confermata in appello, per delitto commesso con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio; b) abbiano riportato condanna anche non definitiva per determinati delitti (associazione di tipo mafioso, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, altri delitti in materia di stupefacenti, delitti concernenti le armi, le munizioni e le materie esplosive, ecc.); c) siano stati sottoposti a procedimento penale per delitti di mafia o collegati agli stupefacenti o alle armi, se per essi sia già stato disposto il giudizio o gli interessati siano stati citati a comparire in udienza per il giudizio; d) siano stati sottoposti, anche se con provvedimento non definitivo ad una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una associazione mafiosa - Asserita incidenza sul principio di presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva - Indebita invasione della sfera di competenza provinciale per una non consentita (in quanto non prevista dalla Costituzione né dallo statuto) forma di controllo sugli organi, attesa la ratio della normativa impugnata riconducibile ad una sorta di misura cautelare per evitare il pregiudizio al pubblico interesse e al prestigio delle istituzioni - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 229/1990 e 310/1991.

(Legge 18 gennaio 1992, n. 16).

(Cost., artt. 3 e 27, secondo comma; statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1. 16, 49, 51 e 54) . . . » 47

- N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 1992 (del presidente della giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia).

Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni immobili dello Stato e per la gestione di quelli suscettibili di gestione economica - Convocazione da parte del Ministro delle finanze di una conferenza comprendente tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici comunque tenuti ad adottare atti d'intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta previsti da leggi statali e regionali - Valutazione da parte di detta conferenza dei programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni suddetti, nonché degli eventuali connessi progetti esecutivi - Attribuzione all'approvazione assunta all'unanimità dalla conferenza di efficacia sostitutiva ad ogni effetto degli atti d'intesa, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta, previsti da leggi statali e regionali, ed attribuzione, in ordine alle alienazioni e valorizzazioni predette, di efficacia di variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali, ivi compresi i piani regolatori aeroportuali, senza necessità di ulteriori adempimenti - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica.

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, art. 2, sedicesimo e diciassettesimo comma, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 5).

(Statuto Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5)

Pag. 52

- N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 1992 (della regione Emilia-Romagna).

Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni immobili dello Stato e per la gestione di quelli suscettibili di gestione economica - Convocazione da parte del Ministro delle finanze di una conferenza comprendente tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici comunque tenuti ad adottare atti d'intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta previsti da leggi statali e regionali - Valutazione da parte di detta conferenza dei programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni suddetti, nonché degli eventuali connessi progetti esecutivi - Attribuzione all'approvazione assunta all'unanimità dalla conferenza di efficacia sostitutiva ad ogni effetto degli atti d'intesa, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta, previsti da leggi statali e regionali, ed attribuzione, in ordine alle alienazioni e valorizzazioni predette, di efficacia di variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali, ivi compresi i piani regolatori aeroportuali, senza necessità di ulteriori adempimenti - Decroga alle statuizioni della legge n. 142/1990 ed, in particolare, a quanto disposto dall'art. 27, quinto comma, della medesima, secondo il quale «ove l'accordo comporti violazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza» - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica - Violazione dell'autonomia dei comuni.

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, art. 2, dodicesimo, quindicesimo, sedicesimo e diciassettesimo comma, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 5).

(Cost., artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128)

» 54

- N. 111. Ordinanza della commissione tributaria di secondo grado di Roma del 26 aprile 1991.

Imposta sulle successioni e donazioni - Valore degli immobili caduti in successione - Determinazione - Criteri - Non applicabilità del nuovo e più favorevole criterio della valutazione automatica alle successioni apertesi prima del 1° luglio 1986 - Prospettata disparità di trattamento con incidenza sui principi della capacità contributiva e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

(Legge 17 dicembre 1986, n. 880, art. 11).

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

» 57

- N. 112. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Verbania dell'8 gennaio 1992.

Tributi in genere - Condoni fiscali - Ritenuta illegittimità dei condoni, dovendo gli stessi considerarsi un premio per gli evasori ed un incentivo per ulteriori evasioni - Irragionevole discriminazione dei contribuenti onesti con incidenza sui principi di capacità contributiva e di imparzialità della pubblica amministrazione.

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, artt. 14, 19, quinto comma, e seguenti convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516).

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

» 59

N. 113. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Verbania dell'8 gennaio 1992.

Tributi in genere - Prevista sospensione del procedimento tributario su richiesta del contribuente che intenda avvalersi della definizione agevolata del rapporto tributario - Previsione di un nuovo condono tributario - Ritenuta illegittimità dei condoni, dovendo gli stessi considerarsi un premio per gli evasori ed un incentivo per ulteriori evasioni - Irragionevole discriminazione dei contribuenti onesti con incidenza sui principi della capacità contributiva e della imparzialità della pubblica amministrazione.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 34).

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

Pag. 60

N. 114. Ordinanza del tribunale di Palermo del 14 gennaio 1992.

Processo penale - Dibattimento - Divieto per il collegio giudicante di procedere alla lettura delle dichiarazioni già rese al g.i.p. da imputato di reato connesso per il quale sia stato già giudicato con separato procedimento, quando, comparso in seguito a citazione ai sensi dell'art. 210 del c.p.p., costui si sia avvalso della facoltà di non rispondere - Lamentata disparità di trattamento - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 513, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 62

N. 115. Ordinanza della Corte di cassazione di del 4 luglio 1991.

Professioni - Architetti - Delibera del consiglio provinciale dell'ordine - Impugnativa al Consiglio nazionale - Termini - Sospensione per il periodo feriale - Mancata previsione - Lamentata violazione del principio di eguaglianza - Compressione del diritto di difesa.

(Legge 7 ottobre 1969, n. 742, art. 1).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 63

N. 116. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale della Sicilia del 14 giugno 1991.

Impiego pubblico - Stato giuridico del personale delle u.s.l. - Dirigenti veterinari - Collocamento a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Mancata previsione del trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età al fine di conseguire maggiori benefici previdenziali, così come stabilito per i dirigenti dello Stato ed i primari ospedalieri - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto ad una retribuzione proporzionata e adeguata.

(D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, art. 53; d.l. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quinquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37).

(Cost., artt. 3 e 38)

» 65

N. 117. Ordinanza della commissione tributaria di secondo grado di Venezia dell'8 maggio 1991.

Tributi in genere - Procedimento per la riscossione dei tributi - Istanza di rimborso di somme erroneamente versate - Previsione di un termine di decadenza fissato in diciotto mesi decorrenti dalla data del versamento - Prospettata disparità di trattamento rispetto al fisco per il quale sono previsti termini più ampi con incidenza sul diritto di difesa e sul principio della capacità contributiva.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 38, primo comma).

(Cost., artt. 3, 24 e 53)

» 69

N. 118. Ordinanza della corte di appello specializzata per i minori di Venezia del 20 dicembre 1991.

Adozione - Adozione legittimante - Revoca per gravi motivi - Mancata previsione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto all'adozione in casi particolari - Violazione dei principi sanciti da norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Lesione degli interessi dell'adottato.

(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 27).

(Cost., artt. 3, 10 e 30; Convenzione europea sull'adozione di minori, 24 aprile 1967)

» 71

N. 119. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 settembre 1991.

Usi civici - Commissario degli usi civici - Organo giurisdizionale - Potere di promuovere *ex officio* controversie per le quali sia competente a giudicare - Conseguente mancata distinzione tra parte e giudice - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa delle parti convenute - Violazione del principio di imparzialità del giudice - Lesione dell'autonomia amministrativa delle regioni.

(Legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29, primo comma).

(Cost., artt. 3, 24, 101 e 118)

Pag. 73

N. 120. Ordinanza della Corte dei conti di Roma del 14 novembre 1990.

Pensioni - Pensioni erogate dalla C.P.D.E.L. - Computo nella base pensionistica delle eventuali mensilità oltre la tredicesima corrisposte a titolo di gratifiche annuali o altrimenti periodiche soltanto per gli iscritti con trattamento economico di attività di servizio regolato da contratto collettivo di lavoro e comunque limitatamente alla parte di esse corrisposta obbligatoriamente ai sensi del rispettivo contratto di lavoro - Irrazionalità della predetta limitazione della pensionabilità delle mensilità aggiuntive alla sola fonte normativa dei contratti collettivi e della conseguente esclusione di altre fonti normative (accordi nazionali e regolamenti ministeriali) - Incidenza sui principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) dovendosi i predetti elementi ritenere parte integrante della normale retribuzione.

(Legge 5 dicembre 1959, n. 1077, art. 16, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 36)

» 773

N. 121. Ordinanza del pretore di Torino del 13 gennaio 1992.

Previdenza e assistenza sociale - Dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Riconoscimento del periodo di leva, adempiuto prima del rapporto di lavoro, per l'inquadramento economico e per la determinazione dell'anzianità ai fini del trattamento previdenziale - Esclusione da tale beneficio per i dipendenti che hanno assolto tale obbligo prima del 30 gennaio 1987 - Irrazionalità - Disparità di trattamento - Violazione del principio di non pregiudizialità per i rapporti di lavoro a causa del servizio di leva.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 7, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 52)

» 79e

N. 122. Ordinanza del pretore di Torino del 13 gennaio 1992.

Servizio militare - Dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Riconoscimento del periodo di leva, adempiuto prima del rapporto di lavoro, per l'inquadramento economico e per la determinazione dell'anzianità ai fini del trattamento previdenziale - Esclusione da tale beneficio per i dipendenti che hanno assolto tale obbligo prima del 30 gennaio 1987 - Irrazionalità - Disparità di trattamento - Violazione del principio di non pregiudizialità per i rapporti di lavoro a causa del servizio di leva.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 7, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 52)

» 83f

N. 123. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 3 luglio 1991.

Ambiente (tutela dell') - Facoltà dei comuni, al fine di tutelare le tradizioni locali ed aree di particolare interesse del proprio territorio, di vietare l'esercizio di determinate attività commerciali ed artigiane incompatibili con i predetti valori da tutelare, nonché di accertare le attività svolte negli esercizi compresi nelle aree di particolare interesse e di confermare le autorizzazioni commerciali nei limiti delle attività effettivamente in atto alla data di entrata in vigore della norma impugnata - Ingiustificata disparità di trattamento di soggetti nella stessa situazione giuridica in base al mero elemento cronologico dell'inizio dell'impresa - Violazione del principio della riserva di legge per l'imposizione di limiti alla libertà di iniziativa economica, attesa la determinazione con provvedimento comunale delle attività incompatibili, senza l'indicazione di direttive o criteri idonei a limitarne la discrezionalità - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 14/1964, 53/1974, 446/1988, 66 e 139 del 1979, 122/1980, 38/1984, 50 e 103 del 1957, 47 e 52 del 1958, 4 e 5 del 1962 e 40/1964.

(D.-L. 9 dicembre 1986, n. 832, art. 4, convertito in legge 6 febbraio 1987, n. 15).

(Cost., artt. 3, 41 e 97)

84

N. 124. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale della Lombardia del 13 dicembre 1991.

Impiego pubblico - Dipendenti di enti parastatali (nella fattispecie: E.N.P.I.) trasferiti alle u.s.l. - Inquadramento degli psicologi nella posizione funzionale di «collaboratore psicologo», anziché in quella, intermedia, di «coadiutore psicologo», come previsto per il personale di provenienza dalle regioni o dagli enti locali che si trovasse alla data del 20 dicembre 1979 nell'ottavo livello funzionale e con meno di otto anni di servizio nel settimo livello funzionale - Ingiustificata disparità di trattamento di soggetti nella stessa situazione giuridica in base al solo dato dell'ente di provenienza, ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. per la demotivazione dei soggetti declassati e gli attriti derivanti dall'ingiusto declassamento - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 827/1988.

(D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, tab. all. 2).

(Cost., artt. 3 e 97)

Pag. 88

N. 125. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 9 maggio 1991.

Impiego pubblico - Dirigenti delle amministrazioni statali che alla data di entrata in vigore del d.-l. n. 413/1989 avevano già compiuto il sessantacinquesimo anno di età - Esclusione di tale categoria, dal diritto al trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età così come stabilito per gli altri dirigenti civili dello Stato - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quinquies*, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 37).

(Cost., artt. 3 e 97)

» 92

N. 126. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Veneto del 17 ottobre 1991.

Impiego pubblico - Segretari comunali e provinciali - Collocamento a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Mancata previsione del trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età per conseguire benefici previdenziali così come stabilito per i dirigenti civili dello Stato - Ingiustificata disparità di trattamento.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quinquies*, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 37).

(Cost., art. 3)

» 97

N. 127. Ordinanza della Corte di cassazione dell'11 febbraio 1992.

Pensioni - Pensioni I.N.P.S. - Integrazione al minimo - Perdita, dal 1° ottobre 1983, del diritto all'integrazione al minimo per una delle pensioni nel caso di cumulo di due pensioni entrambe integrate al minimo (con conseguente riduzione di tale pensione) - Affermata sussistenza (secondo la giurisprudenza della Cassazione e con sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale) del diritto alla c.d. cristallizzazione del trattamento non più integrabile - Esclusione di tale diritto con successiva norma di interpretazione autentica - Irragionevolezza con incidenza sul diritto all'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita.

(D.-L. 12 settembre 1983, n. 463, art. 6, settimo comma, convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 4, primo comma; d.-l. 21 gennaio 1992, n. 14).

(Cost., artt. 3 e 38)

» 100



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N 78

*Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Zootecnia - Provincia autonoma di Trento - Interventi dello Stato - Riproposizione solo formalmente mutata di disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 116/1991 della Corte - Ulteriore delimitazione della portata dell'intervento dello Stato introdotta con la nuova disciplina della materia - Non fondatezza.****(Legge 8 agosto 1991, n. 252, artt. 1, primo comma, e 2, primo comma).****(Statuto speciale Trentino Alto-Adige, artt. 8, n. 21, 9, nn. 3 e 8, e 16; Cost., art. 136).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;*Giudici:* 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, e 2, primo comma, della legge 8 agosto 1991, n. 252 (Modifiche alla legge 9 aprile 1990, n.87, concernente interventi urgenti per la zootecnia), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento notificato il 12 settembre 1991, depositato in cancelleria il 20 settembre successivo ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 gennaio 1992 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avvocato Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'avvocato dello Stato Sergio La Porta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso in data 20 settembre 1991 la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, e 2, primo comma, della legge 8 agosto 1991, n. 252 (Modifiche alla legge 9 aprile 1990, n. 87, concernente interventi urgenti per la zootecnia), per violazione degli artt. 8, n. 21, 9, nn. 3 e 8, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e delle relative norme di attuazione, nonché per violazione dell'autonomia finanziaria garantita dal titolo VI dello stesso Statuto e dell'art. 136 della Costituzione.

Espono la ricorrente che questa Corte, pronunciandosi con la sentenza n. 116 del 1991 sui ricorsi delle Province di Trento e di Bolzano e della Regione Emilia-Romagna avverso la legge 9 aprile 1990, n. 87, recante «Interventi urgenti per la zootecnia», aveva ritenuto che tale legge, intervenendo in una materia di competenza regionale e provinciale, non avesse limitato i propri contenuti, al di là delle enunciazioni formali, ad un intervento di carattere straordinario e temporaneo, riconducibile ad un comprovato interesse nazionale, tale da poter giustificare una limitata compressione dell'autonomia regionale e provinciale, ma si fosse posto, invece, un obiettivo, non limitato nel tempo, di riassetto del settore zootecnico e delle imprese in esso operanti, prevedendo interventi inquadrabili nell'ordinaria azione di sostegno pubblico nei confronti di attività economiche socialmente rilevanti. Su tali premesse, questa Corte, con la ricordata

sentenza, — dopo aver riconosciuto la legittimità della previsione, da parte del legislatore statale, di un comitato, quale organo *ad hoc* per l'analisi del settore zootecnico e la predisposizione di un conseguente programma di interventi aggiuntivi di interesse nazionale, da realizzarsi tramite uno specifico fondo ed una struttura operativa (società per azioni) di natura privatistica — ha dichiarato illegittime, in quanto lesive delle prerogative delle Regioni e delle Province autonome, le disposizioni che affidavano al comitato ed alla struttura operativa compiti di intervento concreto e puntuale a favore delle imprese (approvazione di progetti, concessione di contributi, finanziamenti e fidejussioni) e che finanziavano parte del previsto fondo mediante una riduzione di stanziamenti, per 140 miliardi, già deliberati, nel medesimo esercizio finanziario, a favore delle Regioni e delle Province autonome, in relazione a loro competenze nella stessa materia.

Ora, la legge 8 agosto 1991, n. 252, di modifica alla legge 9 aprile 1990, n. 87, riproporrebbe — secondo la Provincia ricorrente —, sotto veste solo formalmente mutata, le disposizioni già dichiarate illegittime dalla citata sentenza n. 116, determinando una nuova lesione delle competenze provinciali nonché una violazione del «giudicato» di questa Corte e quindi dell'art. 136 della Costituzione.

In particolare, gli artt. 1, primo comma, e 2, primo comma, della legge n. 252 (che sostituiscono rispettivamente gli artt. 1 e 5 della legge n. 87) prevederebbero interventi nel settore zootecnico che, pur definiti «intervento straordinario» da realizzarsi attraverso «progetti integrati di rilevanza nazionale», non si discosterebbero da quelli già previsti dalla legge n. 87, essendo rivolti ai medesimi soggetti ed essendo programmati e finanziati dai medesimi organismi (il comitato e la società per azioni, quale strumento operativo) di cui già alla legge n. 87. Si tratterebbe, quindi, ancora una volta, di interventi non limitati agli aspetti di programmazione bensì rivolti alla puntuale gestione del settore ed al finanziamento di singole imprese, al pari di quelli previsti dalla legge n. 87 e giudicati illegittimi da questa Corte.

Il fatto, poi, che i mezzi finanziari disposti dall'attuale normativa risultino ridotti, rispetto a quelli che erano stati individuati dalla legge n. 87, della somma di 140 miliardi, la cui sottrazione dagli stanziamenti già disposti a favore delle Regioni e delle Province autonome era stata dichiarata illegittima dalla Corte, non modificherebbe — sempre secondo la ricorrente — la natura e la qualità degli interventi né il loro carattere lesivo delle competenze provinciali.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione sia dichiarata infondata.

A giudizio dell'Avvocatura la legge n. 252 del 1991 avrebbe profondamente modificato la disciplina della precedente legge n. 87 del 1990 e la natura degli interventi ivi previsti. Ciò emergerebbe particolarmente: dalla eliminazione, nel testo attuale, di ogni riferimento di carattere generico alla ristrutturazione ed allo sviluppo delle imprese del settore; dalla novellata qualificazione degli interventi in relazione ai soli progetti integrati di rilevanza nazionale, cioè a quei progetti che, anche in quanto capaci di integrazione reciproca, assurgerebbero ad un rilievo ultralocale, toccando un corrispondente livello di interesse; dall'individuazione, quali possibili beneficiari, delle imprese a carattere societario in grado di assicurare una «significativa presenza sui mercati» (che dovrebbero intendersi non solo nazionali), anziché, come era nella legge n. 87, delle imprese ritenute, in genere, «essenziali» ai fini del riordinamento del settore.

Con ciò la nuova legge avrebbe radicalmente mutato i contenuti della precedente legge n. 87, abbandonando l'obiettivo di un generico riassetto del settore zootecnico, perseguito tramite interventi puntuali e con carattere di stabilità, ed assumendo la diversa finalità di un sostegno straordinario alle iniziative di rilevanza nazionale, tramite interventi su progetti che si collocano al di fuori dell'ambito locale. Il ridimensionamento finanziario e temporale dell'intervento statale si accompagnerebbe, quindi, alla concentrazione dell'intervento stesso su situazioni specificamente correlate ad un interesse nazionale.

Per quanto riguarda gli strumenti operativi (il comitato e la società per azioni), la cui costituzione era già stata riconosciuta legittima dalla citata sentenza n. 116, essi si troverebbero ad operare in un quadro radicalmente mutato e la loro azione non comporterebbe, pertanto, interferenze con le funzioni proprie della Provincia, inerenti alla ordinaria azione pubblica di sostegno alle attività zootecniche nell'ambito locale.

3. — In prossimità dell'udienza, le parti hanno presentato memoria per illustrare e approfondire le argomentazioni già enunciate negli atti introduttivi.

Considerato in diritto

1. — Con la sentenza n. 116 del 1991 questa Corte, decidendo sui ricorsi proposti dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione Emilia-Romagna, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, secondo comma (in parte), 4, primo e terzo comma, 5, secondo comma (in parte), 8, primo comma, lett. a (in parte) della legge

9 aprile 1990, n. 87, recante «Interventi urgenti per la zootecnia». Con tale sentenza sono state, in particolare, censurate, in quanto lesive delle competenze regionali e provinciali, le norme della legge n. 87 concernenti l'attribuzione ad un organo dello Stato (comitato per la ristrutturazione del settore zootecnico) di competenze di natura operativa e gestionale, da esercitare direttamente o tramite una società per azioni, nonché il parziale finanziamento degli interventi previsti dalla legge mediante l'utilizzazione di risorse già destinate, per il 1990, alle Regioni ed alle Province autonome per interventi nel settore agricolo.

A seguito di tale pronuncia veniva adottata la legge 8 agosto 1991, n. 252, recante «Modifiche alla legge 9 aprile 1990, n. 87, concernente interventi urgenti per la zootecnia», il cui scopo è stato indicato (cfr. relazione al relativo disegno di legge, in Atti Camera, X legislatura, n. 5685) nell'esigenza di provvedere a colmare il vuoto normativo determinato dalla sentenza n. 116 mediante l'adozione di «un intervento straordinario di più ridotta dimensione nel quale da un lato sono puntualizzati i caratteri di straordinarietà ed aggiuntività dell'azione dello Stato rispetto alle competenze regionali e dall'altro vengono posti specifici presupposti quali riferimento dell'intervento dello Stato».

Con il ricorso in esame la Provincia autonoma di Trento impugna ora gli artt. 1, primo comma, e 2, primo comma, di tale legge deducendo la violazione: *a)* degli artt. 8, n. 21; 9, nn. 3 e 8; e 16 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione nonché dell'autonomia finanziaria garantita alla Provincia dal titolo VI dello stesso Statuto; *b)* dell'art. 136 della Costituzione, dal momento che le norme impugnate riproporrebbero «sotto veste solo formalmente mutata le disposizioni già dichiarate illegittime dalla sentenza n. 116 del 1991».

2. — La questione non è fondata.

Va innanzitutto escluso che le disposizioni della legge n. 252 del 1991, oggetto di impugnativa, possano considerarsi lesive del «giudicato» costituzionale espresso dalla sentenza di questa Corte n. 116 del 1990. Nessuna delle norme impugnate ha inteso, infatti, preservare o rinnovare l'efficacia delle disposizioni della legge n. 87 del 1990 dichiarate illegittime da tale pronuncia. Tant'è che la stessa legge n. 252, con la disposizione formulata nell'art. 2, secondo comma — disposizione del tutto superflua, ma pur sempre indicativa di una precisa volontà parlamentare — ha ritenuto di dover disporre l'«abrogazione» dell'art. 3, secondo comma, dell'art. 4, primo e terzo comma, e dell'art. 8 della legge n. 87, cioè delle norme già dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. 116.

Ma anche al di là di questo dato formale, resta in ogni caso escluso che le disposizioni oggetto del ricorso abbiano inteso ripristinare, direttamente o indirettamente, i contenuti normativi espressi nelle disposizioni di cui alla legge n. 87 del 1990, dichiarate illegittime con la sentenza n. 116 del 1990. Con tale sentenza — come sopra veniva ricordato — furono riconosciuti illegittimi, in quanto lesivi delle competenze regionali e provinciali, due profili della legge concernenti rispettivamente: *a)* l'attribuzione al comitato per la ristrutturazione del settore zootecnico, istituito presso il Ministero dell'agricoltura, dei poteri gestionali di cui all'art. 4, da esercitare direttamente o tramite la società per azioni di cui all'art. 5; poteri di «natura concreta e puntuale» e «non giustificati dalla presenza di un comprovato interesse di carattere nazionale»; *b)* la sottrazione, prevista dall'art. 8, primo comma, lett. *a)*, dell'importo di 140 miliardi dal finanziamento previsto dall'art. 3 della legge n. 752 del 1986, già destinato per il 1990 a interventi nel settore agricolo di competenza regionale e provinciale.

Né l'una né l'altra di tali previsioni si trova rispecchiata nelle norme oggetto d'impugnativa della legge n. 252 del 1991, che, all'art. 1, primo comma, provvede a riformulare le finalità generali della legge n. 87 e gli strumenti di programmazione alla stessa correlati ed all'art. 2, secondo comma, si limita a regolare la costituzione della società per azioni di cui all'art. 5 della stessa legge n. 87.

Risulta, pertanto, sprovvista di valore — alla luce degli indirizzi costantemente seguiti da questa Corte in tema di intangibilità degli effetti della pronuncia costituzionale (cfr. sentt. nn. 545 del 1990; 491 del 1989; 922 del 1988; 223 del 1983; 88 del 1966; 73 del 1963) — la censura relativa alla violazione dell'art. 136 della Costituzione.

3. — Del pari infondata si presenta la doglianza formulata in relazione all'asserita lesione sia delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, n. 21, 9, nn. 3 e 8, e 16 dello Statuto speciale che dell'autonomia finanziaria garantita alla Provincia dal titolo VI dello stesso Statuto.

In proposito basti solo ricordare che questa Corte, con la richiamata sentenza n. 116 del 1990, ha dichiarato non fondate le questioni che — in relazione a profili del tutto identici a quelli proposti nel ricorso in esame — erano state sollevate dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti della legge n. 87 del 1990, riconoscendo, di conseguenza, con riferimento a tali profili, la legittimità sia degli aspetti organizzativi (concernenti l'istituzione di un comitato per la ristrutturazione del settore zootecnico; di un fondo speciale per interventi aggiuntivi di interesse nazionale; di una società per azioni destinata ad affiancare, con gli strumenti del diritto privato, l'attività del comitato), che degli aspetti funzionali di carattere programmatico (relativi all'adozione di un programma di intervento e di indirizzi generali

rispettosi della sfera gestionale delle Regioni e delle Province autonome) previsti, con disciplina speciale, dalla stessa legge. E questo nonostante che la sentenza in questione avesse ritenuto preliminarmente di dover escludere nei confronti della disciplina posta dalla legge n. 87 tanto la natura di intervento di carattere «straordinario e temporaneo», quanto il carattere di normazione indirizzata alla «regolazione del mercato agricolo».

Ora, è agevole rilevare come, rispetto ai contenuti espressi nella legge n. 87, le norme della legge n. 252, oggetto di impugnativa, non abbiano introdotto, nei confronti delle competenze e della autonomia finanziaria della Provincia ricorrente, limitazioni diverse o maggiori di quelle presenti nelle disposizioni già fatte salve dalla sentenza n. 116 del 1990. Al contrario, la nuova disciplina, nel sostituire la normativa posta con gli artt. 1 e 5 della legge n. 87, si è impegnata a delimitare ulteriormente la portata dell'intervento statale con riferimento sia all'oggetto che alla durata dello stesso: collegando, da un lato (art. 1, primo e secondo comma), il finanziamento statale soltanto a «progetti integrati di rilevanza nazionale», predisposti da società «che assicurino una significativa presenza sui mercati» (e non genericamente ai «progetti di ristrutturazione e sviluppo» delle imprese impegnate nel settore della zootecnia, così come previsto dall'art. 4 della legge n. 87); riducendo, dall'altro (art. 1, primo comma), l'operatività della legge (e la relativa autorizzazione di spesa) dal quinquennio previsto nella legge n. 87 al solo anno 1991. Tali limitazioni — oltre a circoscrivere la portata della nuova disciplina al sostegno di iniziative di carattere ultralocale — concorrono a giustificare, anche al di là dell'espressione lessicale adottata, la qualifica di «straordinario» che l'art. 1 della legge n. 252 ha ritenuto di dovere riferire sia all'«intervento» nel suo complesso che al «programma» destinato ad enunciare le linee strategiche ed i criteri generali, programma predisposto dall'apposito comitato e approvato dal CIPE su proposta del Ministro dell'agricoltura.

Va, pertanto, escluso che le norme impugnate, in sé considerate, siano tali da apportare lesione alla sfera di autonomia provinciale. Questa conclusione può ritenersi avvalorata — secondo quanto sopra rilevato — sia dalle argomentazioni già enunciate nella sentenza n. 116 del 1991 nei confronti della legge n. 87 del 1990, sia dal carattere straordinario, temporaneo e oggettivamente limitato a progetti di rilevanza nazionale, proprio della disciplina posta con la legge n. 252 del 1991.

Né contro tale conclusione potrebbe valere il richiamo ai contenuti specifici del programma di interventi per la zootecnia approvato dal CIPE, sotto la vigenza della legge n. 252, in data 30 settembre 1991, contenuti che, ad avviso della Provincia ricorrente, sarebbero, nella sostanza del tutto identici a quelli già enunciati nella delibera adottata dal CIPE in data 12 marzo 1991, sotto la vigenza della legge n. 87. Tale rilievo investe la fase dell'attuazione amministrativa della legge, nel cui ambito l'eventuale lesione apportata dall'intervento statale alla sfera di autonomia provinciale potrà dare adito a rimedi diversi dal ricorso diretto contro la legge, che forma il solo oggetto del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti degli artt. 1, primo comma, e 2, primo comma, della legge 8 agosto 1991, n. 252 (Modifiche alla legge 9 aprile 1990, n. 87, concernente interventi urgenti per la zootecnia), per violazione degli artt. 8, n. 21, 9, nn. 3 e 8, e 16 dello Statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e delle relative norme di attuazione nonché per violazione dell'autonomia finanziaria della stessa Provincia di cui al titolo VI di tale Statuto e dell'art. 136 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

n. 79

Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Responsabilità civile - Attività venatoria - Attività pericolose - Individuazione di uno specifico responsabile - Presunzione *iuris tantum* nei confronti di tutti i partecipi all'attività - Mancata previsione - Situazione non raffrontabile con quella delle vittime della circolazione stradale - Discrezionalità legislativa - Inammissibilità.**

(C.C., art. 2050).

(Cost., artt. 3 e 24).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;*Giudici:* 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2050 del codice civile, promosso ordinanza emessa il 4 aprile 1991 dal Tribunale di Monza nel procedimento civile vertente tra Anedda Paolo, Corriga Patrizio ed altro, iscritta al n. 589 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto l'atto di costituzione di Anedda Paolo nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio di ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 gennaio 1991 il Giudice relatore Renato Granata;

Udito l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

I. -- Con ordinanza del 4 aprile 1991 il Tribunale di Monza -- nel corso del giudizio civile promosso da Anedda Paolo nei confronti di Corriga Patrizio e Biassoni Ermenegildo per il risarcimento del danno subito per essere stato colpito all'occhio destro nel corso di una battuta di caccia dal fucile di uno dei due convenuti, i quali avevano fatto fuoco simultaneamente provocando, uno dei due, il rimbalzo di un pallino nella sua direzione -- ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 2050 c.c. per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.

Il giudice rimettente -- accertato in punto di fatto che il colpo fu sicuramente esploso da uno dei due convenuti i quali puntarono la preda e spararono contemporaneamente mentre procedevano affiancati e di poco distanziati dall'attore, loro compagno nella battuta di caccia, ed esclusa d'altro canto la sussistenza di un concorso nella determinazione dell'evento, essendo risultato che uno solo fu il pallino che colpì all'occhio destro l'attore -- ritiene conseguentemente non ipotizzabile la solidarietà passiva ex art. 2055 c.c. giacché uno solo dei convenuti -- pur avendo entrambi posto in essere un comportamento del tutto identico e simultaneo -- deve ritenersi responsabile dell'evento. Ad avviso del remittente è invece applicabile l'art. 2050 c.c. essendo l'esercizio della caccia un'attività pericolosa in ragione dell'utilizzo di armi da fuoco; ma alla stregua di tale norma l'inversione dell'onere probatorio opera solo in relazione alla prova dell'elemento soggettivo della colpevolezza, dovendo il preteso responsabile dimostrare di avere adottato tutte le cautele atte ad evitare l'evento dannoso, mentre permane sull'attore l'onere di provare il nesso causale esistente tra condotta ed evento lesivo. Ciò comporta che nell'ipotesi della caccia (come in tutte le altre ipotesi di danno derivante dall'esercizio di un'attività pericolosa svolta simultaneamente e con condotte uniformi da più persone) il danneggiato risulta gravato dall'onere probatorio di individuazione del responsabile, onere che nella specie è di impossibile assolvimento concreto, dovendo egli dimostrare da quale dei due fucili che spararono contemporaneamente sia partito il proiettile che l'ha colpito.

Ciò premesso, il giudice rimettente denuncia disparità di trattamento (art. 3 Cost.) — che ridonda anche in lesione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) — tra le vittime incolpevoli di attività pericolose, quale l'esercizio della caccia, e le vittime incolpevoli degli incidenti stradali atteso che soltanto per queste ultime è prevista la cd. socializzazione del diritto al risarcimento del danno, così che le prime vengono a trovarsi in una situazione di evidente svantaggio, incombendo su di loro un onere probatorio, connesso all'individuazione del responsabile, di difficile o addirittura impossibile assolvimento allorchè il danno si sia verificato in costanza di una pluralità di condotte simultanee e tutte teoricamente possibili cause del danno.

Quindi il giudice rimettente denuncia d'ufficio l'incostituzionalità dell'art. 2050 c.c. nella parte in cui non prevede che, allorchè non sia possibile l'individuazione di uno specifico responsabile del danno nell'esercizio di un'attività pericolosa, sia applicabile la presunzione di responsabilità nei confronti di tutti i partecipi all'attività e quindi incomba su questi ultimi la prova liberatoria in ordine alla sussistenza del nesso causale tra la loro condotta e l'evento dannoso.

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

Sostiene essere improprio il richiamo al principio della socializzazione del diritto al risarcimento del danno ed in particolare il riferimento implicito al Fondo di garanzia per le vittime della strada (*ex art. 19 legge n. 990 del 1969*) che concerne situazioni non suscettibili di essere confrontate con la fattispecie concreta oggetto del giudizio principale.

Inoltre la pronuncia invocata dal giudice rimettente implica comunque scelte discrezionali che competono al legislatore, atteso che la soluzione auspicata dal giudice rimettente mira a sovvertire la regola che è a fondamento della fattispecie presuntiva dell'art. 2050 c.c. modificando il nesso causale da presupposto ad oggetto della presunzione e fondando questa su una quanto mai labile nozione di «partecipazione», con la conseguenza di gravare soggetti incolpevoli di ingiustificati oneri probatori privilegiando la contrapposta esigenza di assicurare il risarcimento del danno al danneggiato e quindi operando un giudizio dei contrapposti interessi che compete al legislatore.

3. — Si è costituito l'attore Anedda, limitandosi a chiedere che la Corte ritenga fondata la questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. — È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. — dell'art. 2050 cod. civ. nella parte in cui non prevede che — allorchè non sia possibile l'individuazione di uno specifico responsabile del danno nell'esercizio di un'attività pericolosa (quale nella specie l'attività venatoria) — sia applicabile la presunzione (*iuris tantum*) di responsabilità nei confronti di tutti i «partecipi all'attività», per sospetta violazione del principio di parità di trattamento con le vittime della circolazione stradale, le quali vengono risarcite anche nel caso in cui sia rimasto ignoto l'autore dell'illecito, nonchè del diritto di difesa.

2. — La premessa del dubbio di costituzionalità prospettata dal giudice rimettente è costituita dall'affermazione, che trova conforme riscontro nella giurisprudenza, secondo cui l'attività venatoria costituisce esercizio di attività pericolosa onde, in deroga al principio generale posto dall'art. 2043 cod. civ., opera l'inversione dell'onere della prova prevista dall'art. 2050 cod. civ., con la conseguenza che chi cagiona il danno è tenuto al risarcimento se non prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno.

All'evidenza tale inversione attiene all'elemento soggettivo della colpa e non già al nesso di causalità che lega la condotta dell'agente, costituente esercizio di attività pericolosa, all'evento dannoso sicchè il danneggiato rimane comunque onerato della prova che chi ha posto in essere l'attività pericolosa abbia causato il danno, prova da fornirsi secondo il canone generale dell'imputabilità del fatto illecito *ex art. 2043 cit.*, sotto questo profilo non derogato.

Non viene invece in rilievo il disposto dell'art. 2055 cod. civ. perchè nella prospettazione del giudice rimettente, secondo la ricostruzione della fattispecie concreta oggetto della controversia, si è fuori dall'ipotesi dell'imputabilità del medesimo fatto dannoso a più persone che abbiano concorso nel porre in essere la condotta causativa del danno.

3. — La prima censura di costituzionalità si specifica come sospetta disparità di trattamento tra tale disciplina posta dall'art. 2050 cit. e quella, ulteriormente speciale, prevista dalla legge 24 dicembre 1969 n. 990 (sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), modificata dal decreto-legge 23 dicembre 1976 n. 857, convertito nella legge 26 febbraio 1977 n. 39.

In particolare, in ipotesi di danno da circolazione di veicoli non solo opera la presunzione prevista dall'art. 2054, primo comma, cod. civ., norma in tale parte simmetrica al cit. art. 2050, ma trova anche applicazione il disposto dell'art. 19 della cit. legge n. 990 del 1969, che prevede l'intervento del «Fondo di garanzia per le vittime della strada» per il risarcimento del danno alle persone allorchè il sinistro sia stato cagionato da un veicolo non identificato.

Risulterebbe quindi — secondo il giudice rimettente — un ingiustificato trattamento più favorevole per le vittime della circolazione stradale rispetto alle vittime di attività pericolose in genere; tale disparità dovrebbe essere rimossa, nella prospettazione del giudice rimettente, estendendo l'operatività della presunzione prevista dall'art. 2050 cit. fino a comprendervi anche il nesso di causalità nell'ipotesi in cui all'attività pericolosa abbiano partecipato più persone, ma sia rimasto ignoto l'autore della singola condotta determinativa dell'evento dannoso.

4. — Questo essendo il *tertium comparationis* invocato dal giudice rimettente, la questione sollevata si appalesa inammissibile perchè la censura di incostituzionalità non è coerente con la disciplina presa in esame a confronto di quella investita dalla censura stessa.

Ed infatti l'art. 19 della legge n. 990 del 1969 non prevede affatto una deroga al generale canone di imputazione del fatto illecito, nel caso di danno da circolazione stradale, come in quello di danno da attività pericolosa, rimanendo pur sempre limitata l'inversione dell'onere della prova al solo elemento soggettivo della colpa. In entrambi i casi, quindi, il danneggiato deve fornire la prova del nesso di causalità tra la condotta dell'agente e l'evento dannoso.

La circostanza, però, che sia rimasto ignoto l'autore della condotta causativa dell'evento dannoso — ancorchè non alteri in nessuna delle due ipotesi la portata dell'inversione dell'onere di cui rispettivamente agli artt. 2054, primo comma, e 2050 cit., attiva — in un caso e non nell'altro — uno speciale meccanismo risarcitorio rappresentato dall'intervento del Fondo suddetto, meccanismo che si inserisce nel contesto del regime di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore.

Quindi la situazione meno favorevole in cui vengono a trovarsi le vittime di attività pericolose in genere rispetto alle vittime della circolazione stradale — situazione certamente degna di attenzione perchè desta allarme sociale il mancato ristoro del danno alla persona cagionato da soggetto non identificato — consegue non già ad una differenziata disciplina dell'onere probatorio, che è invece analoga, bensì alla previsione in un caso, e non nell'altro, di uno strumento assicurativo (il Fondo di garanzia) tale da assicurare il ristoro dei danni alla persona anche nell'ipotesi in cui il danneggiato non sia in grado di fornire la prova dell'identificazione dell'autore della condotta causativa del danno.

Pertanto la parificazione delle due situazioni poste a confronto non può aversi — come auspica il giudice rimettente — modificando in un caso il regime dell'onere della prova (da che anzi conseguirebbe un'ingiustificata disparità di trattamento ove l'inversione di tale onere operasse in relazione anche al nesso di causalità ovvero soltanto all'elemento soggettivo della colpa in ragione dell'essere il danno riferibile in generale ad un'attività pericolosa o in particolare alla circolazione stradale). D'altra parte la disciplina posta dall'art. 2050 cod. civ., come nelle altre norme speciali rispetto al disposto dell'art. 2043 cod. civ., è sottesa al bilanciamento tra l'interesse del danneggiato al ristoro del danno subito e l'interesse del soggetto sul quale si fa ricadere la responsabilità risarcitoria con meccanismi di inversione dell'onere della prova derogatori dei principi generali di imputabilità del fatto illecito. Tale bilanciamento è rimesso alla discrezionalità del legislatore, non sindacabile se non irragionevole od ingiustificatamente discriminante.

Invece la prospettazione di ricondurre la disciplina della fattispecie presa in considerazione dal giudice rimettente a quella del *tertium comparationis* per uniformarle passa necessariamente attraverso l'estensione del meccanismo del Fondo di garanzia nel contesto del regime di assicurazione obbligatoria come da ultimo ha fatto, proprio per la caccia, il legislatore con la legge 11 febbraio 1992 n. 157. Ma questa ipotesi di estensione del meccanismo assicurativo — astrattamente rilevante nel regime precedente la citata recentissima riforma — non è presente nell'ordinanza di rimessione che mira ad un ampliamento manipolativo dell'ambito di operatività della presunzione di responsabilità di cui all'art. 2050 cod. civ. e quindi attiene ad una norma diversa da quella censurata (dove la irrilevanza dello *ius superveniens* menzionato), incidendo sulla compatibilità, o meno, con il canone della ragionevolezza (ex art. 3 Cost.) della disposizione a quel momento vigente (art. 8, sesto comma, legge 27 dicembre 1977 n. 968, recante principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia) che, nel prevedere l'obbligo dell'assicurazione per chi intende esercitare l'attività venatoria, non contemplava altresì un meccanismo di copertura dei danni alla persona anche nel caso di mancata identificazione dell'autore della condotta dannosa.

6. — Inammissibile è altresì la censura di incostituzionalità della medesima norma impugnata riferita al secondo parametro (art. 24 Cost.) invocato (ancorchè senza specifica e distinta motivazione) dal giudice rimettente, atteso che, pur quando tale censura si voglia intendere implicitamente motivata con l'impossibilità per il danneggiato di provare il nesso eziologico e quindi di individuare l'autore del fatto lesivo, nessuna compressione del diritto di azione potrebbe vedersi in tale situazione, ma soltanto il normale operare in concreto dell'onere probatorio. Mentre la censura, anche sotto questo ulteriore profilo, mira ad introdurre un nuovo criterio di imputazione, fondato non già sul nesso di causalità, ma sulla mera «partecipazione» all'esercizio di un'attività pericolosa con distinte ed autonome condotte uniformi da più persone, tutte simultanee e tutte teoricamente possibili cause di danno; ma l'introduzione di un tal criterio di imputazione — peraltro estremamente labile in quanto rappresenterebbe un *quid minoris* rispetto alla partecipazione ad una medesima condotta che già radica la responsabilità solidale ex art. 2055 cod. civ. — rientra nella discrezionalità del legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2050 del codice civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Monza con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

92C0275

N. 80

Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato e compromesso - Lodo arbitrale - Dichiarazione di esecutività con decreto pretorile - Eccezioni della parte soccombente - Impossibilità di farle valere - Disciplina ispirata a finalità di semplificazione e di celerità - Esperibilità di rimedi processuali ulteriori anche nella fase dell'esecuzione - Mero differimento dell'instaurazione del contraddittorio - Non fondatezza.

(C.P.C., art. 825).

(Cost., art. 24).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 825 del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 1° giugno 1991 dal Pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra la s.p.a. Technicolor e la s.p.a. Telecolor, iscritta al n. 614 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visti gli atti di costituzione della s.p.a. Technicolor e della s.p.a. Telecolor, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 gennaio 1992 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi gli avvocati Vittorio Coesanti per la s.p.a. Technicolor, Dario Di Gravio per la s.p.a. Telecolor e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 1° giugno 1991 il Pretore di Roma — adito con ricorso ex art. 617 c.p.c. della società Technicolor S.p.A. che aveva proposto opposizione agli atti esecutivi lamentando la regolarità dell'apposizione della formula esecutiva al lodo arbitrale emesso nei suoi confronti ed in favore della società Telecolor S.p.A. - ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 825 c.p.c., come modificato dalla legge 9 febbraio 1983 n. 28, nella parte in cui non prevede l'obbligo per il giudice della previa convocazione delle parti per sospetta violazione dell'art. 24 Cost.

Secondo il giudice rimettente, la prescrizione dell'art. 825 cit., che contempla che il lodo viene dichiarato esecutivo dal pretore con decreto emesso *inaudita altera parte*, ancorchè fosse compatibile con l'art. 24 Cost. nella precedente formulazione della norma perchè prevedeva altresì un termine breve (di cinque giorni dalla data della sottoscrizione) per il deposito del lodo a cura di uno degli arbitri, tale non sarebbe più dopo la cit. novella n. 28 del 1983 perchè il nuovo testo della norma non solo rimette alle stesse parti la scelta del momento in cui depositare il lodo, ma anche prescrive un termine ben più lungo (di un anno) per il deposito stesso. In questo diverso contesto normativo il diritto della difesa — secondo il giudice rimettente — non appare più garantito con conseguente contrasto con l'art. 24 Cost. atteso che, non essendo prevista la previa convocazione delle parti, «la possibilità della difesa di far valere in quella sede le eccezioni di cui intende farsi portatrice sono pressochè nulle». Il decreto di esecutività quindi — che assume un particolare rilievo perchè conferisce al lodo efficacia di sentenza — può essere emesso senza che la parte soccombente possa in concreto interloquire in alcun caso (neppure ove venga depositato, in ipotesi, un lodo falso).

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri a mezzo dell'Avvocatura di Stato, concludendo per la non fondatezza della questione di costituzionalità.

Osserva l'Avvocatura che il controllo del lodo, quale operato dal Pretore, è meramente estrinseco, sommario e formale, nonchè privo di ogni carattere definitorio, ed assume la forma del decreto, tipica degli atti emanati in assenza di contraddittorio e preordinati ad un'omologa su base meramente documentale.

Il diritto di difesa è poi pienamente salvaguardato perchè l'ordinamento appresta adeguati strumenti di impugnazione. Ed infatti, contro il decreto che (illegittimamente) rifiuta l'esecutorietà è dato reclamo al presidente del Tribunale, che provvede sentite le parti con ordinanza ricorribile in Cassazione. Altresì l'(illegittima) omologazione del lodo da parte del pretore può costituire oggetto dell'impugnazione per nullità della sentenza arbitrale, impugnazione la quale può assumere a suo specifico motivo proprio l'assenza della regolarità formale del lodo medesimo (art. 829 n. 5 c.p.c.): inoltre l'eventuale tardività del deposito del lodo dichiarato esecutivo può essere fatta valere come vizio specifico del decreto di esecutorietà in sede di opposizione all'esecuzione. Nè rileva la circostanza che sia previsto il reclamo al presidente del tribunale contro il decreto di diniego dell'esecutorietà e non contro il decreto che la concede, perchè mentre l'atto negativo di controllo mantiene una propria individualità che lo rende possibile oggetto di autonoma censura, l'atto positivo di controllo si salda con il lodo nella complessa fattispecie avente efficacia di sentenza suscettibile delle impugnazioni di cui all'art. 827 c.p.c.

3. — Si è costituita la società Telecolor S.p.A. chiedendo che la questione sollevata dal giudice rimettente sia ritenuta fondata per le ragioni indicate dal giudice remittente e quindi essenzialmente perchè il procedimento che conduce all'emissione del decreto di esecutività si svolge senza l'instaurazione di un contraddittorio tra le parti, non essendo prevista alcuna comunicazione o convocazione delle stesse.

Inoltre la difesa della società richiama il regime dell'impugnativa del decreto stesso, sottolineando che contro il provvedimento che nega l'esecutorietà del lodo è proponibile il reclamo al presidente del tribunale che provvede dopo aver sentito le parti con ordinanza non impugnabile ma soggetta a ricorso per cassazione, ex art. 111 Cost., mentre contro il decreto del pretore che illegittimamente dichiara l'esecutività del lodo non è previsto reclamo alcuno.

Pertanto l'art. 825 c.p.c., nella parte in cui non prevede alcuna forma di impugnativa contro il decreto del pretore con il quale è attribuita esecutività al lodo, si pone in contrasto con l'art. 24 Cost., perchè non viene assicurato il diritto di azione e di difesa «in ogni stato e fase del processo». È infatti illogico che la convocazione delle parti sia prevista soltanto nella fase del reclamo innanzi al Presidente del Tribunale e non anche in sede di emissione del decreto di esecutività. In tal modo la parte soccombente nella procedura arbitrale non ha la possibilità di far valere i vizi tipici di ogni atto processuale o negoziale, nè l'eventuale incompetenza per territorio del giudice (o in ipotesi la sua ricasazione), nè ogni altra eccezione attinente al lodo, ai documenti richiesti e agli atti del procedimento, nonchè il carattere irriuale (anzichè rituale) dell'arbitrato stesso.

4. — Si è costituita anche la società Technicolor S.p.A. sostenendo pregiudizialmente il difetto di rilevanza della questione incidentale di legittimità costituzionale, atteso che il ricorso in opposizione agli atti esecutivi della società Telecolor S.p.A. è fondato unicamente sull'eccezione di incostituzionalità dell'art. 825 c.p.c. in quanto tale, sicchè, quand'anche fosse riconosciuta l'illegittimità costituzionale della norma censurata, la pronuncia non sortirebbe alcun effetto nel giudizio *a quo*.

La difesa della società poi ha mosso altre censure preliminari attinenti alla ritualità del giudizio *a quo*, sostenendo l'inammissibilità dell'opposizione agli atti esecutivi, l'incompetenza del giudice adito, l'irritualità dell'atto introduttivo del giudizio.

Nel merito ha sostenuto essere infondata la questione di costituzionalità perchè il procedimento tendente alla dichiarazione di esecutività del lodo non ha natura contenziosa ed è quindi coerente che il legislatore non abbia previsto l'immediata instaurazione del contraddittorio, nè l'abbia differito ad una fase successiva.

5. — In prossimità dell'udienza entrambe le parti private hanno depositato memorie scritte, in cui hanno ribadito le rispettive tesi e conclusioni.

Considerato in diritto

1. — È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 825 c.p.c. nella parte in cui, prevedendo la dichiarazione di esecutività del lodo arbitrale con decreto del pretore *inaudita altera parte*, non contempla per il giudice l'obbligo della previa convocazione delle parti per sospetta violazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) non essendo altrimenti la parte soccombente posta in condizione di far valere, in quella sede, le sue eccezioni.

2. — Va preliminarmente respinta l'eccezione di difetto di rilevanza della questione di costituzionalità, sollevata dalla difesa della società Technicolor S.p.A.

Ed infatti deve considerarsi sia che la parte che subisce l'esecuzione del lodo ha la possibilità di dolersi dell'(assunta) illegittimità del decreto pretorile di esecutività soltanto dopo la sua emissione talchè non è preclusivo della rilevanza della questione di costituzionalità in esame l'esaurimento della fase procedimentale che all'emissione di tale decreto è preordinata; sia che — in tale contesto processuale — l'eventuale illegittimità della norma censurata per la mancata previsione dell'obbligo della previa audizione delle parti comporterebbe il vizio del decreto pretorile e quindi risulterebbe verificato l'assunto posto a fondamento della doglianza della società Telecolor.

3. — Altresì va respinta l'eccezione di inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata in via gradata dalla difesa della società Technicolor S.p.A. che sotto vari profili ha opposto l'irritualità del giudizio promosso dalla controparte. Il giudice rimettente ha infatti ritenuto (con valutazione allo stato degli atti) non sussistenti i denunciati vizi del giudizio (riguardanti l'ammissibilità dell'opposizione agli atti esecutivi, la competenza dello stesso giudice adito, la ritualità dell'atto introduttivo del giudizio). Tale valutazione delle eccezioni pregiudiziali e preliminari — che non impediscono di ritenere la questione di costituzionalità sollevata nel corso di un giudizio, ancorchè assertivamente non instaurato nel rispetto del codice di rito — non è sindacabile da questa Corte.

4. — Nel merito la questione non è fondata.

La norma impugnata — modificata, ma non nella parte che interessa, dall'art. 3 legge 9 febbraio 1983 n. 28 (Modifica della disciplina dell'arbitrato) — prevede che la parte che intende far eseguire il lodo in Italia è tenuta a depositarlo in originale; unitamente al compromesso (o ad altro atto equipollente), nella cancelleria della pretura del luogo in cui è stato deliberato nel termine (perentorio) di un anno dal ricevimento del lodo.

Su tale lodo il pretore opera un duplice controllo, essendo chiamato ad accertare sia la tempestività del deposito, sia la regolarità formale del lodo stesso. All'esito di tale verifica, se positiva, dichiara esecutivo il lodo con decreto, emesso *inaudita altera parte*, ed in tal modo gli conferisce efficacia di sentenza.

Il procedimento che conduce al decreto pretorile di esecutività è quindi estremamente snello ed è ben circoscritto il controllo operato dal pretore; sicchè in questa fase processuale così configurata, la norma non prevede un obbligo del pretore della previa audizione delle parti; nè è prevista la previa instaurazione del contraddittorio.

5. — C'è però da rilevare innanzi tutto che l'atto di impulso del procedimento che sfocia nella dichiarazione di esecutività del lodo è rappresentato dalla determinazione di una delle parti espressa con il mero atto di deposito del lodo (e del compromesso) senza che sia prevista alcuna attività difensiva ancorchè volta unicamente ad illustrare le ragioni della ritenuta tempestività del deposito e della regolarità del lodo. Il sindacato del pretore è quindi operato sugli atti e pertanto, come non sente la parte che ha promosso il procedimento, analogamente non è tenuto a sentire la controparte, giustificandosi tale disciplina — ispirata a finalità di semplificazione e di celerità — per il fatto che il decreto pretorile si colloca, come appendice terminale, dopo la procedura arbitrale nel corso della quale il contraddittorio tra le parti ha avuto possibilità di estrinsecarsi (arg. ex art. 816, 3° comma, c.p.c. che fa salvo in ogni caso il diritto delle parti ad avere un termine per presentare documenti e memorie e per esporre le loro repliche).

D'altra parte l'ordinamento appresta adeguati strumenti processuali per instaurare successivamente all'emanazione del decreto pretorile il contraddittorio delle parti sulla sussistenza, o meno, dei presupposti per la declaratoria di esecutività del lodo.

Infatti, in caso di decreto del pretore che (illegittimamente) nega l'esecutorietà del lodo, è ammesso reclamo mediante ricorso al presidente del tribunale che è tenuto a sentire le parti prima di provvedere con ordinanza (art. 825, u. co., c.p.c.).

Nel caso, invece, del decreto che (illegittimamente) dichiara l'esecutività del lodo, così facendo venire ad esistenza la sentenza arbitrale (art. 825, 5 comma, c.p.c.), è vero che il legislatore sia del codice di rito del 1940, sia della riforma del 1983 — sulla scorta di risalenti sollecitazioni della dottrina che aveva ritenuto ridondante la previsione del reclamo contro il decreto pretorile che dichiara l'esecutività (com'era previsto nel previgente codice di procedura civile) — non

ha contemplato uno specifico mezzo di impugnazione che consenta di aggredire il solo decreto pretorile, essendo questo assorbito nella sentenza arbitrale di cui segue le sorti (analoghe ragioni si rinvencono nella relazione al disegno di legge n. 1686 di ulteriore riforma della disciplina dell'arbitrato, presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 10 aprile 1989). È anche vero però che nei confronti della sentenza arbitrale è esperibile l'impugnazione per nullità nei casi previsti dall'art. 829 c.p.c. (e segnatamente, in riferimento alla regolarità formale del lodo, nel caso contemplato dal n. 5 della norma), come anche è possibile, ricorrendone i presupposti, l'opposizione all'esecuzione. In entrambi i casi è altresì approntata la possibilità di una tutela immediata potendo richiedersi la sospensione dell'esecuzione della sentenza arbitrale, rispettivamente ex artt. 830, 2 co., e 624 c.p.c.. Ove poi si ritenga ammissibile l'opposizione agli atti esecutivi — come afferma il giudice rimettente — è comunque possibile l'emanazione di provvedimenti «indilazionabili» ex art. 618 c.p.c., i quali secondo un'accreditata opinione dottrinale, fatta propria dalla più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione, comprendono anche la facoltà di sospendere l'esecuzione. In dottrina si ritiene ammissibile anche un'ordinaria azione di accertamento. Inoltre, nel caso particolare dell'errore commesso dal pretore nel valutare come rituale (e quindi omologare) un lodo che invece è irrituale la giurisprudenza ritiene ammissibile l'impugnativa negoziale del lodo stesso e non già l'azione di nullità della sentenza arbitrale.

Ciò che comunque in questa sede rileva è che il diritto di difesa, sancito dall'art. 24 Cost., vuole che il provvedimento del pretore che ha controllato i presupposti per la dichiarazione di esecutività del lodo trasformandolo in sentenza arbitrale sia — come in effetti è — esso stesso sindacabile anche se successivamente.

Tanto è sufficiente al fine dell'esame della questione di costituzionalità per poter riconoscere che il contraddittorio tra le parti si instaura in termini costituzionalmente adeguati dopo l'emanazione del decreto pretorile anche nell'ipotesi in cui esso sia dichiarativo dell'esecutività del lodo.

6. — Versandosi quindi in fattispecie di mero differimento dell'instaurazione del contraddittorio, questa Corte ritiene di confermare la propria giurisprudenza in ordine alla ritenuta compatibilità di siffatta posticipazione con la garanzia del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost.

Così, con riferimento al decreto con cui il giudice liquida il compenso al consulente tecnico, decreto che costituisce titolo esecutivo contro la parte a carico della quale è posto il pagamento ed è pronunciato senza la previa instaurazione del contraddittorio (art. 24, disp. att. c.p.c.), la Corte (sent. n. 125 del 1972) — nell'assimilare tale provvedimento al decreto ingiuntivo con conseguente ritenuta ammissibilità dell'opposizione della parte interessata — ha affermato che in tale fattispecie non è precluso il contraddittorio, ma ne è differita l'attuazione alla fase processuale di opposizione ed è in questa successiva fase che trova esplicitazione la garanzia del diritto di difesa, che «non resta infirmato dalla legge che ne adegua le modalità di esercizio alle speciali caratteristiche di struttura dei singoli procedimenti». E tale indirizzo ha trovato conferma anche con riferimento al procedimento per ingiunzione e alla possibilità di iscrizione dell'ipoteca giudiziale sulla base del decreto provvisoriamente esecutivo (ord. n. 37 del 1988).

Solo allorché nel procedimento che precede l'instaurazione del contraddittorio si sia formato un titolo dotato di provvisoria esecutività, non suscettibile di sospensione nella successiva fase in cui il contraddittorio viene instaurato, risulterebbe gravemente inciso il diritto di difesa (sent. n. 141 del 1970); ma nella specie — come già posto in evidenza — l'esecuzione della sentenza arbitrale, formatasi sulla base di un illegittimo decreto pretorile dichiarativo dell'esecutività del lodo, è in ogni caso suscettibile di sospensione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 825 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Pretore di Roma con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

N. 81

Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Lavoro - Lavoratore licenziato - Illegittimità del licenziamento dichiarata con sentenza e conseguente reintegrazione nel posto di lavoro con condanna al risarcimento danni - Successive dimissioni - Opzione per l'indennizzo sostitutivo - Ragionevolezza - Obbligazione con facoltà alternativa dal lato del creditore - Non fondatezza.****(Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, quinto comma, nel testo modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108).
(Cost., artt. 3, 4, 35 e 41).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giuseppe BORZELLINO;*Giudici:* 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma quinto, della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali), promosso con ordinanza emessa il 18 giugno 1991 dal Pretore di Varese - Sezione distaccata di Gavirate nel procedimento civile vertente tra Miceli Oliva e s.r.l. Confezioni riunite della Valcuvia iscritta al n. 573 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 22 gennaio 1992 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Ritenuto in fatto

1. — Avviata al lavoro presso la s.r.l. Confezioni Riunite della Valcuvia ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482, e licenziata per mancato superamento del periodo di prova, Oliva Miceli otteneva dal Pretore di Varese - sezione distaccata di Gavirate una sentenza dichiarativa di illegittimità del licenziamento con ordine di reintegrazione nel posto di lavoro. Avendo optato per l'indennità sostitutiva prevista dall'art. 18, quinto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, nel testo modificato dell'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, otteneva l'emissione di un decreto ingiuntivo per la somma corrispondente. Nel corso del giudizio di opposizione promosso dalla Società datrice di lavoro, il medesimo Pretore, con ordinanza del 18 giugno 1991, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 18, quinto comma, per contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione.

Secondo il giudice *a quo*, la norma denunciata sarebbe contraria al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e al principio di tutela della dignità sociale dei lavoratori, di cui all'art. 41 Cost., perchè attribuisce un privilegio ingiustificato sotto forma di diritto di dimissioni in tronco fondate su una causa — il pregresso licenziamento dichiarato illegittimo — ormai rimossa dalla sentenza che ha ordinato la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e ha condannato il datore al risarcimento dei danni. Inoltre le dimissioni sono indennizzate con una somma esorbitante rispetto a quella normalmente accordata dall'art. 2119 cod. civ.

In secondo luogo, la norma denunciata contrasterebbe anche con gli artt. 4 e 35 Cost. «in quanto agevola la vanificazione di un rapporto di lavoro consentendo un'opzione non sempre giustificabile».

2. — Nel giudizio davanti alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Dopo avere rilevato l'inconferenza del richiamo agli artt. 4, 35 e 41 Cost., l'Avvocatura osserva, quanto alla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., che, anche ad ammettere l'assimilazione dell'opzione in esame a un'ipotesi di dimissioni, non si può trarne argomento nè per censurare l'esonero del lavoratore da ogni motivazione della scelta operata, trattandosi della conseguenza di una valutazione tipica del legislatore non debordante dal limite della ragionevolezza, nè per censurare l'eccedenza dell'indennità sostitutiva rispetto alla indennità di preavviso normalmente spettante al lavoratore che recede per giusta causa, considerate la peculiarità del caso regolato dalla norma denunciata e la funzione dissuasiva al fine della prevenzione di licenziamenti arbitrari.

Considerato in diritto

1. — Dal Pretore di Varese - sezione distaccata di Gavirate è sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, quinto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, nel testo modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, per contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione.

2. — La questione non è fondata.

Palesamente inconferente è il richiamo degli artt. 4 e 35 Cost. Non si comprende, nè il giudice remittente fornisce delucidazioni in proposito, come il diritto attribuito al lavoratore dalla norma denunciata di optare, secondo le sue convenienze, tra la reintegrazione nel posto di lavoro e un'indennità sostitutiva possa ritenersi offensivo del diritto dei cittadini al lavoro e contrario all'obbligo della Repubblica di tutelare il lavoro.

Inconsistente è pure il richiamo dell'art. 41, secondo comma, Cost., che è un parametro di valutazione delle leggi regolatrici dell'esercizio della libertà di iniziativa privata, e in particolare dei comportamenti degli imprenditori verso i prestatori di lavoro subordinato, mentre oggetto del presente giudizio è una legge che attribuisce al lavoratore un diritto potestativo contro il datore di lavoro, cioè un diritto che non ha una funzione di conformazione, mediante un obbligo corrispondente, dell'iniziativa economica dell'imprenditore.

3. — Il *tertium comparationis*, alla stregua del quale è denunciata la violazione dell'art. 3 Cost., è additato dal giudice remittente nell'art. 2119 cod. civ. muovendo dalla premessa che la norma denunciata configuri un diritto di dimissioni per giusta causa. La violazione del principio di eguaglianza è ravvisata sia nell'esonero del lavoratore da qualsivoglia motivazione del recesso, sia nell'esorbitanza dell'indennità sostitutiva, fissata in quindici mensilità di retribuzione globale, rispetto all'indennità di preavviso normalmente spettante al lavoratore dimissionario per giusta causa. Sotto il secondo profilo è portato a confronto anche l'art. 2 della legge 9 gennaio 1963, n. 7, che attribuisce il trattamento previsto per le dimissioni per giusta causa alla lavoratrice licenziata per causa di matrimonio, la quale, invitata a riprendere il servizio in conseguenza della nullità del licenziamento, dichiara di recedere dal contratto.

I termini di confronto sono inappropriati già all'interno della premessa assunta dal giudice *a quo*, attesa la diversità della situazione regolata dalla norma impugnata non solo rispetto ai casi contemplati dall'art. 2119 cod. civ., ma anche rispetto al caso specifico della legge n. 7 del 1963. In questo l'arbitrarietà del licenziamento è legalmente presunta *per tabulas*, mentre nell'ipotesi del nuovo testo dell'art. 18, quinto comma, dello statuto dei lavoratori il licenziamento può risultare viziato per le ragioni più varie, inclusi vizi di pura forma o di procedura, senza dire del caso non infrequente di licenziamento intimato nella ragionevole convinzione, poi non condivisa dal giudice, di sussistenza di un giustificato motivo o di una giusta causa.

Ma è assorbente il rilievo dell'insostenibilità della detta premessa, dimostrata dalla stessa ordinanza di remissione là dove afferma che l'arbitrio commesso dal datore di lavoro intimando il licenziamento «appare ormai riparato» nel momento in cui il lavoratore esercita l'opzione attribuitagli dalla norma impugnata. Ciò significa che, dopo la sentenza che ha ordinato la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e condannato il datore al risarcimento del danno, il fatto precedente del licenziamento illegittimo non è più idoneo — se mai lo è stato — a fondare una giusta causa legalmente tipizzata di dimissioni dal rapporto di lavoro. Ordine di reintegrazione nel posto, con facoltà del lavoratore di optare per il pagamento di un'indennità sostitutiva, e dimissioni per giusta causa indennizzate sono strumenti di tutela concettualmente diversi, che non possono fondersi l'uno con l'altro.

4. — Queste considerazioni inducono a ritenere più congrua l'interpretazione che ravvisa nella norma impugnata un'obbligazione con facoltà alternativa dal lato del creditore. Anziché la prestazione dovuta in via principale, cioè la reintegrazione nel posto di lavoro, il creditore ha facoltà di pretendere una prestazione diversa di natura pecuniaria, che è dovuta solo in quanto dichiara di preferirla, e il cui adempimento produce, insieme con l'estinzione dell'obbligazione di reintegrare il lavoratore nel posto, la cessazione del rapporto di lavoro per sopravvenuta mancanza dello scopo. Il rapporto non cessa per effetto della dichiarazione di scelta del lavoratore, come si dovrebbe pensare se essa avesse la valenza di dichiarazione di recesso, bensì solo al momento e per effetto del pagamento dell'indennità sostitutiva.

5. — Così precisato il significato della disposizione in esame, cade la possibilità di valutarla, ai fini dell'art. 3 Cost., confrontandola con *tertium comparationis* tratti da norme relative a casi di dimissioni indennizzate.

Essa non può essere censurata nemmeno sotto il profilo del principio di razionalità, sul riflesso dell'ammontare irragionevolmente elevato dell'indennità sostitutiva della reintegrazione. È giurisprudenza costante di questa Corte che, in mancanza di un termine di confronto, una valutazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. può essere fondata soltanto su una irrazionalità manifesta, irrefutabile, che nella specie non può essere affermata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, quinto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nel testo modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, dal Pretore di Varese - sezione distaccata di Gavirate con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1992.

Il Presidente: BORZELLINO

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

92C0277

N. 82

Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Condizione di procedibilità per l'azione - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 47/1964, 56, 83 e 113 del 1963 e 40/1962) - Oncri e modalità giustificate - Previsione di rimedi processuali specifici - Esigenza di evitare abusi od eccessi e di salvaguardare interessi generali (sentenza n. 57/1972) - Non fondatezza.

(Legge 11 maggio 1990, n. 108, art. 5).

(Cost., artt. 3 e 24).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali), promosso con ordinanza emessa il 16 gennaio 1991 dal Pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra De Zordo Matteo e la s.r.l. Cenacolo professionale, iscritta al n. 605 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 22 gennaio 1992 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato il 13 luglio 1990 Matteo De Zordo, cameriere, esponeva di essere stato licenziato, dopo soli quattro giorni di lavoro, dal suo datore di lavoro (una società con nove dipendenti) e senza che ricorresse un'ipotesi di giusta causa o di giustificato motivo.

La società resistente (Cenacolo professionale s.r.l.) si costituiva con memoria depositata il 28 dicembre 1990 eccependo preliminarmente l'improcedibilità della domanda per mancato esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione ai sensi dell'art. 5 della legge 11 maggio 1990, n. 108.

Con ordinanza del 16 gennaio 1991, il Pretore di Milano, rilevato che la procedura conciliativa non era stata esperita, sollevava, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, eccezione di incostituzionalità dell'art. 5 della legge 11 maggio 1990, n. 108, nella parte in cui prevede il tentativo obbligatorio di conciliazione (secondo le procedure stabilite dai contratti e accordi collettivi ovvero dagli artt. 410 e 411 codice di procedura civile) come condizione di procedibilità dell'azione.

2. — Osserva il giudice remittente che il rito del lavoro già prevede, all'art. 420 codice di procedura civile, il tentativo obbligatorio di conciliazione ad opera del giudice del lavoro (conciliazione obbligatoria giudiziaria).

Con l'art. 5 della legge 11 maggio 1990, n. 108, invece, si è reso obbligatorio anche il tentativo di conciliazione davanti all'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione (ma non solo) già facoltativo secondo la previsione degli artt. 410 e 411 codice di procedura civile (conciliazione obbligatoria extragiudiziaria).

Secondo il Pretore di Milano tale procedimento conciliativo sarebbe un «inutile doppione» del tentativo giudiziale ex art. 420 codice di procedura civile. Come tale il meccanismo introdotto, lungi dallo snellire il contenzioso, lo ritarderebbe e lo aggraverebbe. Ne risulterebbe una «violazione del diritto di difesa ex art. 24 (sotto il profilo del ritardo)» della Costituzione che non potrebbe trovare la giustificazione della pretesa di riduzione del contenzioso.

La fattispecie sarebbe diversa da quella prevista dall'art. 443 codice di procedura civile, dettato in tema di controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, che pure, nel preventivo esaurimento della procedura amministrativa, individuerebbe una condizione di procedibilità della domanda, perché «nel caso di specie l'interlocutore del ricorrente è sempre lo stesso...e quindi la fase amministrativa non può offrire alcuna eventualità in più rispetto a quelle che possono emergere in fase conciliativa davanti al pretore del lavoro».

La norma inoltre violerebbe anche il principio di uguaglianza, poiché non potrebbe trovarsi alcuna giustificazione alla disparità di trattamento tra il ricorrente in una causa di lavoro (che sarebbe penalizzato dalla detta condizione di procedibilità) e l'attore in una causa ordinaria (che così risulterebbe avvantaggiato dall'assenza di simili ostacoli procedurali).

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri a mezzo dell'Avvocatura dello Stato ed ha chiesto la declaratoria di non fondatezza della questione con ordinanza.

L'Avvocatura ha sostanzialmente argomentato soltanto in riferimento al profilo relativo all'art. 24 della Costituzione. E ha sostenuto che la legge n. 108 del 1990, mentre pone le premesse per un aumento delle controversie, ha, di contro, costruito anche un filtro volto ad evitare un eccessivo sovraccarico della giustizia civile, in crisi di efficienza, con il pregiudizio delle stesse posizioni tutelate. In questa direzione il tentativo di conciliazione giudiziale ex art. 420 codice di procedura civile non è idoneo a soddisfare le esigenze di celerità processuale, presupponendo l'incardinamento del processo e, quindi, lo svolgimento di una faticosa attività a cura del giudice.

L'Avvocatura ha così ricordato la giurisprudenza della Corte che ha più volte affermato la legittimità di quella legge che subordina «l'esercizio dei diritti a controlli o condizioni, purché non vengano imposti oneri o modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale». E in particolare ha richiamato l'ordinanza n. 73 del 1988 con la quale la Corte ha stabilito che il tentativo di conciliazione riguardo alle cause agrarie non costituisce «adempimento vessatorio di difficile osservanza né un'insidiosa complicazione processuale tale da ledere il diritto di difesa dell'attore».

Considerato in diritto

1. — È stata sollevata, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 11 maggio 1990, n. 108, nella parte in cui prevede il tentativo obbligatorio di conciliazione (secondo le procedure stabilite dai contratti e accordi collettivi ovvero dagli artt. 410 e 411 codice di procedura civile) come condizione di procedibilità dell'azione.

2. — La questione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che il rigore con cui è tutelato il diritto di azione, secondo la previsione dell'art. 24 della Costituzione, non comporta l'assoluta immediatezza del suo esperimento (si vedano le sentenze n. 47 del 1964, nn. 56, 83 e 113 del 1963, n. 40 del 1962).

Se alcune limitazioni tendono, infatti, ad evitare l'abuso del diritto alla tutela giurisdizionale, nondimeno l'adempimento di un onere, lungi dal costituire uno svantaggio per il titolare della pretesa sostanziale, rappresenta il modo di soddisfazione della posizione sostanziale più pronto e meno dispendioso (sentenza n. 46 del 1974). Evitare l'abuso, o ancor meglio l'eccesso della giurisdizione, in vista di un interesse della stessa funzione giurisdizionale, è stato sovente la *ratio* espressa della «giurisdizione condizionata». Il principio di economia processuale, inteso come più efficace e pronta soluzione dei conflitti, ha solitamente fondato la rispondenza dei condizionamenti censurati alla previsione costituzionale del diritto di azione.

In altri casi, e particolarmente nell'esame degli oneri imposti ai lavoratori nell'esperimento dei rimedi giurisdizionali nei confronti di enti pubblici, questa Corte ha più volte giustificato gli oneri previsti dalle norme impugnate ove posti a salvaguardia di «interessi generali» non contrastanti con i diritti costituzionali di azione e di difesa (cfr. le sentenze n. 57 del 1972, n. 47 del 1964, n. 113 del 1963, n. 83 del 1963).

3. — In dottrina si è negato, per vero, che mere tecniche endo-processuali, ispirate a principi d'economia, possano fornire adeguato fondamento alle limitazioni ed ai condizionamenti del diritto d'azione. L'amministrazione della giustizia, infatti, non avrebbe carattere costituzionale o, comunque, ai suoi interessi non potrebbero essere sacrificate altre esigenze di pari o superiore rilevanza. In tal modo si ridurrebbero fortemente ed ingiustificatamente le garanzie del cittadino, specie dove il ricorso a forme rudimentali di procedimenti contenziosi, simulanti il processo «giustiziale», renderebbe il ruolo del giudice del tutto subordinato o sussidiario. Ma così si rischia di svilire la soluzione tecnica da tempo proposta da questa Corte in ordine al concreto punto di equilibrio tra l'effettiva garanzia dell'azione e il limite al suo condizionamento. E non si tiene nel dovuto conto l'inversione di tendenza operata dal legislatore, che con la riforma del processo del lavoro ha abrogato il vecchio art. 460 codice di procedura civile, e ha sostituito l'improcedibilità all'originaria improponibilità della domanda, conciliando «l'inviolabilità dell'accesso alle Corti» con le finalità della «giurisdizione condizionata».

4. — Già la sentenza n. 57 del 23 marzo 1972 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata (nella specie l'art. 10 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148) nella parte in cui sanciva l'improponibilità dell'azione giudiziaria in caso di mancata o tardiva presentazione del reclamo gerarchico per le controversie di lavoro aventi per oggetto diritti patrimoniali. E nella stessa linea si era iscritta la pronuncia n. 93 del 12 luglio 1979 (dichiarando l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 10 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, come modificato dalla legge n. 633 del 1957, «nella parte in cui dispone l'improponibilità e non la improcedibilità dell'azione giudiziaria in caso di mancata o tardiva presentazione del reclamo gerarchico nelle controversie aventi ad oggetto il riconoscimento della qualifica» e «nelle controversie aventi ad oggetto l'accertamento di ogni altro diritto «non esclusivamente patrimoniale» diverso da» quelli sopra indicati).

Ciò che caratterizza queste pronuncie è il fatto che gli oneri e le modalità che condizionano l'esercizio dell'azione non debbono tradursi in una secca subordinazione dell'azione al previo esperimento di una diversa tutela non giurisdizionale, costringendo il singolo, in un primo tempo, a rivolgersi ad un organo non giudiziale.

5. — La strada seguita dal legislatore con la legge n. 108 dell'11 maggio 1990 ha fatto tesoro di queste indicazioni (come si evince dalla relazione ad una delle proposte di legge e da alcuni interventi nel corso dei lavori parlamentari). Infatti, la mancata richiesta di conciliazione, avanzata secondo le procedure previste dai contratti e accordi collettivi di lavoro o dagli artt. 410 e 411 del codice di procedura civile, non impedisce la proposizione dell'azione che così rischia soltanto la sanzione dell'improcedibilità, praticamente equivalente alla sospensione del giudizio ed alla fissazione di un termine perentorio (non superiore a 60 giorni) per la proposizione della richiesta del tentativo di conciliazione e di un altro termine (del pari perentorio) per la riassunzione entro 180 giorni dalla cessazione della causa di sospensione.

Né appare suscettibile di censure la mancata previsione d'un termine entro il quale deve esaurirsi il procedimento conciliativo. Perché la domanda sia procedibile è infatti sufficiente che la richiesta sia stata inoltrata, qualunque sia il suo destino. E non v'è dubbio che la mera richiesta di conciliazione non comporta un tempo seriamente apprezzabile.

La mancanza d'un riferimento temporale (esaurimento del tentativo di conciliazione, inutile decorso d'un termine massimo di legge prefissato, ecc.) può ben essere risolto in via interpretativa ritenendo l'evento integrato dalla semplice richiesta del tentativo di conciliazione. Spetterà poi al giudice definire la controversia tenendo conto di un accordo intervenuto *medio tempore* (sia esso munito o meno del decreto di esecutività) oppure senza di esso.

In questo senso appare del tutto priva di fondamento la preoccupazione espressa nell'ordinanza di remissione circa una duplicazione di tempi fra il tentativo di conciliazione stragiudiziale e quello giudiziale, fra loro pur diversissimi per funzione e significato.

6. — La ragione giustificatrice del condizionamento dell'azione negli indicati termini, secondo l'orientamento consolidato della Corte, può ben essere ravvisata nell'esigenza di « evitare abusi od eccessi, o salvaguardare interessi generali » (sentenza n. 57 del 1972). Ma non può, tale motivo, essere disgiunto dalla considerazione di specifiche ragioni giustificatrici della limitazione del diritto di azione nell'alternativa che, in armonia con altro principio costituzionale, la legge n. 108 dà all'imprenditore consentendogli la scelta fra riassunzione e monetizzazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali) in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, sollevata dal Pretore di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

92C0278

N. 83

Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Candidature - Eliminazione di quelle sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge - Principio generalizzato - Discrezionalità legislativa - Ragionevolezza - Non fondatezza.

[D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 30, primo comma, lett. a)].

(Cost., artt. 3, 51 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, primo comma, lett. a), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), promosso con ordinanza emessa il 14 dicembre 1990 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Orlandi Severino ed altro contro Legnini Giovanni ed altri, iscritta al n. 632 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto l'atto di costituzione di Orlandi Severino ed altro, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 febbraio 1992 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avv. Lucio V. Moscarini per Orlandi Severino ed altro e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa il 14 dicembre 1990 (pervenuta a questa Corte il 27 settembre 1991), il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, primo comma, lett. *a*), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali) — in relazione all'art. 12, primo comma, lett. *a*), della legge 21 marzo 1990, n. 53 (Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale) — «nella parte in cui comporta l'eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge».

Il giudice remittente premette, in punto di fatto, quanto segue.

Il giorno 11 aprile 1990, Belli Italo, in qualità di delegato di lista, presentava al segretario comunale di Roccamontepiano una lista di candidati per il rinnovo del Consiglio di quel Comune, sottoscritta da 76 elettori (in regola con il minimo di 60 e il massimo di 90 prescritti per i Comuni da 2.000 a 5.000 abitanti) e con allegati due certificati collettivi, uno per 50 elettori e l'altro per i rimanenti 26. Senonché, scaduti i termini per la presentazione delle liste, il segretario comunale informava il Belli che nell'ultimo censimento gli abitanti di Roccamontepiano erano risultati 1990 e che, di conseguenza, i sottoscrittori avrebbero dovuto essere in numero compreso fra 20 e 30 (come prescritto per i Comuni fino a 2.000 abitanti). Il Belli presentava, quindi, istanza alla Commissione elettorale circondariale di Chieti, chiedendo il ritiro del certificato elettorale di 50 elettori in modo da considerare valide unicamente le rimanenti 26 firme. La Commissione, tuttavia, in applicazione dell'art. 30, primo comma, lett. *a*), del d.P.R. n. 570 del 1960, eliminava la lista in questione, in quanto sottoscritta da un numero di persone eccedente quello massimo di 30 stabilito dall'art. 12 della legge n. 53 del 1990, e successivamente confermava tale decisione. Il TAR dell'Abruzzo, sezione di Pescara, adito dal Belli e da Legnini Giovanni, accoglieva l'istanza di sospensione delle impugnate delibere della Commissione anzidetta, con la conseguenza che la lista in questione veniva ammessa alla competizione elettorale del maggio 1990 e tutti i candidati della stessa erano proclamati eletti. L'atto di proclamazione degli eletti, con tutti i provvedimenti pregressi, veniva a sua volta impugnato dal Belli e dal Legnini, nonché, per motivi diversi, da Orlandi Severino, candidato non eletto, e da Marinelli Trentino.

L'adito TAR, con sentenza del 28 giugno 1990, n. 518, per quanto qui interessa, annullava l'esclusione della lista *de qua* disposta dalla Commissione elettorale (e considerava quindi legittimo e definitivo l'atto di proclamazione degli eletti), ritenendo che la Commissione stessa avesse il potere di consentire la regolarizzazione della lista, eliminando i certificati elettorali in eccesso. Avverso tale sentenza hanno proposto appello l'Orlandi e il Marinelli.

Tutto ciò premesso, il giudice *a quo* rileva che il punto da chiarire è se la Commissione elettorale, ai sensi dell'art. 30, primo comma, lett. *a*), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (secondo cui la Commissione medesima deve verificare che «le candidature siano sottoscritte dal numero prescritto di elettori, eliminando quelle che non lo sono»), debba procedere alla eliminazione della lista non solo quando la relativa dichiarazione di presentazione sia sottoscritta da un numero di elettori inferiore al minimo richiesto, ma anche qualora sia sottoscritta da un numero di elettori superiore al massimo prescritto, ovvero se in tale ultima ipotesi debba disporre, ove richiesta, la relativa regolarizzazione. A questo punto il remittente (premessi che non sono applicabili alla fattispecie né l'art. 33, ultimo comma, del d.P.R. n. 570/60, né l'art. 30, lett. *e*), del medesimo d.P.R.) osserva che, secondo la propria costante giurisprudenza, fra i compiti della suddetta Commissione non rientra (fatta eccezione per le determinazioni di ricasazione dei contrassegni) quello di sopperire in via di collaborazione ad eventuali errori o deficienze riscontrabili nelle liste presentate, e che anche secondo le istruzioni diramate dal Ministero dell'Interno la lista va ricasata qualora il numero dei presentatori risulti eccedente il limite massimo consentito dalla legge.

Ciò posto, il remittente solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, la questione di costituzionalità sopra indicata, osservando, innanzitutto, che mentre la *ratio* della previsione di un numero minimo di sottoscrittori si comprende e si giustifica con la duplice esigenza di garantire, da un lato, una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere un ruolo di rappresentanza della comunità e di assicurare, dall'altro, alla compagine stessa un minimo di credibilità ed affidabilità, la ragione della fissazione anche di un numero massimo di sottoscrittori appare finalizzata alla mera semplificazione di preliminari richiesti per la presentazione delle candidature, vale a dire ad uno scopo più pratico che giuridico, dal quale non dovrebbero scaturire conseguenze di principio. La norma impugnata appare pertanto contraria ad un elementare principio di ragionevolezza, oltre che agli artt. 3 e 51 della Costituzione, che garantiscono la massima libertà di accesso all'elettorato passivo, nonché al principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

L'irragionevolezza della norma in esame è poi rafforzata, prosegue il remittente, dal rilievo che nell'ordinamento vigente in materia elettorale le sottoscrizioni non sono sempre richieste [art. 1, primo comma, lett. *b*), del decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1976, n. 240, nel testo inserito dall'art. 12, terzo comma, della legge n. 53 del 1990].

Infine, conclude il remittente, non appare affatto e seriamente probante la tesi, affermata dalla Commissione elettorale di Chieti, secondo cui la norma si giustificerebbe con lo scopo di evitare che la presentazione della lista si risolva in una pre-competizione elettorale dal risultato scontato, in quanto le procedure sono diverse e, nella segretezza del voto, ogni sottoscrittore ben potrebbe esprimere una volontà diversa da quella inizialmente manifestata in sede di firma a presentazione delle candidature.

2. — Si sono costituiti nel giudizio dinanzi a questa Corte Orlandi Severino e Marinelli Trentino, appellanti nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

In ordine alle censure poste dal giudice remittente in riferimento all'art. 51 della Costituzione, si osserva che questa disposizione costituzionale attiene esclusivamente alla capacità elettorale passiva dei candidati, intesa come possesso di attitudini e requisiti (che si sostanziano nell'assenza di impedimenti, riconducibili alla nota ripartizione tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità), con la conseguenza che il richiamo a detto parametro è fuori luogo nel caso di specie, dato che le norme censurate, che stabiliscono soltanto regole di comportamento dell'amministrazione in sede di operazioni elettorali e non si riferiscono affatto alla situazione personale dei candidati, non incidono minimamente sulla capacità elettorale passiva dei candidati medesimi, non possono cioè ricomprendersi nel novero delle regole limitative del libero accesso alle cariche elettive.

Quanto alla presunta irragionevolezza delle norme impugnate, la difesa delle parti costituite osserva che nell'ordinanza di rimessione manca completamente il necessario *tertium comparationis* e tale mancanza conduce (o comunque ne costituisce grave sintomo) alla infondatezza della questione, secondo la giurisprudenza di questa Corte. Né tale *tertium* potrebbe ravvisarsi nel richiamato art. 1, primo comma, lett. b), del d.-l. 3 maggio 1976, n. 161, convertito dalla legge n. 240 del 1976, nel testo inserito dall'art. 12, terzo comma, della legge n. 53 del 1990: trattasi, infatti, di una disposizione eccezionale e derogatoria, inidonea come tale a fungere da *tertium comparationis*.

In ordine, poi, alla pretesa violazione dell'art. 97 della Costituzione, si rileva l'intima contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione, là dove il giudice *a quo*, mentre individua la *ratio* della norma che fissa il numero massimo delle sottoscrizioni nella esigenza di semplificazione delle attività preliminari alle operazioni elettorali, individua poi un profilo di illegittimità costituzionale nella violazione dell'anzidetta norma costituzionale, che pone innanzitutto i principi di efficienza e speditezza dell'azione amministrativa. Stando alla tesi del Consiglio di Stato si otterrebbe l'inevitabile risultato che la Commissione elettorale sarebbe investita di un potere atipico di correzione in ribasso delle sottoscrizioni, con ciò dandosi corpo ad una indubbia complicazione delle operazioni elettorali.

Osserva, infine, la difesa delle parti costituite che la norma preclusiva censurata persegue una finalità ben più rilevante di quella di semplificare le operazioni elettorali: la *ratio* preminente starebbe in ciò, che qualora in una lista elettorale fosse consentito inserire un numero pressoché illimitato di sottoscrizioni, con l'unica conseguenza che tali sottoscrizioni possano poi essere depennate dalla Commissione elettorale, ne conseguirebbe che in tal modo si sarebbe data ai sostenitori di una certa lista la possibilità di rendere noto a tutti che quella lista ha già in partenza un elevatissimo numero di suffragi e ciò non potrebbe non determinare sull'animo del corpo elettorale, per un intuibile fenomeno di imitazione, un profilo di non genuinità delle scelte, con riflessi anche sul principio della segretezza del voto garantito dall'art. 48 della Costituzione.

3. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'infondatezza della questione.

Rileva l'Avvocatura dello Stato che il diritto di accesso alle cariche elettive non è violato in quanto la norma impugnata si limita a disciplinare modalità di partecipazione alle elezioni con una previsione valida per la generalità dei cittadini e di agevole attuazione per tutti gli interessati.

Né appare irragionevole l'identità di effetto (esclusione della lista) che la norma attribuisce sia all'incompletezza che all'eccesso delle sottoscrizioni. In quest'ultimo caso la *ratio* è quella di assicurare la massima semplicità e celerità delle operazioni elettorali (esigenza che permea tutto il procedimento elettorale), nonché sostanziale identità di posizione di partenza a tutti i concorrenti. Consentire la presentazione di liste con un numero illimitato di sottoscrittori comporterebbe il rischio di ingolfare irrimediabilmente le commissioni elettorali, specialmente nelle grandi città, per cui, in conclusione, la norma impugnata, ancorché forse discutibile, non può essere certamente considerata priva di razionalità.

4. — Hanno depositato memoria illustrativa le parti costituite Orlandi Severino e Marinelli Trentino, insistendo nelle conclusioni già formulate.

5. — Con ordinanza emessa nell'udienza del 4 febbraio 1992, questa Corte ha dichiarato inammissibile per tardività la costituzione in giudizio della parte privata Legnini Giovanni.

Considerato in diritto

1. — Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 30, primo comma, lett. a), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), «nella parte in cui comporta l'eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge».

Ad avviso del giudice *a quo* la norma suddetta contrasterebbe con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, in quanto l'eliminazione dalla competizione elettorale delle liste sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello previsto come massimo, sarebbe «contraria a un elementare principio di ragionevolezza, quale limite invalicabile dal legislatore», al principio del libero accesso alle cariche elettive, nonché al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

2. — La questione non è fondata.

La norma sospettata di incostituzionalità trae origine dal decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, dove è stata per la prima volta formulata nell'art. 21, primo comma, lett. a).

Vale la pena di ricordare che detto decreto fu adottato dal Governo Parri, udito il parere della Consulta Nazionale, al fine di svolgere una tornata di elezioni amministrative prima del *referendum* istituzionale e delle elezioni dell'Assemblea Costituente. Si votò in effetti in un gran numero di comuni nel marzo e aprile del 1946.

Il testo legislativo, anche se prendeva per base il testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, conteneva tuttavia importanti modifiche ed innovazioni coerenti con le profonde trasformazioni intervenute nel paese: l'elettorato attivo e passivo era esteso alle donne, e alla vecchia società dei notabili era succeduta una società caratterizzata dalla democrazia di massa, nella quale si affermava già allora un'elevata concezione dell'autonomia comunale espressa nelle pur diverse posizioni dei partiti democratici e approfondita negli studi e dibattiti preparatori della Costituente. Tale concezione si ricollegava del resto alle esperienze attuate nel primo quarto del secolo dalle amministrazioni di ispirazione democratica, socialista o cattolico-popolare; esse, pur in tempi di suffragio relativamente ristretto, prefigurarono i consigli comunali intesi quali diretta rappresentanza del popolo e non più comitati di gestione degli interessi dei proprietari e di tutela dei contribuenti.

La relazione del governo che presenta lo schema di provvedimento alla Consulta nazionale sottolinea e spiega la innovazione costituita dalla disciplina della presentazione delle candidature: «Il testo unico 1915 non prevedeva affatto la preventiva presentazione di candidature, in quanto il sistema elettorale adottato lasciava all'elettore le più ampie facoltà nella scelta delle persone da lui ritenute idonee alle funzioni di amministratori degli Enti locali; ma ciò importava, da un lato, lo sfrenarsi della lotta elettorale tra coloro che per sola ambizione, o per fini ancor meno commendevoli, aspiravano alla conquista del pubblico potere, pur non riscuotendo alcun credito fra la popolazione; dall'altro, una grande dispersione di voti, che si polverizzavano fra un numero eccessivo di nomi, non essendo l'elettore vincolato da alcuna lista di candidati».

«Ogni candidatura è subordinata alla presentazione da parte di un determinato numero di elettori, fissato in proporzione della popolazione del Comune, ed alla dichiarazione di accettazione da parte dei candidati. Il controllo sulla presentazione delle candidature è stato deferito alle Commissioni elettorali che sono state istituite in ogni capoluogo di mandamento.» (Consulta Nazionale, schema di provvedimento legislativo n. 55, 23 novembre 1945).

Questa normativa, consistente nell'obbligo della sottoscrizione delle liste dei candidati da un numero di elettori non inferiore al minimo e non superiore al massimo previsti in rapporto alla popolazione dei comuni suddivisi in classi (cfr. artt. 20 e 56 del citato decreto n. 1 del 1946), è stata confermata in termini sostanzialmente identici a quelli iniziali nelle successive modifiche delle leggi elettorali amministrative intervenute fino ad oggi. Analoga disciplina è stata prevista nella legge regolatrice della elezione dell'Assemblea Costituente (decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74), e successivamente in quelle delle elezioni della Camera dei deputati, del Senato, dei Consigli regionali, dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo.

Si può dunque ritenere che nel nostro ordinamento sia ormai un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori. La stessa innovazione introdotta a partire dal 1976 (legge 23 aprile 1976, n. 136 e decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161, convertito in legge 14 maggio 1976, n. 240), in forza della quale la sottoscrizione degli elettori non è richiesta «per la presentazione di liste o di candidature con contrassegni tradizionalmente usati da partiti o gruppi politici che abbiano avuto eletto un proprio rappresentante in Parlamento o siano costituiti in gruppo parlamentare ...», si iscrive, a ben riflettere, nel principio anzidetto e scaturisce dalla medesima *ratio*. Infatti, la garanzia rappresentata dalla sottoscrizione degli elettori è in questo caso sostituita dalla sottoscrizione del presidente o del segretario del partito ovvero dei loro mandatari, trattandosi di partiti o di gruppi la cui consistenza è dimostrata dall'avvenuta elezione di loro rappresentanti in Parlamento.

3. — Si è quindi di fronte ad una scelta operata dal legislatore fino dal 1946, confermata anche nelle leggi più recenti (v. legge 21 marzo 1990, n. 53 e legge 11 agosto 1991, n. 271), nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 51 della Costituzione, al fine di soddisfare un'esigenza certamente non irragionevole. Del resto, il giudice remittente riconosce anch'egli la validità della *ratio* cui ha ubbidito il legislatore; ma distingue fra la fissazione del numero minimo di sottoscrittori, giustificato dalla «duplice esigenza di garantire da un lato una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità», e la fissazione di un numero massimo di sottoscrizioni che — sempre secondo il giudice *a quo* — «appare finalizzata alla mera semplificazione dei preliminari richiesti per la presentazione delle candidature, vale a dire a uno scopo più pratico che giuridico dal quale non dovrebbero scaturire conseguenze di principio».

Va detto in proposito che la fissazione del numero massimo di sottoscrizioni non è diretta soltanto alla semplificazione del procedimento: essa si dà carico di esigenze di ben maggiore rilievo, in quanto rivolte a garantire la libera e genuina espressione della volontà del corpo elettorale. È infatti presente, ed è certamente fondata, la preoccupazione per cui, in mancanza di una prescrizione sul numero massimo di sottoscrizioni, potrebbero aprirsi, specie nei piccoli comuni, delle vere e proprie precompetizioni elettorali per assicurarsi il più alto numero di sottoscrittori possibile al fine di dimostrare la forza e l'influenza dell'una o dell'altra lista di candidati, ed esercitare così una indebita pressione psicologica sull'elettorato e in definitiva una forma di condizionamento del voto.

4. — Dalle considerazioni svolte discende la inconsistenza della specifica censura prospettata in ordine all'art. 30, primo comma, lett. a), del d.P.R. n. 570 del 1960. Il giudice remittente lamenta in sostanza che sia prevista l'eliminazione delle candidature anche nel caso in cui queste siano sottoscritte da un numero di elettori eccedente il massimo prescritto. Ma, proprio in ragione delle anzidette finalità cui si ispira la fissazione del limite massimo, appare di tutta evidenza che queste sarebbero completamente vanificate, se dalla violazione per eccesso di tale limite non derivasse la conseguenza sanzionatoria della eliminazione della lista dalla competizione elettorale. Chi volesse influenzare indebitamente il corpo elettorale con la dimostrazione di forza consistente nella raccolta di un più alto numero di sottoscrizioni non sarebbe distolto da tale intento, se al superamento del limite massimo delle sottoscrizioni facesse seguito una semplice regolarizzazione della lista con la cancellazione ad opera della Commissione elettorale circondariale delle sottoscrizioni in eccesso. Per di più in siffatta ipotesi il procedimento elettorale preparatorio verrebbe notevolmente complicato.

Tanto basta ad escludere l'irragionevolezza di una disposizione che rientra nella regola generale per cui, salvo espresse eccezioni, la inosservanza delle norme relative alla presentazione delle candidature comporta la non ammissione delle stesse alla competizione elettorale.

5. — Accertato che la norma in esame non contraddice al principio di ragionevolezza, cade di conseguenza il riferimento agli artt. 51 e 97 della Costituzione. In ordine a quest'ultimo si è già osservato che, contrariamente a ciò che assume il giudice *a quo*, la norma stessa si ispira anche ai principi in esso affermati. Quanto poi all'art. 51, è evidente che la determinazione da parte del legislatore di regole non irragionevoli attinenti al procedimento elettorale, alle quali i candidati alle cariche elettive devono uniformarsi, non si pone in contrasto con i principi affermati nel primo comma dell'anzidetto articolo della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, primo comma, lett. a), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

N. 84

Sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Fallimento - Coniuge del fallito separato o divorziato - Figli - Assegno di mantenimento - Credito privilegiato - Mancata previsione - Richiesta di sentenza additiva - Discrezionalità legislativa - Auspicabile intervento legislativo in materia - Inammissibilità.**

(C.C., artt. 2751, 2770 e 2776).

(Cost., artt. 2, 3, 29, 30 e 31).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;*Giudici:* 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2751, 2770 e 2776 del codice civile, promosso con ordinanza emessa il 17 aprile 1991 dal Tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra Statuti Iacoucci Giovanna ed il Fallimento Rossi Merichi Guido, iscritta al n. 646 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 5 febbraio 1992 il Giudice relatore Renato Granata:

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 17 aprile 1991 — emessa in un giudizio di opposizione allo stato passivo promossa dalla moglie separata del fallito per ottenere il riconoscimento del carattere privilegiato del credito (proprio e dei figli minori) relativo ad importi arretrati dell'assegno di mantenimento — l'adito Tribunale di Roma, considerato che la richiesta dell'opponente trovava ostacolo nella normativa vigente che, all'art. 2751 n. 4 c.c., si limita ad attribuire privilegio generale sui mobili del debitore al solo credito per «alimenti per gli ultimi tre mesi» e che ciò, nella specie, rischiava di «vanificare di fatto ogni concreta aspettativa (della ricorrente) di partecipare al riparto dei modesti introiti realizzati dalla procedura concorsuale», ha ritenuto, di conseguenza, rilevante, ed ha perciò sollevato, questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 2751, 2770 e 2776 c.c., «nella parte, appunto, in cui non prevedono che l'assegno di mantenimento del coniuge separato o divorziato e dei figli sia considerato credito privilegiato, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost.».

All'uopo il giudice *a quo* ha richiamato la precedente sentenza di questa Corte n. 326/1983, dichiarativa dell'illegittimità dell'art. 2751-*bis* n. 4 c.c. «nella parte in cui non munisce di privilegio il credito del lavoratore per danni conseguenti ad infortunio sul lavoro del quale sia responsabile il datore di lavoro»; ed ha argomentato che analoga pronuncia additiva sia adottabile anche nella specie, per il credito di mantenimento in oggetto, in considerazione del particolare rilievo dei diritti (tra i quali quello di educazione ed assistenza dei minori) alla cui soddisfazione quel credito è preordinato, e che trovano il loro referente nei richiamati precetti costituzionali che tutelano la famiglia fondata sul matrimonio come cellula base della società civile.

2. — Proprio in relazione al carattere additivo della statuizione richiesta, l'Avvocatura di Stato, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha eccepito, l'inammissibilità, invece, della questione sollevata, anche in ragione della non definita natura e collocazione del privilegio che si vorrebbe per tal via, introdurre, con implicazione di scelte di merito legislativo eccedenti l'ambito del giudizio di legittimità.

Considerato in diritto

1. — Questa Corte è chiamata a decidere se siano o non costituzionalmente legittime, in riferimento ai precetti degli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost., le disposizioni di cui agli artt. 2751 (Dei privilegi generali sui mobili), 2770 (Dei privilegi sopra gli immobili) e 2776 (Collocazione sussidiaria sugli immobili) del codice civile «nella parte in cui non prevedono che l'assegno di mantenimento da corrispondere al coniuge separato o divorziato ed ai figli sia munito di privilegio».

E, pregiudizialmente, se sia o non ammissibile la riferita questione, in ragione dei limiti entro cui è consentita l'adozione di pronunzie costituzionali additive.

2. — Il secondo quesito, il cui esame è ovviamente preliminare ed assorbente, va risolto in senso negativo.

Come, infatti, reiterativamente già precisato (cfr., tra le più recenti sentt. n. 287, 202, 44, 25/91, 29/90), una decisione di tipo additivo è, in linea di principio, consentita soltanto quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale, ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sì che la Corte in realtà proceda a un'estensione logicamente necessitata e spesso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata. Mentre, quando si profili una pluralità di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l'intervento della Corte non è ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore.

Ciò comporta, in materia di privilegi (anche in considerazione del carattere politico-economico delle scelte che presiedono al riconoscimento della natura privilegiata di dati crediti) che, mentre è possibile, in tesi, sindacare — all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio — la ragionevolezza della mancata inclusione, in essa, di fattispecie identiche od omogenee a quella cui la causa di prelazione è riferita, certamente non consentito è invece utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità per introdurre, sia pur in considerazione del rilievo costituzionale di un determinato credito, una causa di prelazione ulteriore, con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio ed il suo inserimento nel sistema di quelli preesistenti.

Al primo schema di intervento è pienamente riconducibile la sentenza n. 326, 1983 richiamata — non utilmente — dal giudice *a quo* che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2751-*bis* cit. in esito ad un giudizio appunto di non ragionevolezza della omessa inclusione del «credito del lavoratore per danni conseguiti ad infortunio sul lavoro del quale sia responsabile il datore di lavoro» nell'area omogenea dei crediti, parimenti risarcitori, del dipendente nei confronti del datore di lavoro, contemplata dalla norma attributiva del privilegio in oggetto.

Diversamente, l'addizione ora richiesta va inevitabilmente ad inserirsi nel secondo dei due delineati tipi di intervento additivo, postulando scelte, innegabilmente di merito legislativo, in ordine alla natura del privilegio che si vuole introdurre, anche per la necessità di risolvere i connessi problemi attinenti al suo rapporto (di precedenza, postergazione o concorrenza) con gli altri privilegi già positivamente previsti.

Dal che appunto discende l'inammissibilità della prospettata questione.

L'esigenza — particolarmente sottolineata dal giudice rimettente — di non lasciare il credito di mantenimento in oggetto «così confuso nella folla dei crediti chirografari» va di conseguenza necessariamente apprezzata nella sede sua propria di un (auspicabile) intervento legislativo. Potendo a presidio di quel credito allo stato comunque applicarsi (come correttamente del resto nel giudizio *a quo* già in concreto applicato) il (sia pur temporalmente circoscritto) privilegio previsto dell'art. 2751 n. 4 per i crediti alimentari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2751, 2770, 2776 cod. civ., sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 30, 31 Cost. dal Tribunale di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA.

n. 85

*Ordinanza 19 febbraio-4 marzo 1992***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Circolazione stradale - Violazione delle norme - Sanzioni amministrative - Identica questione già decisa con dichiarazione di manifesta infondatezza (sentenza n. 123/1988) - Manifesta infondatezza.****(Legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 20, terzo comma).****(Cost., art. 25, secondo comma).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giuseppe BORZELLINO;*Giudici:* 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, terzo comma, della legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393), promosso con ordinanza emessa il 14 maggio 1991 dal Pretore di Verona nel procedimento civile vertente tra Maestrello Tiziana e il Prefetto della Provincia di Verona, iscritta al n. 529 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 18 dicembre 1991 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il Pretore di Verona, con ordinanza del 14 maggio 1991, ha sollevato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 20, terzo comma, della legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393), assumendo che la norma impugnata, nello stabilire «la pena per un fatto illecito commesso in epoca anteriore all'emanazione della norma stessa, e dunque in via retroattiva», vulnera l'invocato parametro di costituzionalità, in quanto il carattere affittivo delle sanzioni amministrative postula «l'estensione dei principi vigenti per le sanzioni penali»;

e che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile;

Considerato che questa Corte, chiamata a pronunciarsi su identica questione, nel dichiararne la manifesta infondatezza ha avuto modo di affermare che alla disposizione oggetto di denuncia deve essere riconosciuto «il carattere formale e sostanziale di norma interpretativa, del che fra l'altro costituisce un affidabile "indice di riconoscimento" (cfr. sentenza n. 123 del 1988) il contrasto interpretativo insorto in sede di applicazione giurisprudenziale, ove le opposte tesi si sono misurate sulla base di egualmente solide argomentazioni di ordine testuale, logico e sistematico»;

che, non adducendo l'ordinanza di rimessione argomenti nuovi o diversi rispetto a quelli già esaminati, la questione ora proposta deve essere dichiarata manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, terzo comma, della legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393), sollevata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, dal Pretore di Verona con ordinanza del 14 maggio 1991.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1992.

Il Presidente: BORZELLINO

Il redattore: VASSALLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

92C0281

n. 86

Ordinanza 19 febbraio-4 marzo 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Iscritti I.N.A.D.E.L. - Indennità premio di servizio - Calcolo - Criteri difforni rispetto agli omologhi dipendenti statali - Questione già dichiarata non fondata e manifestamente inammissibile per difetto di motivazione (sentenza n. 430/1991) - Manifesta infondatezza e manifesta inammissibilità.

(Legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 4, primo comma).

(Cost., artt. 1, 3, 4, 35, 36, 38, 97 e 98).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma primo, della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 25 settembre 1991 dal Pretore di Caltagirone nel procedimento civile vertente tra Tasca Giuseppe ed altri e l'INADEL, iscritta al n. 676 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1991;

2) ordinanza emessa il 25 settembre 1991 dal Pretore di Caltagirone nel procedimento civile vertente tra Pepe Giovanni ed altri e l'INADEL, iscritta al n. 677 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1991.

Visti gli atti di costituzione di Tasca Giuseppe ed altri e Pepe Giovanni ed altri nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 19 febbraio 1992 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Ritenuto che, nel corso di due giudizi civili promossi contro l'INADEL da numerosi iscritti, aventi per oggetto la determinazione della base di calcolo dell'indennità premio di servizio, il Pretore di Caltagirone, con ordinanze del 25 settembre 1991, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, nonché agli artt. 1, 4, 35, 36, 38, 97 e 98 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, della legge 8 marzo 1968, n. 152, «nella parte in cui prevede che l'indennità premio di servizio è pari a un quindicesimo della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi per ogni anno di iscrizione all'INADEL, e non a un dodicesimo come previsto per gli omologhi dipendenti statali»;

che, secondo il giudice remittente, la rilevata disparità di trattamento degli iscritti all'INADEL rispetto ai dipendenti statali «non trova ragionevole giustificazione»;

che nei giudizi davanti alla Corte si sono costituiti i ricorrenti aderendo all'ordinanza di remissione senza ulteriori argomentazioni;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o comunque infondata, atteso che la diversità dei sistemi retributivo e previdenziale delle due categorie di dipendenti pubblici esclude ogni possibilità di comparazione ai fini dell'art. 3 Cost.;

Considerato che, vertendo i due giudizi sopra la medesima questione, si deve disporre la riunione ai fini della decisione con unico provvedimento;

che la questione è già stata sottoposta all'esame di questa Corte che con sentenza n. 430 del 1991 l'ha dichiarata non fondata in riferimento all'art. 3 Cost., e manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione, in riferimento agli artt. 1, 4, 35, 36, 38, 97 e 98 Cost.;

che nessun nuovo argomento è addotto dal Pretore remittente;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Pretore di Caltagirone con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara la manifesta inammissibilità della medesima questione in riferimento agli artt. 1, 4, 35, 36, 38, 97 e 98 della Costituzione, pure richiamati nelle stesse ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 marzo 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 14 febbraio 1992
(dalla provincia autonoma di Bolzano)

Assistenza e beneficenza - Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni - Disposizioni di attuazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato), già impugnata dalle province di Bolzano e Trento con i ricorsi nn. 36 e 37 del 1991, concernenti l'obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con una quota parte delle somme che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Analitica disciplina della costituzione dei centri di servizio su iniziativa degli enti locali e delle organizzazioni di volontariato nonché del finanziamento specie in relazione agli aspetti finanziari e contabili - Previsione della partecipazione del presidente della giunta provinciale al comitato di gestione del fondo speciale ed attribuzione al presidente del consiglio provinciale del potere di nomina di componenti del predetto comitato di gestione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza provinciale.

(Decreto del Ministro del tesoro in data 21 novembre 1991).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, nn. 1, 4, 25 e 29; 9, primo comma, n. 10; e 16).

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente della giunta provinciale *pro-tempore* dott. Luis Durnwalder, giusta deliberazione della giunta n. 73.92 del 20 gennaio 1992, rappresentata e difesa — in virtù di procura speciale del 20 gennaio 1992 rogata dall'avv. Giovanni Salghetti Drioli segretario della giunta provinciale (rep. n. 16334) — dagli avvocati professori Sergio Panunzio e Roland Riz, e presso il primo di essi elettivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, per il regolamento di competenza in relazione al decreto del Ministro del tesoro 21 novembre 1991, recante «Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni».

FATTO

Il presente ricorso è strettamente connesso con la precedente impugnativa, pure proposta dalla provincia autonoma di Bolzano, di vari articoli della legge 11 agosto 1991, 266 (Legge quadro sul volontariato), pendente innanzi a codesta ecc.ma Corte e già discussa nell'udienza del 21 gennaio u.s.

La impugnativa della legge n. 266/1991 consegue al fatto che la disciplina del volontariato pertiene alle competenze provinciali: sia di tipo esclusivo, quali «l'ordinamento degli uffici provinciali e del relativo personale», e «l'assistenza e beneficenza pubblica», nonché — per taluni aspetti — le «manifestazioni ed attività artistiche culturali e formazione professionale» (art. 8, nn. 1, 4, 25 e 29, dello statuto T.-A.A.); sia di tipo concorrente, come la «assistenza sanitaria ed ospedaliera» (art. 9, n. 10, dello statuto T.-A.A.). Ma, ciò nondimeno, la legge n. 266/1991 pretende — con le disposizioni impuginate — di stabilire anche nella provincia di Bolzano una normativa sul volontariato estremamente analitica e dettagliata. Le norme impuginate della legge n. 266/1991 non possono in alcun modo configurarsi come principi generali dell'ordinamento, o come norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, e neppure come principi fondamentali delle singole materie, onde esse sono appunto lesive delle competenze provinciali.

Con il suddetto ricorso la provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, fra gli altri, anche l'art. 15 della legge n. 266/1991, deducendo la violazione delle competenze di cui alle norme statutarie già richiamate, nonché della sua autonomia finanziaria. Per comodità dell'ecc.ma Corte riportiamo qui di seguito quanto in proposito era stato dedotto nel ricorso.

«L'art. 15 della legge impugnata, primo e secondo comma, stabilisce che gli istituti di credito di diritto pubblico e le casse di risparmio debbono destinare una quota dei loro proventi "alla costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività"; a sua volta, il terzo comma dello stesso art. 15 stabilisce che "Le modalità d'attuazione delle norme di cui al primo e secondo comma saranno stabilite con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*".

La suddetta disciplina, dunque, prevede la istituzione anche presso la provincia ricorrente di un fondo speciale, la cui disciplina, peraltro, è del tutto sottratta alla provincia e demandata ad un regolamento ministeriale.

In tal modo risultano però lese competenze provinciali ed in particolare anche la sua autonomia finanziaria. Si tratta, infatti, di un fondo relativo ad attività che rientrano nelle materie di competenza provinciale; e per il quale, comunque, in base alla legge ricade sulla provincia l'onere di organizzarlo e gestirlo. Dunque, non può che spettare alla provincia anche la competenza a disciplinare l'impiego di tale fondo con una propria legge.

Sotto un ulteriore e concorrente profilo il terzo comma dell'art. 15 è incostituzionale anche perchè, trattandosi di materia di competenza provinciale, è comunque escluso (anche secondo quanto stabilito dall'art. 17, primo comma, lett. b), della legge n. 400/1977) che possa essere disciplinata da un regolamento ministeriale (come da ultimo affermato anche da codesta ecc.ma Corte: sentenza n. 204/1991).

Ciò premesso, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 292 del 13 dicembre 1991 è stato pubblicato il decreto del Ministro del tesoro 21 novembre 1991, recante le «Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni». Si tratta, appunto, del decreto previsto dal terzo comma dell'impugnato art. 15 della legge n. 266/1991.

Tale decreto ministeriale è gravemente lesivo delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla provincia autonoma di Bolzano, onde essa lo impugna per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione delle attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 8, primo comma, nn. 1, 4, 25 e 29; 9, primo comma, n. 10; e 16 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme d'attuazione; nonché dell'autonomia finanziaria della provincia autonoma ricorrente garantita dal titolo sesto dello statuto, come modificato ed integrato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386.

1. Il decreto ministeriale impugnato, oltre a disciplinare (art. 1) la destinazione da parte degli enti di cui all'art. 12, primo comma, del decreto legislativo n. 356/1990, delle somme di cui all'art. 15 della legge n. 266/1991, detta poi, negli artt. da 2 a 5, una minuziosissima disciplina attuativa del primo comma dell'art. 15 della legge n. 266/1991. Si intende come tale disciplina risulti essere lesiva delle medesime competenze ed attribuzioni di cui nel precedente ricorso si era denunciata la violazione da parte dell'art. 15 della legge n. 266/1991.

In particolare, l'art. 2, disciplina l'organizzazione ed il funzionamento dei freni regionali (e delle provincie autonome); l'art. 3 disciplina la costituzione dei centri di servizio, su iniziativa degli enti locali e delle organizzazioni di volontariato; l'art. 4, a sua volta, stabilisce i compiti dei centri di servizio, mentre l'art. 5 ne disciplina il funzionamento, specie in relazione agli aspetti finanziari e contabili.

Come già si era detto nell'impugnare l'art. 15 della legge n. 266/1991, si tratta di materie di competenza provinciale. I fondi disciplinati dal decreto ministeriale riguardano attività che rientrano nelle materie di competenza provinciale (specie, ma non solo, quelle relative all'assistenza e beneficenza pubblica e all'assistenza sanitaria ed ospedaliera). Il fondo, infatti, è costituito presso la provincia ricorrente, cui in definitiva incombe l'onere di organizzarlo e gestirlo, e non a caso l'art. 2, secondo comma, del decreto ministeriale prevede che dal comitato di gestione del fondo fa parte il presidente della giunta regionale o provinciale.

Ciò non di meno la disciplina di tutto ciò viene ad essere sottratta alla Provincia e disposta dal decreto ministeriale impugnato. Decreto ministeriale che arriva al punto di disporre anche in ordine alla necessaria partecipazione del **Presidente della giunta provinciale** al comitato di gestione del fondo speciale, ed in ordine al potere di nomina di altri membri del comitato di gestione, attribuito dal decreto al presidente del consiglio provinciale. Un semplice decreto ministeriale che dunque attribuisce funzioni e poteri agli organi costituzionali della Provincia (e delle regioni)!

A maggior ragione vale, in ordine ad una siffatta disciplina, il principio più volte affermato da codesta ecc.ma Corte (per tutte sentenza n. 204/1991), secondo cui un semplice regolamento ministeriale non può validamente disciplinare materie di competenza provinciale (e meno che mai potrebbe disciplinare attività e poteri degli organi di vertice della provincia, come il presidente della giunta od il presidente del consiglio).

2. Vero è che il decreto ministeriale impugnato contiene anche un art. 6 («Disposizioni per le regioni a statuto speciale e per la provincia autonoma di Bolzano»), il quale stabilisce che «Le regioni a statuto speciale e le provincie autonome di Trento e Bolzano disciplinano con proprio provvedimento, tenendo conto delle rispettive realtà locali, quanto previsto nei precedenti artt. 2, 3, 4 e 5, nel rispetto dei principi contenuti nella legge n. 266/1991 e dei criteri risultanti dalle norme del presente decreto».

Tale articolo, che apparentemente potrebbe sembrare diretto a salvaguardare l'autonomia delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome, in realtà determina esso stesso una lesione di autonomia, anche sotto ulteriori profili.

In primo luogo perché il decreto ministeriale impone alla provincia non solo di disciplinare la materia in questione, ma anche di dare a tale disciplina un determinato contenuto: questo già per il fatto che — in base all'art. 6 — la legge (od il regolamento) provinciale dovrà comunque a sua volta disciplinare «quanto previsto» degli artt. 2 e 5 del decreto impugnato.

In secondo luogo perché la provincia, nel dettare tale disciplina, dovrebbe rispettare i «principi» della legge n. 266/1991 ed i «criteri» del decreto ministeriale. Ma — come già si è detto nel ricorso proposto per la dichiarazione di incostituzionalità della legge n. 266/1991 — quella legge non contiene principi idonei a limitare la competenza esclusiva (e neppure quella concorrente) che vanta in materia la provincia autonoma di Bolzano. La competenza provinciale a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento dei fondi speciali e dei centri di servizio (che invero è riconosciuta dallo stesso art. 6 del decreto ministeriale impugnato) certamente non trova nell'art. 15 della legge n. 266/1991 «principi» atti ad orientarla e limitarla.

In realtà i limiti concretamente apposti dall'art. 6 alla competenza provinciale non sono tanto i principi contenuti nella legge n. 266/1991 (come tali inesistenti o, comunque, di per sé incostituzionali), ma sono in realtà i criteri stabiliti dallo stesso decreto ministeriale: dalla minuziosa normativa contenuta in tale decreto.

Cosicché l'art. 6 del decreto impugnato risulta lesivo dell'autonomia provinciale sotto due profili, fra loro concorrenti:

1) perché pretende di imporre un vincolo alla competenza legislativa (o comunque normativa) della Provincia ricorrente, la qual cosa di per sé un decreto ministeriale non può fare, data la sua collocazione nel sistema delle fonti;

2) perché pretende di imporre alla provincia il rispetto delle norme contenute nel decreto stesso, laddove invece il decreto ministeriale non può intervenire in materie di competenza provinciale, e meno che mai può porre norme che limitino l'esercizio delle competenze legislative provinciali.

La lesione delle attribuzioni provinciali è poi tanto più evidente per il fatto che la provincia ricorrente ha già legiferato in materia, in particolare con la legge provinciale 1° marzo 1983, n. 6, recante «Riconoscimento, tutela e disciplina del volontariato».

P. Q. M.

Voglia l'eccezionale Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare la competenza della provincia autonoma ricorrente, e per l'effetto annullare l'impugnato decreto del Ministro del tesoro 21 novembre 1991.

Roma, addì 10 febbraio 1992

Prof. avv. Sergio PANUNZIO - Prof. avv. Roland RIZ

92C0203

N. 5

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 17 febbraio 1992
(della regione Lombardia)*

Assistenza e beneficenza - Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni - Disposizioni di attuazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato), già impugnata dalle province autonome con ricorsi nn. 36 e 37 del 1991, concernenti l'obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con una quota parte delle somme che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Analitica disciplina della costituzione dei centri di servizio su iniziativa degli enti locali e delle organizzazioni di volontariato nonché del finanziamento specie in relazione agli aspetti finanziari e contabili - Previsione della partecipazione del presidente della giunta regionale al comitato di gestione del fondo speciale ed attribuzione al presidente del consiglio regionale del potere di nomina di componenti del predetto comitato di gestione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale.

(Decreto del Ministro del tesoro in data 21 novembre 1991).

(Cost., artt. 117 e 118).

Ricorso per la regione Lombardia, in personale del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, ing. Giuseppe Giovenzana, rappresentata e difesa, comma da mandato a margine del presente atto e in virtù di deliberazione di g.r. n. 18472 del 4 febbraio 1992 dagli avvocati professori Giuseppe Franco Ferrari e Giorgio Recchia, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, corso Trieste n. 88, per conflitto di attribuzione contro il Ministero

del tesoro, in persona del Ministro *pro-tempore* e contro il Ministero per gli affari sociali, in personale del Ministro *pro-tempore*, a seguito e per effetto: del d.m. Tesoro 21 novembre 1992, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 13 dicembre 1991, n. 266, di «Modalità per la costituzione dei fondi per il volontariato presso le regioni» in attuazione dell'art. 15, primo e secondo comma, della legge 11 agosto 1991, n. 266 («costituzione di "fondi speciali" presso le regioni al fine di istituire per il tramite degli enti locali, "centri di servizio" a disposizione delle organizzazioni di volontariato, da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività», con particolare riguardo all'art. 1, primo comma, che dispone la destinazione del solo 50% delle somme vincolate dagli istituti di credito ai sensi dell'art. 15, primo comma, della legge n. 266/1991 «al fondo speciale ... costituito presso la regione ove ... hanno sede legale» e del restante 50% «ad uno o più altri fondi speciali, scelti liberamente dai suddetti enti»; all'art. 2, secondo comma, che affida l'amministrazione di ogni fondo sociale ad un comitato di gestione composto «dal presidente della giunta regionale, ovvero da un suo delegato» e da altri tredici membri di diversa provenienza; agli artt. 2, quarto comma, 3 e 5, secondo comma, che demandano al comitato di gestione, oltreché l'istituzione, altresì la predisposizione dell'elenco regionale, il controllo, il funzionamento dei centri, nonché la ripartizione dei fondi speciali; all'art. 4, per cui i centri di servizio «erogano le proprie prestazioni sotto forma di servizi», i quali [lettere a), b) e c)] rientrano nell'ambito delle competenze regionali.

FATTO

La legge 11 agosto 1991, n. 226, legge-quadro sul volontariato, nell'ambito di un complesso di misure a favore delle associazioni di volontariato e dell'attività da esse svolta, dispone, all'art. 15, che «gli utenti di cui all'art. 12, primo comma, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 (gli enti creditizi pubblici di cui all'art. 29 del r.d.-l. n. 375/1936, le casse comunali di credito agrario e i monti di credito su pegno che non raccolgono risparmio tra il pubblico), devono prevedere nei propri statuti che una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi, al netto delle spese di funzionamento e dell'accantonamento di cui alla lett. d) del primo comma dello stesso art. 12, venga destinata alla costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività» (primo comma).

Analoga obbligazione, nella misura peraltro di un decimo delle somme destinate ad opere di beneficenza e di pubblica utilità, grava sulle casse di risparmio che non abbiano proceduto alle operazioni di ristrutturazione di cui al citato d.P.R. n. 356/1990 (secondo comma).

Il terzo comma dello stesso art. 15 prescrive infine che «le modalità di attuazione delle norme di cui al primo e secondo comma, saranno stabilite con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*».

Il d.m. Tesoro 21 novembre 1991 (in *Gazzetta Ufficiale* 13 dicembre 1991), impugnato con il presente ricorso, in pretesa di attuazione del citato art. 15, prevede anzitutto (art. 2) che il fondo speciale presso la regione di cui all'art. 15, primo comma, della legge venga gestito da un apposito comitato composto da tredici membri di varia designazione e presieduto dal Presidente della giunta regionale o da un suo delegato.

L'art. 1, primo comma, oltre, scorpora in due parti di uguale entità il fondo speciale di cui all'art. 15, primo comma, della legge: la prima parte è destinata appunto al fondo speciale costituito presso la regione; la seconda parte è destinata ad uno o più altri fondi speciali, scelti liberamente dalle casse di risparmio e dalle fondazioni risultanti dalla trasformazione di enti pubblici economici.

Il comitato di gestione di cui all'art. 2, secondo comma, del d.m. esercita tutte le attribuzioni concernenti l'istituzione dei centri di servizio (art. 2, quarto comma, e art. 3) nonché il riparto del fondo speciale tra i fondi istituiti (art. 2, quarto comma) e il controllo sulla gestione finanziaria dei centri (art. 5, secondo comma).

Da ultimo, i centri di servizio sono individuati come assegnatari di competenze concernenti l'erogazione di servizi che appartengono alla sfera di competenze regionali (art. 4).

Tale disciplina, sopra succintamente citata, è gravemente lesiva delle attribuzioni costituzionali della regione Lombardia, che solleva pertanto, con il presente ricorso, conflitto di attribuzioni per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione e falsa applicazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione; violazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266.

La previsione legislativa della «costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il termine agli enti locali, centri di servizio» (art. 15, primo comma) non può non presupporre la gestione regionale dei fondi.

Anche a prescindere dalla possibile illegittimità costituzionale di una «legge quadro» da attuarsi con decreto ministeriale nell'ambito di un fenomeno che interseca settori di materia di sicura competenza regionale — tale possibile illegittimità è già stata azionata avanti codesta Corte —, l'istituzione dei fondi presso le regioni, alla stregua dell'interpretazione più rispettosa dell'autonomia costituzionalmente garantita delle regioni stesse, non può che significare che queste ultime si vedono riconosciute quanto meno la gestione dei fondi, oltre che probabilmente anche la potestà di conformazione organizzativa dei fondi stessi, ed inoltre l'istituzione, pur se in forma di delega o avvalimento, dei centri di servizio.

Al contrario, l'art. 2, secondo comma, del d.m. impugnato disciplina direttamente l'organo di gestione del fondo, componendolo di quattro rappresentanti del volontariato, un membro di nomina ministeriale, sette rappresentanti dei soggetti operanti nel settore del credito e un rappresentante dell'associazione tra le casse di risparmio. Il solo presidente del comitato di gestione rappresenta la regione, in persona del presidente della giunta regionale o di un suo delegato.

In tal modo, si comprime fino all'annullamento la potestà organizzativa regionale e si riserva alla regione un ruolo meramente formale.

Ad aggravare tale compressione del ruolo regionale, l'art. 1, primo comma, del d.m. sottrae al fondo speciale di cui all'art. 2 il 50% delle risorse da erogarsi dagli enti creditizi o dalle fondazioni generate per trasformazione ai sensi del d.P.R. n. 356/1990, destinandolo ad altri fondi speciali, scelti dai soggetti erogatori. La gestione regionale viene così sostanzialmente decurtata anche nel *quantum*.

In terzo luogo, in virtù degli artt. 2, quarto comma, 3 e 5, secondo comma, la regione è completamente esclusa dalla istituzione dei centri, dal riparto dei fondi tra di essi e dal controllo sui medesimi: tutto l'insieme di tali attribuzioni viene infatti esercitato direttamente dal comitato di gestione.

Da ultimo, le competenze assegnate ai centri di servizio, e da esercitarsi al di fuori di qualunque potestà organizzativa, finanziaria e di controllo della regione, per alcuni aspetti (in particolare, art. 4, lett. c), interferiscono con settori di sicura competenza legislativa e amministrativa regionali; per altri settori (cfr. in particolare art. 4, lett. a), non appaiono riconducibili alla finalità legislativa, come delineata nel primo comma dell'art. 15.

Più in generale, l'art. 16 della legge 266/1991 demanda alle regioni e alle province autonome l'attuazione della legge stessa, sicché la competenza del Ministro del tesoro ai sensi dell'art. 15, terzo comma, non può che concernere le modalità di erogazione delle risorse ai fondi costituendi, senza usurpazione di competenze regionali.

Di tale riparto di competenze ha avuto percezione anche il Ministro del tesoro, se è vero che l'art. 6 del d.m. impugnato ha introdotto deroghe alla propria disciplina a favore delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome, pur con l'ambigua riserva del rispetto dei propri criteri, che peraltro o hanno natura regolamentare, nel qual caso il rinvio alla competenza regionale è fittizio, o configurano esercizio di potestà di indirizzo e coordinamento, nel qual caso non sussiste competenza ministeriale.

P. Q. M.

Chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, dare attuazione all'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, in violazione dei precetti ivi contenuti, e per conseguenza annullare il decreto impugnato.

Milano-Roma, addì 5 febbraio 1992

Avv. prof. Giuseppe Franco FERRARI - Avv. prof. Giorgio RECCHIA

N. 6

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 febbraio 1992
(della provincia autonoma di Trento)

Assistenza e beneficenza - Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni - Disposizioni di attuazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato), già impugnata dalle province di Bolzano e Trento con i ricorsi nn. 36 e 37 del 1991, concernenti l'obbligo per le regioni e province autonome di costituire fondi speciali con una quota parte delle somme che gli enti creditizi pubblici e le casse di risparmio debbono destinare per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità al fine di istituire e finanziare centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato - Analitica disciplina della costituzione dei centri di servizio su iniziativa degli enti locali e delle organizzazioni di volontariato nonché del finanziamento specie in relazione agli aspetti finanziari e contabili - Previsione della partecipazione del presidente della giunta provinciale al comitato di gestione del fondo speciale ed attribuzione al presidente del consiglio provinciale del potere di nomina di componenti del predetto comitato di gestione - Asserita indebita invasione della sfera di competenza provinciale.

(Decreto del Ministro del tesoro in data 21 novembre 1991).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1, 4, 25 e 29; 9, n. 10; 16 e titolo sesto).

Ricorso per conflitto di attribuzioni della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale sig. Mario Malossini, autorizzato con delibera della giunta provinciale n. 846 del 3 febbraio 1992, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia 1, per mandato speciale a rogito del notaio dott. Pierluigi Mott di Trento in data 6 febbraio 1992, n. 57289 di rep., contro il presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, in relazione al decreto del Ministro del tesoro, emesso di concerto con il Ministro per gli affari sociali, in data 21 novembre 1991, recante «modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 292 del 13 dicembre 1991.

L'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 («legge quadro sul volontariato») prevede che gli enti creditizi pubblici ristrutturati ai sensi del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 336, primo comma, nonché le Casse di risparmio fino a quando non abbiano proceduto alle operazioni di ristrutturazione di cui è detto d.lgs. n. 356/1990, secondo comma, debbano destinare, rispettivamente, una quota non inferiore a un quindicesimo dei propri proventi non vincolati a riserva per aumenti di capitale delle società esercenti l'impresa bancaria (art. 12, lett. *d*, d.lgs. n. 356 cit.), e una quota di un decimo delle somme destinate per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità, alla «costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività».

Le modalità di attuazione di tali norme sono demandate a un decreto interministeriale (terzo comma).

Peraltro l'art. 16 della legge, con norma di incerta portata, stabilisce che «fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, le Regioni provvedono ad emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi contenuti nella presente legge entro un anno dalla data della sua entrata in vigore».

L'art. 15 della legge, unitamente ad altre disposizioni della medesima, è stato oggetto di impugnazione da parte della Provincia esponente, in quanto vincola specificamente la destinazione di fondi pubblici destinati ad attività fondamentalmente di assistenza e beneficenza, e comunque di competenza provinciale, e soprattutto in quanto destina alle somme, fatte affluire sui fondi speciali costituiti presso le regioni e le province autonome, al finanziamento di «centri di servizio» aventi la funzione di sostenere e qualificare l'attività delle organizzazioni di volontariato, ma posti a disposizione delle organizzazioni di volontariato e da queste gestiti, e quindi sottratti ad ogni reale controllo da parte delle regioni e province autonome; attribuendo infine ad un decreto ministeriale il compito di dettare le modalità attuative di tali norme.

Il ricorso (iscritto al n. 37/91) è stato discusso all'udienza del 21 gennaio 1992, ma la decisione della Corte non è stata ancora pubblicata.

Nel frattempo è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il d.m. 21 novembre 1991, recante «modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni».

Tale decreto stabilisce anzitutto (art. 1) che le somme di cui all'art. 15 della legge siano destinate per il 50% al fondo speciale costituito presso la Regione ove gli istituti di credito hanno sede legale; per il restante 50% «ad uno o più altri fondi speciali, scelti liberamente dai suddetti enti e casse». La ripartizione percentuale delle somme è effettuata in sede di approvazione del bilancio preventivo o del bilancio di esercizio.

L'art. 2 del decreto stabilisce poi che «presso ogni regione è istituito un fondo speciale» nel quale «sono contabilizzati gli importi segnalati» dagli istituti di credito. Tuttavia «tali somme costituiscono patrimonio separato avente speciale destinazione, di pertinenza degli stessi enti e casse», e sono «disponibili esclusivamente per i centri di servizio» primo comma.

Ogni fondo speciale è amministrato da un «comitato di gestione» secondo comma, formato dal presidente della giunta regionale o un suo delegato; quattro rappresentanti delle organizzazioni di volontariato «maggiormente presenti nel territorio regionale», nominati dal Presidente del Consiglio regionale; un membro nominato dagli istituti di credito, in ragione di uno per ogni settimo del totale delle somme destinate al fondo speciale (cfr. quinto comma); un membro nominato dall'associazione fra le casse di risparmio italiano individuandolo in un rappresentante di uno fra gli istituti che abbiano contribuito al fondo e privilegiando, anche con criteri di rotazione, gli istituti che, pur avendo contribuito, non hanno titolo a nominare un proprio membro (cfr. sesto comma).

Il comitato di gestione, ai sensi del quarto comma dello stesso art. 2, riceve le istanze per la istituzione dei centri di servizio, e, d'intesa con l'ente locale interessato, istituisce i medesimi centri di servizio, istituisce e pubblica l'elenco regionale dei centri di servizio; riceve i rendiconti dei centri medesimi e ne verifica le regolarità nonché la conformità ai rispettivi regolamenti.

L'art. 3 del decreto disciplina la istituzione dei centri di servizio; su richiesta degli enti locali, o di almeno cinque organizzazioni di volontariato, o degli istituti di credito o delle federazioni di volontariato, avanzata al comitato di gestione del fondo tramite l'ente locale, detto comitato iscrive il centro nell'elenco regionale, previo accertamento che esso sia o un'organizzazione di volontariato iscritta nel registro regionale, oppure una fondazione riconosciuta «ovvero altro soggetto autonomo di imputazione di rapporti giuridici», il cui statuto preveda lo svolgimento di attività a favore delle organizzazioni di volontariato.

Il funzionamento dei centri di servizio (quarto comma) è disciplinato da apposito regolamento approvato dagli organi competenti dei soggetti che ne hanno chiesto l'istituzione, e ispirato ai principi sanciti dall'art. 3, secondo comma, della legge (assenza di fini di lucro, democraticità della struttura, elettività e gratuità delle cariche associative, gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, ecc.).

L'art. 4 del decreto stabilisce che «i centri di servizio hanno lo scopo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato» e a tale fine erogano le proprie prestazioni sotto forma di servizi a favore delle organizzazioni di volontariato, e in particolare «a) approntano strumenti e iniziative per la crescita della cultura della solidarietà, la promozione di nuove iniziative di volontariato e il rafforzamento di quelle esistenti; b) offrono consulenza e assistenza qualificata nonché strumenti per la progettazione, l'avvio e la realizzazione di specifiche attività; c) assumono iniziative di formazione e qualificazione nei confronti degli aderenti ad organizzazioni di volontariato; d) offrono informazioni, notizie, documentazioni e dati sulle attività di volontariato locale e nazionale».

L'art. 5 stabilisce che gli istituti di credito depositano presso enti creditizi da loro scelti, a favore di ciascun centro di servizio, gli importi di rispettiva pertinenza comunicati annualmente dal comitato di gestione del fondo; i centri di servizio prelevano le somme necessarie al proprio funzionamento, redigendo rendiconti preventivi (*sic!*) e consuntivi, trasmessi al comitato di gestione competenze per territorio, mentre i proventi provenienti da diversa fonte sono autonomamente amministrati.

L'art. 6 stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinando con proprio provvedimento, tenendo conto delle rispettive realtà locali, quanto previsto nei precedenti artt. 2, 3, 4 e 5, nel rispetto dei principi contenuti nella legge n. 266/1991 e dei criteri risultanti dalle norme del presente decreto».

L'art. 7 detta disposizioni transitorie.

Il decreto in questione non solo rinnova la lesione dell'autonomia provinciale già discendente dall'art. 15 della legge, ma risulta autonomamente lesivo di tale autonomia, per i suoi contenuti in larga parte non conformi nemmeno alle disposizioni di legge, e quindi non sorretti da idonea base legislativa.

Si pone, preliminarmente, il problema della portata da attribuire al citato art. 6 del decreto, da cui risulta che esso non è, come tale, direttamente applicabile (o quanto meno vincolante) nell'ambito della provincia, ma che impone alla provincia autonoma di disciplinare la materia «nel rispetto dei principi contenuti nella legge n. 266/1991 e dei criteri risultanti dalle norme» del decreto medesimo.

Il richiamo ai principi contenuti nella legge, riferito alle regioni speciali e alle province autonome, muove dalla premessa che la legge stessa contenga principi vincolanti anche per tali enti: in contrasto con la circostanza che, avendo la provincia competenza primaria e non concorrente nelle materie cui la legge si riferisce (essenzialmente l'assistenza e beneficenza, ma anche ad esempio l'urbanistica e quindi l'ambiente), la legge quadro non può vincolare la legislazione provinciale (non potendosi certo attribuire alla legge n. 266 carattere di riforma economico-sociale, le cui norme fondamentali limitino la competenza del legislatore provinciale nell'esercizio della competenza primaria).

Già sotto questo profilo, dunque, l'art. 6 del decreto appare lesivo dell'autonomia provinciale.

Ma tale lesione è ancora più grave là dove lo stesso art. 6 pretende di vincolare la legislazione provinciale al rispetto non solo dei principi contenuti nella legge, ma altresì dei «criteri risultanti dalle norme» del decreto stesso.

In tal modo si trasforma impropriamente il decreto ministeriale in una ulteriore fonte di limiti per l'autonomia provinciale, in pieno contrasto con lo statuto nonché con il principio di legalità sostanziale, posto che, come si vedrà, molte delle norme del decreto non trovano alcun fondamento nella legge.

A nessun titolo infatti la competenza primaria della provincia autonoma — espressamente riconosciuta dallo stesso art. 6 del decreto dal momento che esso differenzia la posizione delle Province autonome e delle regioni speciali, escludendo per esse la diretta applicabilità delle norme in esso poste — (come del resto nemmeno la competenza concorrente) potrebbe ritenersi limitata o limitabile da norme poste con decreto ministeriale, per di più nemmeno sorrette da idoneo fondamento legislativo.

Del resto il decreto, alle cui norme si vorrebbe vincolare la provincia, non ha la struttura di atto di indirizzo: non pone obiettivi e non indica risultati o standards, ma dispone minuziosamente le modalità di gestione ed erogazione dei fondi, di istituzione e funzionamento dei centri di servizio. E l'art. 6, si badi, impone che la provincia disciplini, nel rispetto dei criteri del decreto, «quanto previsto nei precedenti artt. 2, 3, 4 e 5», cioè tutto ciò che riguarda le modalità di gestione dei fondi e dei centri di servizio.

Questo riferimento analitico alle singole disposizioni del decreto rende palese che si è inteso vincolare la Provincia non a rispettare solo dei criteri generali, ma a seguire, si direbbe passo passo, la disciplina della materia delineata dal decreto. In sostanza la Provincia dovrebbe limitarsi a recepire in un «proprio provvedimento» il contenuto del decreto ministeriale.

La lesione dell'autonomia è dunque palese.

I contenuti del decreto, come si è detto, vanno molto oltre la legge, con la quale essi anzi spesso contrastano, e sono a loro volta concretamente lesivi dell'autonomia provinciale.

In primo luogo, l'art. 1 (che, pur non essendo compreso fra quelli richiamati nell'art. 6, si svolge direttamente agli istituti di credito, e quindi è presumibilmente applicabile anche in Trentino) destina solo il 50% delle somme erogate dagli istituti di credito al fondo costituito presso la Regione ove gli istituti stessi hanno sede legale, mentre l'altro 50% può essere destinato ad uno o più «altri» fondi speciali, liberamente scelti dagli istituti eroganti.

Ora, la provincia ricorrente non intende qui discutere il fondamento, nei riguardi degli istituti di credito, del vincolo posto dalla legge in capo ad essi. Constata però che la legge, avendo disposto che certe somme siano obbligatoriamente destinate al sostegno delle organizzazioni di volontariato, ha in realtà disposto l'erogazione di fondi pubblici, nell'ambito provinciale, per finalità rientranti nelle competenze della Provincia (principalmente nel campo dell'assistenza e beneficenza, nonché della sanità e dell'ambiente).

Ma tale erogazione, anziché passare attraverso i meccanismi previsti dallo statuto e dalle norme di attuazione e di coordinamento finanziario (e così assegnazione alla Provincia di quote dei fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi uniformi di prestazioni; o l'assegnazione al bilancio della provincia di altri finanziamenti, per essere utilizzati, nell'ambito del settore corrispondente, secondo normative provinciali: art. 5, primo e secondo comma, legge 30 novembre 1989, n. 386), è disciplinata con meccanismi che in parte sfuggono del tutto alla Provincia, anche formalmente (il 50%, destinabile a fondi speciali diversi da quello costituito presso la Provincia), in parte sono comunque sottratti alla disponibilità e al controllo sostanziali della provincia, date le modalità di impiego stabilite dal decreto.

Già l'art. 1 del decreto, dunque, viola l'autonomia finanziaria e di spesa della Provincia.

L'art. 2 del decreto disciplina un meccanismo attuativo non previsto dalla legge n. 266 1991, e in contrasto con essa.

La legge infatti prevede la «costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio». Dunque prevede: a) che si tratti di un fondo della Regione (o provincia autonoma), come tale, ovviamente, destinato ad essere da essa amministrato e gestito secondo le proprie normative, sia pure per il fine fissato

dalla legge; *b*) che il fondo sia impiegato (s'intende: dalla regione o provincia autonoma) per istituire, tramite gli enti locali, i centri di servizio; dunque la istituzione dei centri dovrebbe essere attività della provincia, o dell'ente locale su mandato della provincia; *c*) che, una volta istituiti, i centri di servizio siano «a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti»; quindi siano centri pubblici, incardinati nella organizzazione provinciale (o dell'ente locale), messi a disposizione delle organizzazioni e sottoposti a forme di «gestione sociale».

Viceversa l'art. 2 del decreto, nell'istituire i fondi, stabilisce anzitutto che ad essi non affluiscono le somme destinate dagli istituti di credito: tali somme sarebbero solo «contabilizzate» nel fondo, ma resterebbero di pertinenza degli istituti come «patrimonio separato» (art. 2, primo comma).

Palese è il tentativo del Ministro di ammorbidire l'opposizione delle banche ad una normativa che vincola l'utilizzo dei loro fondi. Ma altrettanto palese è il contrasto con la legge, che prevede la destinazione di dette somme alla «costituzione» dei fondi speciali. Secondo la normativa del decreto, non si capisce a che serva l'istituzione del fondo; esso resta una mera finzione, un mero *flatus vocis*, perché le somme passano direttamente dal «patrimonio separato» di pertinenza degli istituti di credito (art. 2, primo comma) a depositi bancari costituiti «a favore di ciascun centro di servizio», dai quali tali centri prelevano le somme necessarie al proprio funzionamento (art. 5, primo comma).

Dunque non c'è nessun «fondo»: c'è solo un «comitato di gestione» il cui compito non è di amministrare il fondo (che non c'è), ma solo quello di istituire i centri di servizio e di disporre la ripartizione delle somme messe a disposizione delle banche nel modo che si è detto. Un organo con poteri di ripartizione e di controllo, non di amministrazione delle somme, che passano direttamente dalle banche ai centri di servizio.

Le somme non sono dunque affatto «destinate alla costituzione di fondi speciali presso le regioni», come vuole la legge (art. 15, primo comma). Ed è lesa, ancora una volta, l'autonomia finanziaria e di spesa della provincia.

Ma c'è di più. Si è detto come le somme siano anche formalmente e contabilmente sottratte alla provincia. Ma l'organismo da cui «ogni fondo speciale è amministrato» (art. 2, secondo comma; in realtà, l'organismo che provvede agli adempimenti sopra descritti, e non consistenti in una vera amministrazione del fondo) non è un organo della provincia, né inserito nella sua organizzazione, ed è anzi formato in modo tale da escludere in sostanza qualsiasi significativo ruolo della provincia.

È prevista solo la presenza (nemmeno la presidenza) del presidente della giunta: gli altri tredici componenti sono tutti estranei alla provincia, trattandosi di un membro nominato dal Ministro per gli affari sociali, di quattro rappresentanti delle organizzazioni di volontariato e di otto rappresentanti degli istituti di credito (art. 2, secondo comma).

I rappresentanti delle organizzazioni di volontariato sono «nominati dal presidente del consiglio regionale»: con ciò però non si attribuisce alcun ruolo effettivo della provincia, perché sono rigidamente indicati i criteri di nomina (la presenza maggioritaria delle organizzazioni nel territorio), ma per altro verso si viola l'autonomia organizzativa della provincia, designandosi direttamente l'organo competente a provvedere alla nomina.

L'organismo così costituito — il comitato di gestione — non è in alcun modo assoggettato a disciplina provinciale: anzi esso è dotato di autonomia regolamentare, poiché fissa, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, «le norme disciplinanti le modalità di funzionamento ed elegge nel suo seno il presidente» (art. 2, terzo comma).

Questo organismo — cui la provincia resta sostanzialmente estranea — ha tutti i poteri: non solo ripartisce il fondo (in realtà, le somme messe a disposizione dalle banche) ma è investito di tutti i poteri amministrativi in ordine alla costituzione e alla gestione dei centri di servizio.

Così, esso riceve le istanze e, di intesa con l'ente locale, «istituisce» i centri [art. 2, quarto comma, lett. *a*]; art. 3, primo, secondo e terzo comma]; istituisce l'elenco regionale dei centri [art. 2, quarto comma, lett. *b*]; art. 3, terzo comma]; partecipa alla gestione e al controllo dei centri (confondendosi così fra l'altro controllore e controllato), in quanto da un lato nomina un membro degli organi deliberativi e uno degli organi di controllo dei centri [art. 2, secondo comma, lett. *c*], dall'altro lato riceve i rendiconti dei conti e ne verifica la regolarità nonché la conformità ai rispettivi regolamenti [art. 2, quarto comma, lett. *e*]; art. 5, secondo comma].

Dunque, mentre l'art. 15 della legge presuppone che l'istituzione dei centri spetti alla regione o alla provincia autonoma, presso cui è costituito il fondo, il decreto trasferisce tale compito in capo al comitato di gestione del fondo. Mentre per la legge sono i centri di servizio, istituiti dalla regione e finanziati col fondo, a dover essere gestiti dalle organizzazioni di volontariato, il decreto immette queste ultime nell'organismo (il comitato di gestione del fondo) a cui affluisce, *contra legem*, il compito di ripartire il fondo e di istituire i centri di servizio, nonché di partecipare alla loro gestione e (contemporaneamente) al loro controllo.

Si tratta dunque di un sistema del tutto estraneo alla previsione della legge, e contrastante con essa; nonché di un sistema che si sostanzia nella totale sottrazione alla provincia autonoma di ogni ruolo significativo sia in ordine alla ripartizione e gestione del fondo, sia in ordine alla istituzione, alla gestione e al controllo dei centri di servizio.

Come si è ricordato, secondo l'art. 15 della legge, i centri dovrebbero essere strutture istituite, «per il tramite degli enti locali» dalla regione o provincia autonoma, per essere messe a disposizione delle organizzazioni di volontariato, che dovrebbero pure gestirli.

Sembra comunque pacifico, secondo la legge, che, oltre alla istituzione dei centri, spetta alla regione o provincia autonoma anche la regolamentazione e il controllo sugli stessi, e la disciplina della loro attività.

Viceversa, come pure si è detto, il decreto ministeriale impugnato rovescia l'impostazione. I centri di servizio non sono disciplinati come strutture pubbliche, ma essi stessi come organizzazioni di volontariato ovvero fondazioni o altri «soggetti autonomi di imputazione dei rapporti giuridici» (art. 3, terzo comma), a carattere dunque sostanzialmente privato. Il loro funzionamento è affidato ad appositi regolamenti approvati dagli organi competenti dei soggetti privati medesimi (art. 3, quarto comma). Quanto alla gestione e al controllo, solo il comitato di gestione del fondo, e non la provincia, ha il potere di nominare un componente degli organi deliberativi e uno degli organi di controllo dei centri [art. 2, quarto comma, lett. c)], solo al comitato di gestione, e non alla provincia, spetta ricevere i rendiconti e verificarli [art. 2, quarto comma, lett. e); art. 5, secondo comma].

I centri hanno dunque una configurazione ibrida: strutture private, ma istituite dal comitato di gestione, con gestione partecipata e controllata da parte del comitato stesso, e disciplinate da un regolamento da esse stesso formato ma vincolato alla legge (art. 3, quarto comma).

In ogni caso, la provincia è privata da ogni ruolo, anche formale, nei confronti di detti centri.

Quanto alle funzioni dei centri medesimi, l'art. 4 del decreto le disciplina minuziosamente, identificandole in attività rientranti nell'ambito delle competenze provinciali.

Così essi «approntano strumenti e iniziative per la crescita della cultura della solidarietà» (espressione tanto generica da ricomprendere ogni forma di attività culturale e sociale), nonché per «la promozione di nuove iniziative di volontariato e il rafforzamento di quelle esistenti» [lett. a)] dunque non tanto operano a servizio delle organizzazioni, quanto realizzano una vera politica del volontariato: compito, questo, inevitabilmente interferente con le competenze provinciali.

Ancora essi, oltre ad offrire consulenza e assistenza, offrono «strumenti per la progettazione, l'avvio e la realizzazione di specifiche attività» [lett. h)]; dunque svolgono attività operative, in campi che rientrano nella competenza provinciale.

Inoltre essi «assumono iniziative di formazione e qualificazione nei confronti degli aderenti ad organizzazioni di volontariato» [lett. c)]; dunque svolgono funzioni, sostanzialmente, di formazione professionale, ancora una volta rientranti fra le competenze provinciali.

Il carattere ibrido, pubblico-privato, dei centri, non può far sfuggire il fatto che si tratta in sostanza di strutture disciplinate in parte da norme pubblicistiche, istituite con un procedimento di tipo amministrativo, funzionanti con la partecipazione e il controllo di organismi pubblici, e finanziate con fondi pubblici: disciplinando tali strutture, e conferendo ogni potere in ordine ad esse a un organismo pubblico cui la provincia resta in sostanza estranea (il comitato di gestione del fondo), il decreto impugnato viola da un lato l'autonomia organizzativa della provincia, dall'altro le competenze provinciali nei settori in cui opera il volontariato.

P. Q. M.

La provincia ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del tesoro, dettare la disciplina di cui al d.m. 21 novembre 1991, meglio indicato in epigrafe; e per l'effetto annullare il decreto medesimo, per violazione dell'art. 8, nn. 1, 4, 25 e 29, dell'art. 9, n. 10, dell'art. 16 e del titolo sesto dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e delle relative norme di attuazione, nonché dell'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386.

Roma, addì 10 febbraio 1992

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUCCA

N. 22

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 1992
(della provincia autonoma di Trento)

Elezioni - Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali - Ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di amministratori e dipendenti della regione e degli enti locali e divieto di nomina ad organi regionali, provinciali e comunali di soggetti in una delle seguenti condizioni: a) abbiano riportato condanna con sentenza definitiva o di primo grado confermata in appello, per delitto commesso con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio; b) abbiano riportato condanna anche non definitiva per determinati delitti (associazione di tipo mafioso, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, altri delitti in materia di stupefacenti, delitti concernenti le armi, le munizioni e le materie esplosive, ecc.); c) siano stati sottoposti a procedimento penale per delitti di mafia o collegati agli stupefacenti o alle armi, se per essi sia già stato disposto il giudizio o gli interessati siano stati citati a comparire in udienza per il giudizio; d) siano stati sottoposti, anche se con provvedimento non definitivo ad una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una associazione mafiosa - Asserita incidenza sul principio di presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva - Indebita invasione della sfera di competenza provinciale per una non consentita (in quanto non prevista dalla Costituzione né dallo statuto) forma di controllo sugli organi, attesa la ratio della normativa impugnata riconducibile ad una sorta di misura cautelare per evitare il pregiudizio al pubblico interesse e al prestigio delle istituzioni - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 229/1990 e 310/1991.

(Legge 18 gennaio 1992, n. 16).

(Cost., artt. 3 e 27, secondo comma; statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 16, 49, 51 e 54).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della Giunta provinciale Mario Malossini, autorizzato con delibera della giunta provinciale n. 1549 del 17 febbraio 1991, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, come da mandato speciale a rogito del notaio dott. Pierluigi Mott di Trento in data 18 febbraio 1992, n. 57316 di repertorio, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (nella parte in cui sostituisce il terzo comma dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, ed introduce i nuovi commi 4-*bis*, 4-*ter*, 4-*septies* e 4-*octies* del medesimo art. 15), legge recante «norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 1992.

L'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, sostituendo e integrando le norme eccezionali recate dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 («nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»), ha dettato un'ampia disciplina riguardante la eleggibilità e la permanenza in carica di amministratori e dipendenti delle regioni e degli enti locali nonché dei titolari di incarichi per cui l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi regionali, provinciali e comunali, in relazione a condanne penali o alla sottoposizione di procedimenti penali o a misure di prevenzione.

In particolare, il nuovo primo comma dell'art. 15 della legge n. 55/1990, discostandosi dalla tradizione legislativa in tema di cause di ineleggibilità e di incompatibilità con le cariche elettive, introduce delle ipotesi che potrebbero dirsi di «incandidabilità» alle dette cariche, sancendo che «non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali» coloro che si trovano in una delle condizioni elencate nelle lettere da a) a f) dello stesso primo comma. Sembra evidente che a tale divieto consegua necessariamente la ineleggibilità di coloro che si trovano in tali condizioni alle cariche prese in considerazione, posto che il diritto di essere eletti (eleggibilità) necessariamente si esercita attraverso il diritto di essere candidato alle medesime elezioni.

In base alla legislazione preesistente, le cause di ineleggibilità, se sopravvenute durante il mandato elettivo, si traducevano in cause di decadenza, ove non eliminate entro i termini e a seguito del procedimento espressamente previsto (art. 3, primo comma, n. 8, e art. 7 della legge 23 aprile 1981, n. 154): infatti si trattava di cause di ineleggibilità discendenti da situazioni rinvocabili da parte dell'interessato.

Viceversa il nuovo testo dell'art. 15 della legge n. 55/1990 stabilisce da un lato (primo comma) che coloro i quali si trovano nelle condizioni previste «non possono comunque ricoprire le cariche» di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale, ed estende tale disposto altresì ad una serie di altre cariche elettive di secondo grado e di

incarichi di nomina regionale o locale: presidente della giunta regionale o provinciale, assessore regionale, provinciale o comunale, sindaco, presidente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi (sembra di intendere, costituiti fra enti locali), presidente e componente del consiglio e della giunta delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni, amministratore e componente degli «organi comunque denominati delle unità sanitarie locali», presidente e componente degli organi esecutivi delle comunità montane (elencazione in parte ridondante, poiché molte di queste cariche presuppongono per legge la qualità di componente delle rispettive assemblee elettive).

Dall'altro lato, però, lo stesso nuovo testo dell'art. 15, non senza contraddizione, stabilisce poi che al sopravvenire delle condizioni previste durante il mandato non consegue la decadenza (come sembrerebbe discendere dal disposto secondo cui costoro «non possono comunque ricoprire le cariche»: primo comma, bensì «l'immediata sostensione dalle cariche sopra indicate» (come 4-bis), mentre solo dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o dalla data in cui diviene definitivo il provvedimento che applica la misura di prevenzione si verifica la decadenza (comma 4-*quinqies*, richiamato dal comma 4-bis).

Non si tratta, però, di una vera sospensione *ex lege*. Infatti il comma 4-*ter* stabilisce che «la sospensione dei presidenti delle giunte regionali, degli assessori regionali e dei consiglieri regionali è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri»; mentre «negli altri casi la sospensione è adottata dal prefetto, al quale i provvedimenti dell'autorità giudiziaria sono comunicati a cura della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero». Tale sospensione «cessa nel caso in cui nei confronti dell'interessato venga emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento ancorché con rinvio» (comma 4-*quater*).

Le condizioni da cui conseguono gli effetti ora descritti consistono, in primo luogo, nell'aver riportato condanna, con sentenza definitiva o con sentenza di primo grado confermata in appello, per delitto commesso con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio, ovvero, per uno stesso fatto, ad una pena non superiore a due anni di reclusione per delitto non colposo [lettere *c*) e *d*) del primo comma].

In secondo luogo, l'aver riportato condanna, anche non definitiva (e dunque anche solo in primo grado), per determinati delitti: associazione di tipo mafioso, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, altri delitti in materia di sostanze stupefacenti, delitti concernenti le armi, le munizioni e le materie esplosive, delitto di favoreggiamento in relazione a taluno dei predetti reati; e ancora determinati delitti contro la pubblica amministrazione, dal peculato alla malversazione a danno dello Stato, alla concussione, alla corruzione [lettere *a*) e *b*) del primo comma].

In terzo luogo, l'essere sottoposto a procedimento penale per i delitti indicati nella lett. *a*) (delitti di mafia o collegati agli stupefacenti o alle armi), «se per essi è stato già disposto il giudizio, se "gli interessati" sono stati presentati ovvero citati a comparire in udienza per il giudizio» [lettera *e*) del primo comma].

Infine, l'essere stati sottoposti, anche se con provvedimento non definitivo, ad una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una associazione mafiosa [lett. *f*) del primo comma].

Come si vede, a parte il caso della sentenza definitiva di condanna (che in taluni casi peraltro dava già luogo a perdita dell'eleggibilità: cfr. art. 6, ultimo capoverso, del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, nonché tutti i casi di applicazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici), si tratta di ipotesi di «incandidabilità» (se anteriori alla presentazione delle candidature) o di sospensione dalla carica (se sopravvenute all'elezione) collegate alla pendenza di un procedimento penale o per l'applicazione di misure di prevenzione, ipotesi graduate in relazione ai diversi possibili stadi del procedimento (rinvio a giudizio, condanna in primo grado, condanna confermata in appello).

È evidente l'incidenza nella materia del principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza dell'imputato «sino alla condanna definitiva» (art. 27, secondo comma, della Costituzione).

Stante questo principio, le limitazioni al diritto di elettorato passivo, e al diritto a ricoprire le cariche elettive, sancite dalle norme in questione, non possono in alcun modo configurarsi come effetti sanzionatori «anticipati» della condanna (né d'altronde sono configurati come tali dalla legge, che ad esempio non sembra dare alcun rilievo al fatto che la condanna inflitta sia stata o meno condizionalmente sospesa; solo se sia intervenuta la riabilitazione è previsto che dette disposizioni non si applichino: nuovo comma 4-*sexies* dell'art. 15 citato).

Non resta allora che configurare tali effetti come misure cautelari intese ad evitare il pregiudizio che potrebbe derivare al pubblico interesse a al «buon nome» delle istituzioni dalla elezione o dalla permanenza nell'esercizio della funzione elettiva di chi sia colpito dalle condanne o dalle misure in questione: alla stessa stragua di quanto, ad esempio,

disponeva per gli amministratori di enti locali l'art. 40 della legge n. 142/1990, là dove prevedeva la facoltà di rimuovere, con decreto del Presidente della Repubblica, e in attesa della rimozione di sospendere con atto del prefetto, il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali quando, fra l'altro, essi fossero imputati di un reato di associazione mafiosa o sottoposti a misura di prevenzione o di sicurezza (disposizione, quest'ultima, oggi peraltro superata, si direbbe, da quelle qui esaminate, ancorché — in violazione dell'art. 1, terzo comma, della stessa legge n. 142/1990 — non si sia modificato in modo espresso l'art. 40 della medesima legge sull'ordinamento delle autonomie locali).

Orbene, se tali sono — e non possono essere altre — la portata e la *ratio* delle disposizioni in esame, i commi 4-*bis* e 4-*ter* del nuovo art. 15, che prevedono e disciplinano la sospensione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei presidenti delle giunte regionali e provinciali, degli assessori e dei consiglieri regionali e provinciali (con norme che appaiono applicabili alle cariche elettive della provincia autonoma di Trento, in cui, come è noto, le cariche di consigliere regionale e provinciale coincidono nelle stesse persone), si configurano non già come disciplina dell'elettorato passivo con riguardo alle cariche regionali e provinciali considerate, ma come disciplina di una forma di controllo sugli organi, che dà luogo all'adozione di misure cautelari comportanti sospensione dalle cariche medesime.

Come tali, però, dette disposizioni sono illegittime per violazione dell'autonomia costituzionale della provincia autonoma, garantita dallo statuto speciale, in quanto configurano una forma nuova di controllo sugli organi, non prevista e non consentita né dalla Costituzione né dallo statuto.

Quest'ultimo, infatti, prevede come unico strumento di intervento statale sugli organi provinciali: lo scioglimento del consiglio quando questo compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non sostituisca la giunta o il suo presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni (art. 33, primo comma, richiamato dall'art. 49, primo comma); e come unica causa di rimozione dalle cariche di presidente della giunta o di assessore la revoca ad opera dello stesso consiglio (artt. 38 e 33, primo comma, richiamati rispettivamente dall'art. 51 e dall'art. 49, primo comma).

Non diversa, come è noto, è la disciplina che la Costituzione detta per le regioni ordinarie (art. 126 della Costituzione).

Orbene, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che la «natura costituzionale» conferita all'autonomia regionale, risultante dal «disegno tracciato dal titolo quinto della parte seconda della Costituzione, derogabile, ma solo in termini più favorevoli, per le autonomie speciali», comporta «come prima conseguenza, che il complesso sistema delle relazioni tra Stato e regioni debba trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione, cui spetta il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti ed i suoi confini»; e come ulteriore conseguenza che «ad ogni potere di intervento dello Stato, suscettibile di incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto — così come accade con le forme puntuali del controllo — la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale» (sentenza n. 229/1990).

Tali affermazioni si trovano nel contesto di una sentenza relativa ad una forma di intervento o di controllo sugli atti delle Regioni e delle province autonome, come era l'annullamento governativo straordinario, previsto dall'art. 2, terzo comma, lett. *p*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, dichiarato perciò incostituzionale dalla predetta sentenza.

Ma il discorso vale allo stesso modo con riguardo a forme di controllo sugli organi come quella di cui è giudizio, posto che la stessa sentenza n. 229/1990 non ha mancato di precisare che la disciplina «espressa in tema di controlli negli artt. 126 e 127 della Costituzione», come quella relativa al controllo di legittimità sugli atti amministrativi posta dall'art. 125 della Costituzione, «viene a presentarsi come tassativa e insuscettibile di estensione da parte del legislatore ordinario, in quanto posta a garanzia di una autonomia compiutamente definita in sede costituzionale» (*ibidem*).

Il principio di tassatività delle forme di controllo sugli organi delle regioni e delle province autonome, previste dalle norme di livello costituzionale non può non condurre a ritenere illegittime e lesive disposizioni — come i nuovi commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 15 della legge n. 56/1990 — le quali prevedono una forma di controllo e di intervento di organi statali diversa e ulteriore rispetto a quelle statutariamente ammesse.

In subordine, la disposizione citata del comma 4-*ter* è censurabile in quanto attribuisce la competenza ad adottare il provvedimento di sospensione ad un organo diverso da quello cui lo statuto demanda l'unico potere statale di controllo sugli organi provinciali, vale a dire il Presidente della Repubblica, e prevede un procedimento (decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, previa delibera del Consiglio dei Ministri) diverso da quello previsto dallo statuto per lo scioglimento (decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita, salvo i casi di urgenza, la commissione parlamentare per le questioni regionali: art. 33, terzo comma, dello statuto speciale).

In particolare, la partecipazione al procedimento del Ministro per le riforme istituzionali non può evidentemente sostituire, ai fini di garanzia per la provincia, il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Le disposizioni in questione appaiono illegittime altresì per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto, nel disporre la sospensione e la decadenza nei soli riguardi degli amministratori regionali, provinciali e comunali (nonché di altri enti locali) realizzano un trattamento irragionevolmente differenziato di tali amministratori nei confronti dei titolari di analoghe cariche elettive statali, come quelle di membro del Parlamento e del Governo.

Non sussistono infatti ragioni simili a quelle che hanno condotto questa Corte, nella sentenza n. 310/1991, a giustificare l'eccezionale alla regola generale introdotta con la norma che sancisce l'ineleggibilità alla sola carica di sindaco dei condannati (peraltro definitivamente) a certi reati o a certe pene (art. 6, ultimo capoverso, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570), sulla base delle «caratteristiche particolari che contraddistinguono la carica di sindaco» in quanto a questi sono conferite anche funzioni di competenza statale, che «incidono direttamente sullo svolgimento delle attività e sugli interessi primari della comunità locale».

Infatti da un lato le norme qui in discussione estendono il regime di sospensione a tutti i titolari di cariche elettive regionali e locali, compresi i semplici consiglieri; dall'altro lato lasciano invece esenti da tale disciplina i titolari delle più importanti cariche elettive statali, come i membri del Parlamento, le cui funzioni non sono certo meno delicate di quelle dei consiglieri provinciali, ed esenti pure i membri del governo, le cui funzioni a loro volta non sono certo meno delicate di quelle del presidente o di un componente della giunta provinciale.

Tale violazione del principio di eguaglianza ridonda nella specie in lesione dell'autonomia e della posizione costituzionale della provincia autonoma.

Il nuovo comma 3 dell'art. 15 legge n. 55/1990 stabilisce che le disposizioni del primo comma si applicano a «qualsiasi altro incarico» con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza, fra l'altro, del consiglio regionale o provinciale, della giunta regionale o provinciale, dei loro presidenti o di assessori regionali o provinciali».

Anche a tali incarichi appaiono applicabili i commi successivi dell'art. 15: in particolare il quarto comma (obbligo di revoca della nomina o dell'elezione); il comma 4-bis (immediata sospensione dalle cariche «sopra indicate» nel caso di sopravvenienza delle condizioni previste; il comma 4-ter (sospensione, adottata in questo caso dal prefetto); il comma 4-quater (cessazione della sospensione in caso di sentenza di proscioglimento).

Non è chiaro invece se si applichi anche a queste fattispecie il comma 4-quinquies: esso, stabilendo la decadenza di diritto dalle «cariche indicate al primo comma» nel caso di definitività della condanna o del provvedimento che applica la misura di prevenzione, e omettendo invece qualsiasi richiamo al terzo comma, sembrerebbe riferirsi solo alle cariche elettive elencate nel primo comma dell'articolo.

Le disposizioni in questione, sancendo una causa di ineleggibilità o di non nominabilità, e demandando al prefetto la competenza a disporre la sospensione nel caso di sopravvenienza di una delle condizioni previste, con riferimento a tutti gli incarichi per i quali l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi provinciali, e quindi a tutti gli incarichi negli enti dipendenti o vigilati dalla provincia, nonché negli altri organismi nei quali essa partecipa eleggendo o nominando taluno dei titolari di cariche di ogni natura, violano la competenza provinciale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici provinciali (art. 8, n. 1, dello statuto speciale). Violano altresì le competenze attribuite alla provincia per la nomina di organi o per il controllo sugli organi di altri enti: in particolare, quelle spettanti ai sensi dell'art. 54, primo comma, n. 5, dello statuto speciale, che demanda alla giunta provinciale la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorsi e sugli altri enti o istituti locali, «compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge», nonché la nomina di commissari: nonché, ad esempio, quelle spettanti ai sensi dell'art. 11, terzo comma, dello statuto speciale, per quanto riguarda la nomina del presidente e del vice presidente della Cassa di risparmio; ai sensi dell'art. 94, primo comma, dello statuto speciale, che, per quanto riguarda i giudici conciliatori, attribuisce espressamente al presidente della provincia i poteri di nomina, decadenza, revoca e dispensa.

Infatti tali competenze, in particolare quella di cui all'art. 8, n. 1, dello Statuto (da ritenersi comunque comprensiva anche della materia concernente gli enti dipendenti dalla provincia) comportano da un lato che solo la provincia possa disciplinare i requisiti per la nomina o l'elezione, le cause di ineleggibilità, di decadenza e di sospensione relative agli uffici e organi indicati; dall'altro lato che solo gli organi provinciali (talora espressamente designati dallo statuto) siano competenti ad adottare provvedimenti come la sospensione di cui è parola nei commi 4-bis e 4-ter (come del resto, con disposizione di incerto coordinamento coi commi primo e 4-ter, stabilisce il comma 4-septies dello stesso art. 15 per quanto riguarda gli amministratori e i componenti degli organi delle unità sanitarie locali).

Anche per quanto riguarda tali incarichi, e per le stesse ragioni sopra illustrate, va rilevata altresì la violazione del principio costituzionale di eguaglianza — ridondante in violazione dell'autonomia e della posizione costituzionale della provincia — che discende dall'aver previsto la sospensione esclusivamente per i titolari degli incarichi per i quali l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi provinciali, e non per i titolari di analoghi incarichi per i quali l'elezione o la nomina sia di competenza di organi statali, compresi il Governo e il Parlamento.

Il nuovo comma 4-*septies* dell'art. 15 legge n. 55/1990 dispone che, qualora ricorra una delle condizioni di cui al primo comma nei confronti del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, «compresi gli enti ivi indicati» — fra i quali la provincia e le unità sanitarie locali, i cui dipendenti sono soggetti a disciplina provinciale — «si fa luogo alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti».

Il seguito del comma stabilisce che «per il personale appartenente alle regioni» (ma è disposto che probabilmente deve ritenersi esteso alle province autonome di Trento e Bolzano) la sospensione è adottata dal presidente della giunta regionale, «fatta salva la competenza, nella regione Trentino-Alto Adige, dei presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Il comma 4-*octies* a sua volta stabilisce che al personale dipendente di cui al comma 4-*septies* si applicano altresì le disposizioni dei commi 4-*quinquies* (decadenza di diritto con la definitività della condanna o del provvedimento che applica la misura di prevenzione) e 4-*sexies* (esclusione dei casi in cui sia stata concessa la riabilitazione).

La estensione al personale dipendente di norme come quelle sulla sospensione e sulla decadenza di diritto, previste per i titolari di cariche elettive o di incarichi di nomina degli organi elettivi, non manca di porre seri problemi di ordine costituzionale, poiché si pone in diretto conflitto con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, secondo cui sono illegittime previsioni normative che facciano discendere da condanne penali effetti di destituzione *de jure* dei pubblici impiegati o dei titolari di altre funzioni, in quanto violano il criterio della necessaria proporzionalità delle sanzioni rispetto all'illecito compiuto (cfr. sentenze nn. 270/1986, 971/1988, 40 e 158 del 1990, 16/1991).

Infatti per l'impiegato, per il quale l'ufficio ricoperto e la funzione esercitata costituiscono altresì esplicazione dell'attività di lavoro, da cui egli trae il suo sostentamento, la destituzione o la sospensione rappresentano misure anche più gravi che non per il titolare di carica onoraria elettiva.

Per di più, nella specie, tali gravi effetti — per quanto attiene alla sospensione — sono collegati non già alla condanna divenuta definitiva, ma alla semplice condanna anche non definitiva, o addirittura al solo rinvio a giudizio, con evidente violazione anche del principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, della Costituzione).

In ogni caso, per i dipendenti della provincia e degli enti comunque soggetti alla disciplina provinciale, stabilire i requisiti di accesso all'impiego e le cause di decadenza e di sospensione spetta esclusivamente al legislatore provinciale.

È pertanto illegittimo il comma 4-*septies* in quanto disciplina materie riservate alla competenza provinciale.

Il comma 4-*septies* si riferisce al «personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, compresi gli enti ivi indicati», e quindi sembrerebbe letteralmente dettare una disciplina estesa anche ai dipendenti delle amministrazioni statali e degli enti dipendenti dallo Stato.

Tuttavia il fatto che il comma taccia del tutto circa la competenza e le procedure per disporre la sospensione di tali dipendenti, mentre le specifica per quanto riguarda gli enti locali e le regioni; il fatto che nell'ultima parte del comma si preveda la comunicazione dei provvedimenti, da parte della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero, ai soli «responsabili delle amministrazioni o enti locali indicati al primo comma» (escluse quindi le amministrazioni statali); nonché infine il riferimento del titolo della legge alle sole «elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali», fanno ritenere che in realtà, anche per quanto riguarda i dipendenti, la disciplina introdotta sia limitata a quelli delle amministrazioni regionali e locali.

Ma in tal modo si evidenzia anche a questo riguardo una violazione dell'art. 3 della Costituzione, che ridonda a sua volta in lesione dell'autonomia e della posizione costituzionale della provincia, in quanto non risulta in alcun modo giustificato il diverso e deteriore trattamento riservato dal legislatore statale ai dipendenti della provincia e degli enti locali rispetto ai dipendenti delle amministrazioni statali, senza che sussistano ragionevoli motivi connessi alle funzioni rispettivamente esplicate.

P. Q. M.

Chiede che la Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi terzo, 4-bis, 4-ter, 4-septies e 4-octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, come sostituiti o aggiunti dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, in riferimento agli artt. 8, n. 1, 16 e 49 (nella parte in cui richiama l'art. 33), 51 (nella parte in cui richiama l'art. 38) e 54 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e alle relative norme di attuazione, nonché all'art. 3 della Costituzione.

Roma, addì 21 febbraio 1992

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

92C0273

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 1992
(del presidente della giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia)

Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni immobili dello Stato e per la gestione di quelli suscettibili di gestione economica - Convocazione da parte del Ministro delle finanze di una conferenza comprendente tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici comunque tenuti ad adottare atti d'intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta previsti da leggi statali e regionali - Valutazione da parte di detta conferenza dei programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni suddetti, nonché degli eventuali connessi progetti esecutivi - Attribuzione all'approvazione assunta all'unanimità dalla conferenza di efficacia sostitutiva ad ogni effetto degli atti d'intesa, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta, previsti da leggi statali e regionali, ed attribuzione, in ordine alle alienazioni e valorizzazioni predette, di efficacia di variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali, ivi compresi i piani regolatori aeroportuali, senza necessità di ulteriori adempimenti - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica.

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, art. 2, sedicesimo e diciassettesimo comma, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 5).
(Statuto Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5).

Ricorso del presidente della giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, in giudizio rappresentato e difeso dall'avv. Gaspare Pacia e dall'avv. Renato Fusco, con domicilio eletto presso l'ufficio della regione Friuli-Venezia Giulia in Roma, piazza Colonna n. 355, come da mandato a margine, nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri avverso il d.-l. 5 dicembre 1991, n. 386, e la legge di conversione n. 35 del 29 gennaio 1992, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 30 gennaio 1992.

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 30 gennaio 1992, è stata pubblicata la legge 29 gennaio 1992, n. 35, con la quale viene convertito in legge, senza modificazioni, il d.-l. 5 dicembre 1991, n. 386, recante trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica.

L'art. 2 del decreto-legge, nel tracciare uno schema procedimentale abbreviato per l'alienazione dei beni immobili dello Stato e per la gestione di quelli suscettibili di gestione economica, stabilisce, al quindicesimo comma, che, per tali finalità, il Ministro delle finanze, «convoca una conferenza cui partecipano tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici comunque tenuti ad adottare atti d'intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta previsti da leggi statali e regionali».

Seguono, poi il sedicesimo e diciassettesimo comma nel testo che viene qui riprodotto:

(sedicesimo comma) «La conferenza valuta i programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni immobili di cui al primo comma, nonché gli eventuali progetti esecutivi connessi con le finalità previste dal presente articolo, nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, ambientali, storici, artistici e territoriali, esprimendosi su di essi entro quindici giorni dalla convocazione ed apportando, ove occorrono, le opportune modifiche, senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni per quanto concerne gli interventi dell'ente locale, in deroga a quanto stabilito dall'art. 27, quinto comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142»;

(diciassettesimo comma) «L'approvazione assunta all'unanimità sostituisce ad ogni effetto gli atti d'intesa, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla-osta previsti da leggi statali e regionali. Essa comporta in ordine alle alienazioni ed alle valorizzazioni di cui al presente articolo, per quanto occorra, variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici ed ai piani territoriali, ivi compresi i piani regolatori aeroportuali, senza necessità di ulteriori adempimenti».

Le disposizioni contenute nel sedicesimo e diciassettesimo comma, appena trascritti, sono lesive della sfera di competenza assegnata alla regione Friuli-Venezia Giulia dagli artt. 1, 4, 5, 6 e 8 dello statuto speciale di autonomia (l.e. 31 gennaio 1963, n. 1) e dalle norme di attuazione statutaria: per i motivi e sotto i profili che di qui a poco saranno precisati.

Nel sedicesimo comma, si prevede che la conferenza, nel valutare «i programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni immobili» e gli «eventuali progetti esecutivi», può apportarvi, ove occorrono, le «opportune modifiche senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni per quanto concerne gli interventi dell'ente locale, in deroga a quanto stabilito dall'art. 27, quinto comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142».

Orbene, la previsione che la conferenza possa apportare direttamente le sopra ipotizzate «opportune modifiche», senza che ciò comporti la necessità di «ulteriori deliberazioni» per quanto concerne gli interventi dell'ente locale, è sicuramente lesiva della sfera di competenza della regione Friuli-Venezia Giulia nelle materie in cui indicano le «ulteriori deliberazioni» (delle quali si esclude la necessità) sempre che si tratti di materie ad essa statutariamente attribuite a livello esclusivo o concorrente.

L'applicazione del suddetto sedicesimo comma, infatti, verrebbe a produrre, senza alcuna copertura costituzionale, un vero e proprio effetto abrogativo delle norme regionali, che quelle «ulteriori deliberazioni» prescrivono, e creerebbe comunque una pesante intromissione in uno spazio normativo ed amministrativo, costituzionalmente riservato alla regione.

A rendere più evidente la portata lesiva del comma che si censura, valga un riferimento puntuale alla materia urbanistica, che è proprio la materia cui il comma principalmente si riferisce, a quanto almeno si desume dall'ultimo inciso, concernente la deroga all'art. 27 della legge n. 142/1990 (proprio in tema di variazioni di strumenti urbanistici).

Secondo l'art. 32 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia sulla pianificazione territoriale ed urbanistica (L.r. 19 novembre 1991, n. 52), il procedimento di adozione ed approvazione di una variante al piano regolatore generale di un comune, p.r.g.c., si svolge attraverso una serie di adempimenti, dei quali giova ricordare quelli più importanti:

- 1) delibera del consiglio comunale, che adotta il progetto di variante;
- 2) controllo di legittimità del Coreco su tale delibera;
- 3) invio della stessa delibera all'amministrazione regionale che ne dà avviso sul b.u.r.;
- 4) deposito del progetto di variante presso la segreteria comunale per la durata di trenta giorni, affinché chiunque possa prenderne visione;
- 5) diffusione della notizia del deposito mediante avviso nell'albo comunale e mediante inserzione su almeno un quotidiano locale;
- 6) osservazioni entro il periodo di deposito da parte di chiunque abbia interesse;
- 7) opposizioni entro lo stesso termine da parte dei proprietari degli immobili vincolati, con obbligo del comune di pronunciarsi «specificamente» sulle opposizioni anzidette;
- 8) entro novanta giorni successivi alla pubblicazione *sub* 3), intervento della giunta regionale che, dopo aver sentito il Comitato tecnico regionale ed il Ministero per i beni culturali ed ambientali, può comunicare al comune (ovviamente previa formale deliberazione) «le proprie riserve vincolanti», che siano motivate da eventuale contrasto, fra il progetto di variante e le norme vigenti, o dalla necessità della tutela del paesaggio o della tutela di complessi storici monumentali ed archeologici;
- 9) entro lo stesso termine, trattative del comune con amministrazioni competenti, rivolte a raggiungere «intese necessarie ai fine degli eventuali mutamenti di destinazione dei beni immobili, appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato o della regione»;
- 10) decorso il termine di novanta giorni, delibera del consiglio comunale che approva la variante, se non vi sia necessità di raggiungere le «intese», se non siano state presentate opposizioni ed osservazioni, se non siano state formulate riserve dalla giunta regionale;

11) controllo di legittimità, da parte del Coreco, sulla delibera *sub* 10) e pubblicazione della stessa sul b.u.r.;

12) in alternativa a quanto previsto al precedente n. 10), se vi siano opposizioni o riserve da decidere, delibera del consiglio comunale, che si pronuncia sulle stesse ed approva la variante eventualmente modificata.

Tali essendo gli adempimenti prescritti dall'art. 32 della L.r. n. 52/1991 per l'adozione e l'approvazione di varianti ad p.r.g.c., è evidente che degli stessi ben poco rimane da osservare, una volta eliminata «la necessità di ulteriori deliberazioni», per effetto di quanto dispone il più delle volte citato sedicesimo comma, oggetto della presente impugnativa.

Né è dato desumere quale giustificazione di ciò possa essere fornita sul piano della legittimità costituzionale, specie se si ha riguardo alle materie di competenza esclusiva (come la materia urbanistica, appena considerata), nella trattazione delle quali la regione Friuli-Venezia Giulia (così come le altre regioni speciali) non è nemmeno vincolata dai principi fondamentali delle leggi dello Stato.

Nel diciassettesimo comma dello stesso art. 2 del decreto-legge, è stabilito che «l'approvazione assunta all'unanimità» (da parte della conferenza) dei programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni immobili e degli eventuali progetti esecutivi:

a) sostituisce, ad ogni effetto, tutti gli atti di partecipazione al procedimento amministrativo (atti d'intesa, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, ecc.), previsti da leggi statali o regionali;

b) e comporta altresì, per quanto occorra, «variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici ed ai piani territoriali».

La previsione *sub a*) è costituzionalmente illegittima, per la parte che attiene agli atti di partecipazione, previsti da leggi regionali ed incidenti in materie di competenza della regione.

Sembra ovvio, infatti, che non è dato al legislatore statale disporre la disapplicazione di leggi regionali in materie in cui la regione abbia potestà legislativa, esclusiva o concorrente, sia pure nei limiti segnati dagli artt. 4 e 5 del suo statuto speciale.

Né può il legislatore statale trasferire ad una conferenza (quand'anche vi partecipi un rappresentante regionale) poteri che si appartengono alla regione; ed ancor meno attribuire alle pronuncie della conferenza una valenza sostitutiva di prescrizioni imposte da legge regionali.

La previsione *sub b*) è del pari costituzionalmente illegittima per lo stesso ordine di concetti, appena esposti.

L'introduzione (per effetto dell'«approvazione assunta all'unanimità», da parte della conferenza) di variazioni agli strumenti urbanistici ed ai piani territoriali, «senza necessità di ulteriori adempimenti», comporta una disapplicazione manifesta delle leggi regionali, che disciplinano la materia urbanistica, ed è invasiva di uno spazio costituzionale riservato alla regione.

Per le considerazioni suesposte, che si fa riserva di illustrare, di precisare e di integrare nel corso del giudizio, e si chiede che l'eccezionale Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, sedicesimo e diciassettesimo comma, del d.-l. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge, senza modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35, nelle parti in cui non vengono fatte salve le competenze della regione Friuli-Venezia Giulia nelle materie indicate dagli artt. 4 e 5 del suo statuto speciale.

Trieste-Roma, addì 26 febbraio 1992

Avv. Renato Fusco - Avv. Gaspare PACIA

92C0283

N. 24

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 1992
(della regione Emilia-Romagna)*

Beni in genere - Disposizioni per l'alienazione di beni immobili dello Stato e per la gestione di quelli suscettibili di gestione economica - Convocazione da parte del Ministro delle finanze di una conferenza comprendente tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici comunque tenuti ad adottare atti d'intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta previsti da leggi statali e regionali - Valutazione da parte di detta conferenza dei programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni suddetti, nonché degli eventuali connessi progetti esecutivi - Attribuzione all'approvazione assunta all'unanimità dalla conferenza di efficacia sostitutiva ad ogni effetto degli atti d'intesa, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta, previsti da leggi statali e regionali, ed attribuzione, in ordine alle alienazioni e valorizzazioni predette, di efficacia di variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali, ivi compresi i piani regolatori aeroportuali, senza necessità di ulteriori adempimenti - Deroga alle statuizioni della legge n. 142/1990 ed, in particolare, a quanto disposto dall'art. 27, quinto comma, della medesima, secondo il quale «ove l'accordo comporti violazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza» - Asserita indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia ed urbanistica - Violazione dell'autonomia dei comuni.

(D.-L. 5 dicembre 1991, n. 386, art. 2, dodicesimo, quindicesimo, sedicesimo e diciassettesimo comma, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 5).

(Cost., artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128).

Ricorso della regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Alberto Predieri ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via G. Carducci, 4, come da mandato a margine del presente atto, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, dodicesimo, quindicesimo, sedicesimo e diciassettesimo comma del d.-l. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge con legge 29 gennaio 1992, n. 35.

I. — La legge 29 gennaio 1992, n. 35, ha convertito in legge il d.-l. 5 dicembre 1991, n. 386, recante trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica.

2. — L'art. 2 del d.l. reca norme, non molto chiare talvolta, e disposte in una consecuzione non molto ordinata, sull'alienazione dei beni del patrimonio dello Stato.

Secondo il primo comma, beni suscettibili di gestione economica, anche in relazione alla destinazione urbanistica, o di diretta alienazione (ma come si vedrà per il successivo nono comma tutti i beni individuati sono destinati, prima o poi, all'alienazione) vengono individuati, sotto la vigilanza di un comitato di Ministri (sesto comma) composto dai ministri delle finanze, del tesoro e del bilancio, da taluni soggetti, banche od operatori privati incaricati.

Il secondo comma prevede che questi beni possono essere conferiti a società con capitale misto che possono gestirli o alienarli.

Il sesto comma prevede che queste gestioni e vendite vengano effettuate secondo un programma (imputabile a chi? alle società proprietarie?) redatto (non si sa da chi) secondo direttive del Comitato dei Ministri.

Il nono comma, stabilisce che nell'ambito di queste gestioni si destinano i proventi alla valorizzazione dei beni o alla loro redditività, d'intesa con gli enti locali per la successiva alienazione.

L'undicesimo comma prevede un comitato tecnico «istituito presso il ministero delle finanze composto da un direttore generale dello stesso ministero, che lo presiede, da un magistrato del Consiglio di Stato, da un magistrato della Corte dei conti, dal direttore generale della direzione generale del coordinamento territoriale del ministero dei lavori pubblici, da tre dirigenti generali in rappresentanza, rispettivamente, dei ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per i beni culturali e ambientali, da tre esperti particolarmente qualificati, designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché da un rappresentante del presidente delle giunte delle regioni». Esso esprime i pareri occorrenti ai fini della vigilanza e delle procedure.

Il dodicesimo comma che questo comitato per le valutazioni urbanistiche sia integrato dal sindaco del comune e dall'assessore regionale all'urbanistica nel cui territorio sono dislocati i beni immobili.

Il quindicesimo comma prevede che il ministro delle finanze convoca una conferenza di servizi «cui partecipano tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici comunque tenuti ad adottare atti d'intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta previsti da leggi statali e regionali».

Il sedicesimo comma prevede che la conferenza valuta i programmi di alienazione, di gestione, di valorizzazione, nonché gli eventuali progetti esecutivi connessi con le finalità dell'articolo, nel rispetto «delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, ambientali, storici, artistici e territoriali, esprimendosi su di essi entro quindici giorni dalla convocazione».

La conferenza apporta le opportune modifiche, ove occorra.

Non è detto nella legge a che cosa essa apporti le modifiche: potremmo avere il dubbio se le apporti al programma, al progetto, all'atto o agli atti che secondo il programma o il progetto costituiscono nella loro forma e nel loro contenuto un ostacolo alla realizzazione del programma o del progetto. Il dubbio viene risolto dall'ultima parte del comma che stabilisce che la commissione apporta le «opportune modifiche, senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni per quanto concerne gli interventi dell'ente locale, in deroga a quanto stabilito dall'art. 27, quinto comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142» il quale dice «ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza». Se ne deduce che le modifiche possono riguardare atti e particolarmente i piani urbanistici.

3. Ricostruendo all'indietro il contorto cammino delle disposizioni, abbiamo:

a) che la conferenza può assumere all'unanimità approvazioni del programma di alienazione, gestione, valorizzazione, con atto che, se assunto all'unanimità, sostituisce ad ogni effetto gli atti d'intesa, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta previsti da leggi statali e regionali;

b) che l'approvazione «comporta in ordine alle alienazioni ed alle valorizzazioni di cui al presente articolo, per quanto occorra, variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici ed ai piani territoriali, ivi compresi i piani regolatori aeroportuali, senza necessità di ulteriori adempimenti»;

c) che la conferenza può modificare gli strumenti urbanistici, senza che vada osservata la regola posta dalla legge sulle autonome locali (al solito, vien fatta una legge generale che viene disfatta con leggine, questa volta con violazione più grave del consueto perché la legge generale è prevista come necessaria dall'art. 128 della Costituzione).

4. — Questo sistema viola le competenze regionali in modo dirimente, perché sostituisce alle competenze relative ad atti regionali, e particolarmente agli strumenti urbanistici e ai piani regionali che appartengono per lo più ad organi collegiali, consiglio (art. 7 dello statuto dell'Emilia-Romagna e art. 6 della legge Emilia-Romagna n. 36/1988) e giunta (artt. 4 e 15 della legge Emilia-Romagna n. 18/1975 e successive modifiche e integrazioni; art. 46 della legge Emilia-Romagna n. 6/1984), così come appartengono ai consigli comunali per gli atti complessi urbanistici di imputazione regionale, secondo le leggi statali di principio e secondo le leggi regionali, la competenza del rappresentante della regione invitato alla conferenza dei servizi.

Sia che esso sia il presidente della giunta regionale, sia che esso sia il presidente del consiglio regionale o un assessore o un consigliere o un funzionario, abbiamo una persona che non è istituzionalmente in grado di concentrare in sé la potestà decisionale regionale che l'assume, sostituendosi ad organi collegiali, sostituendo alle procedure complesse un puro e semplice assenso del rappresentante, da esprimere nel termine di quindici giorni, che è palesemente insufficiente anche per l'acquisizione di un parere.

Viene rovesciata tutta la legislazione, attribuendo poteri decisionali a soggetti che, chiunque essi siano, non ne hanno; non esiste, per fare uno dei tanti esempi, un organo monocratico o un qualsiasi soggetto non collegiale che possa approvare da solo modifiche ad un piano regolatore che è sempre un atto complesso; se mai una norma di questo genere esistesse, non sarebbe legittima, come ha insegnato la Corte nella sentenza n. 13/1980.

Il dare poteri che non vengono dati dalle leggi regionali (sole competenti alla attribuzione) è invasione di sfere garantite.

Né si può obiettare che la legge è legittima perché il rappresentante della regione non è tenuto a decidere e può sempre rispondere di non poter decidere perché non è competente.

Dal momento che in nessun caso un Presidente di giunta, un assessore e via dicendo, così come un sindaco, un assessore e via dicendo, sono competenti a modificare un piano regolatore secondo le leggi vigenti, è chiaro che o viene risposto riportandosi alle leggi e allora una legge che predisponga un congegno all'unico scopo per far rispondere ai convocati di non essere competente è irragionevole e perciò illegittima; oppure si vuole attribuire con la legge — come si è voluto in effetti — un potere che il soggetto non aveva, e la cui attribuzione è illegittima perché invade l'area riservata dalla Costituzione alla regione.

5. — Va anche aggiunto che se il metodo delle conferenze che decidono all'unanimità, che è stato talvolta usato, poteva trovare giustificazioni o spiegazioni in situazioni particolari che richiedevano una urgenza particolare, non ne trova nessuno nei casi previsti dalla legge n. 35/1992, in cui non vi è nessun termine né per l'alienazione dei beni del patrimonio, né per la valorizzazione. La quale, anzi, dev'essere fatta, di norma, con i proventi della gestione; quindi, dopo un congruo periodo di tempo, che può consentire un corretto ricorso alle competenze previste dall'ordinamento regionale. In altre parole, se poteva pensarsi ad una qualche giustificazione di un metodo analogo introdotto nella legge n. 205/1989 (Interventi infrastrutturali nelle opere interessate dai campionati mondiali di calcio 1990), raffazzonata all'ultimo momento per i mondiali, che già aveva ricevuto le critiche della dottrina (p.m. Piacentini, La conferenza di servizi: considerazioni generali, in Riv. trim. appalti, 1989, n. 4, 1131; C. Caturani, La conferenza di servizi: profili costituzionali, ivi, 1989, n. 5, 1155), nel caso in questione manca qualunque parvenza di ragionevole giustificazione.

6. — Del pari viola le competenze regionali in materia urbanistica l'aver attribuito funzioni consultive ad un assessore regionale nel dodicesimo comma.

7. — Va anche aggiunta una particolare considerazione sulla deroga disposta alle statuizioni della legge n. 142/1990, che costituisce violazione dell'art. 128 della Costituzione, in particolare relazione con la norma interposta dell'art. 1, terzo comma, della legge secondo cui «ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

La violazione dell'art. 128 della Costituzione, per aver sostituito con una leggina o, comunque, una legge speciale, una norma della legge generale che sola, per la Costituzione, è abilitata a regolare i rapporti fra comuni, province, Stato e regioni, costituisce lesione dell'autonomia regionale; la regione ha il diritto che questi rapporti, in quanto non siano regolati dalla Costituzione, lo siano con una legge generale qual'è la legge n. 142/1990, che regola esplicitamente con la norma fondamentale del suo art. 3, collocato fra i principi generali, i rapporti tra comuni, province, regioni, la cui collaborazione e armonizzazione è fondamentale, come è esplicitamente previsto dall'art. 4 dello statuto regionale e dall'art. 40, che sancisce che «La regione, nell'esercitare le proprie competenze in conformità ai principi di cui agli artt. 2, 3 e 4 dello statuto, riconosce nelle province e nei comuni un momento essenziale dell'autogoverno delle popolazioni dell'Emilia-Romagna; promuove, con proposte di legge al Parlamento della Repubblica ed altre opportune iniziative l'adeguamento del sistema provinciale e comunale all'esigenza di autonomia degli enti locali.

La regione, sentite le popolazioni interessate, può, con modalità fissate dalle leggi regionali, istituire nel proprio territorio nuovi comuni, modificare le loro circoscrizioni e denominazioni e procedere a loro fusioni.

La regione, nel perseguire gli obiettivi della programmazione ed il più funzionale esercizio dell'azione amministrativa, collabora con le comunità montane e promuove forme di associazione e di cooperazione fra gli enti locali».

Ciò vale sempre, ma tanto più quando la legge generale, illegittimamente derogata, regoli in modo specifico proprio i rapporti comuni, province, regioni, in quella azione coordinata che è prevista dall'art. 27 della legge n. 142/1990, che predispone gli accordi di programma come strumento di quella azione, con la particolare disposizione dell'art. 27, quinto comma, oggetto della deroga.

P. Q. M.

Si chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, dodicesimo, quindicesimo, sedicesimo e diciassettesimo comma del d.-l. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge con legge 29 gennaio 1992, n. 35, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione.

Roma, addì 25 febbraio 1992

Avv. Alberto PREDIERI

92C0284

N. 111

Ordinanza emessa il 26 aprile 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 febbraio 1992) dalla commissione tributaria di secondo grado di Roma sul ricorso proposto da Sabbatini Giuseppa contro ufficio registro successioni di Roma

Imposta sulle successioni e donazioni - Valore degli immobili caduti in successione - Determinazione - Criteri - Non applicabilità del nuovo e più favorevole criterio della valutazione automatica alle successioni apertesi prima del 1° luglio 1986 - Prospettata disparità di trattamento con incidenza sui principi della capacità contributiva e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

(Legge 17 dicembre 1986, n. 880, art. 11).

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

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO

Ha pronunciato la seguente decisione sull'appello proposto da Sabbatini Giuseppa contro Ufficio registro successioni di Roma avverso la decisione emessa dalla c.t. di primo grado di Roma, sezione settima, il 23 maggio 1989 con il n. 89070407 e depositata il 31 luglio 1989;

Presenti in udienza le parti;

Sentito il relatore dott. Cicconetti Andrea;

Letti gli atti;

FATTO E SVOLGIMENTO DEL RAPPORTO CONTENZIOSO

L'ufficio del registro successioni di Roma, con avviso di liquidazione notificato il 24 novembre 1987, chiedeva il pagamento dell'imposta principale di registro sul valore di L. 200.000.000 dichiarato per la successione di Temperini Aldo apertasi il 30 agosto 1985 di cui alla denuncia n. 30 11142 del 28 febbraio 1986.

Avverso il predetto avviso proponeva ricorso la vedova Sabbatini Giuseppa, lamentando la mancata applicazione della legge n. 880 del 17 dicembre 1986, entrata in vigore prima dell'attivazione della procedura di liquidazione. Nel caso che la nuova normativa non fosse ritenuta applicabile, ne eccepisca la incostituzionalità per disparità di trattamento tra procedure non concluse, in quanto la nuova legge si applicava solo alle successioni, apertesi dopo il 1° luglio 1986.

La c.t. di primo grado di Roma, acquisite le controdeduzioni dell'ufficio, con la decisione in epigrafe, rigettava il ricorso. Ha proposto appello la contribuente insistendo sulla eccezione di incostituzionalità della legge n. 880 1986 ed in particolare dell'art. 11 in relazione agli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La commissione rileva che l'avviso di liquidazione impugnato è stato emesso dall'ufficio del registro successioni di Roma allorché la legge del 17 dicembre 1986, n. 880, aveva modificato il sistema di applicazione dell'imposta previsto dal d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637, introducendo anche per le successioni il sistema di tassazione automatico già previsto, in tema di imposta di registro, dall'art. 52 del d.P.R. n. 131/1986.

La contribuente ha sollevato eccezione di incostituzionalità dell'art. 11 della predetta legge n. 880/1986 nelle parti in cui esso non prevede che le disposizioni contenute nella stessa legge siano applicabili anche alle successioni aperte anteriormente al 1° gennaio 1986, relativamente alle quali, alla data del 23 dicembre 1986, giorno di entrata in vigore della predetta legge, le relative controversie fossero ancora pendenti.

Il collegio ritiene che la sollevata eccezione sia rilevante e non manifestamente infondata, essendo pendente il giudizio relativo alla liquidazione dell'imposta.

È principio generalmente accolto che l'applicazione delle norme più favorevoli ai contribuenti sia estesa a tutte le situazioni ancora in contestazione (cs. art. 79 del d.P.R. n. 131/1986).

In materia d'imposte di successione l'art. 11 della legge n. 880/1986 prevede che il più favorevole trattamento tributario introdotto con detta legge si applichi esclusivamente alle successioni aperte dopo il 1° luglio 1986, mentre per quelle apertesi anteriormente a tale data e ancora in contestazione il valore imponibile possa essere definito, a richiesta dei contribuenti, con una riduzione del 30% di quello accertato.

Tale articolo viola in principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto determina disparità di trattamento tra situazioni analoghe, non essendo giustificato che successioni già aperte alla data di entrata in vigore della legge n. 880/1986 possano essere discriminate a seconda che la data della loro apertura sia precedente o successiva al 1° luglio 1986.

La disciplina transitoria viola anche gli artt. 53 e 97 della Costituzione.

Il contrasto con la prima norma deriva dal fatto che l'ammontare dell'importo non è determinato in base alla capacità contributiva dei cittadini, ma in base ad un limite temporale (1° luglio 1986) fissato dal legislatore con una valutazione discrezionale disancorata da qualunque plausibile motivazione.

Il contrasto con l'art. 97 trova invece fondamento nella violazione del principio della imparzialità della pubblica amministrazione contenuto in detto articolo.

Il collegio rileva infine che la disciplina transitoria prevista dalla legge n. 880/1986, essendo diversa da quella contenuta nel d.P.R. n. 131/1986 in materia di imposta di registro, viola anche per altra via il principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione nonché quello della certezza del diritto.

Tale disciplina consente infatti che uno stesso bene, con riferimento alla stessa epoca e nei riguardi dello stesso soggetto, possa essere valutato in misura differente qualora venga prima acquistato per successione e poi rivenduto ad altro soggetto.

La diversa valutazione non consente all'ufficio di individuare con certezza il valore di riferimento del bene, ove questo sia successivamente trasferito e si debba procedere ad ulteriore valutazione.

Poiché a norma dell'art. 51, terzo comma, del d.P.R. n. 131/1986, occorre avere riguardo ai trasferimenti « qualsiasi titolo » anteriore di non oltre tre anni, non è possibile stabilire se l'ufficio debba fare riferimento al valore determinato in sede di successione o a quello accertato a seguito del successivo trasferimento.

P. Q. M.

Rimette gli atti alla Corte costituzionale e manda alla segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, addì 26 aprile 1991

Il presidente: MINNITI

Il redattore: CICONETTI

La suesposta decisione è stata resa pubblica mediante deposito in segreteria avvenuto oggi 26 settembre 1991.

Il segretario: BIBBO

N. 112

Ordinanza emessa l'8 gennaio 1992 dalla commissione tributaria di primo grado di Verbania sul ricorso proposto da Marforio Alberto contro il Centro di servizio delle imposte dirette di Milano - Ufficio imposte dirette di Arona

Tributi in genere - Condoni fiscali - Ritenuta illegittimità dei condoni, dovendo gli stessi considerarsi un premio per gli evasori ed un incentivo per ulteriori evasioni - Irragionevole discriminazione dei contribuenti onesti con incidenza sui principi di capacità contributiva e di imparzialità della pubblica amministrazione.

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, artt. 14, 19, quinto comma, e seguenti, convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516). (Cost., artt. 3, 53 e 97).

LA COMMISSIONE TRIBURARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso prodotto da Marforio Alberto, residente in Stresa, via Scotti, 2, avverso il Centro di servizio delle imposte dirette di Milano - Ufficio imposte dirette di Arona.

Marforio Alberto, residente a Stresa, via Scotti, 2, proponeva tempestivo ricorso contro l'iscrizione a ruolo, disposta dal Centro di servizio delle imposte dirette di Milano, di complessive L. 1.004.000, di cui L. 500.000 per Irpef 1976, L. 200.000 per soprattassa e L. 304.000 per interessi, in dipendenza della dichiarazione integrativa o della domanda di condono di cui al d.-l. 10 luglio 1982, n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516.

Il ricorrente, dopo aver premesso che per il 1976 non ha presentato la dichiarazione dei redditi perché, a suo dire, non aveva l'obbligo di presentarla, chiedeva l'annullamento dell'impugnata iscrizione a ruolo per violazione dell'art. 19, primo, secondo e quinto comma, del d.-l. n. 429/1982, convertito nella legge n. 516/1982.

Il Centro di servizio delle imposte dirette di Milano resisteva al ricorso con deduzioni scritte con le quali, dopo aver affermato che per il 1976 non risulta prodotta a nome del ricorrente alcuna dichiarazione dei redditi né il certificato di cui alla lett. *d*) del quarto comma dell'art. 1 del d.P.R. n. 600/1973, evidenziava che la dichiarazione integrativa sarebbe stata prodotta in violazione al disposto del quinto comma dell'art. 19 del d.-l. 10 luglio 1982, n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516, che prevedeva il versamento di L. 500.000 per anno.

Questo collegio ritiene che per la decisione del presente ricorso debbano applicarsi le disposizioni di cui al d.-l. n. 429/1982, convertito nella legge n. 516/1982, eufemisticamente chiamate «Disposizioni per agevolare la definizione delle pendenze tributarie» ed, in particolare, la disposizione — correttamente interpretata — di cui all'art. 19, quinto comma, della citata normativa, la quale prevede che «Per la definizione automatica dei periodi di imposta per i quali le persone fisiche hanno omesso di presentare la dichiarazione dei redditi, la dichiarazione integrativa deve recare l'impegno a versare L. 500.000 per ciascuno dei periodi stessi».

L'espressione «hanno omesso di presentare» di cui al citato art. 19, quinto comma, secondo l'orientamento finora seguito da qualche sezione di questa commissione tributaria, non va riferita, come invece sostiene il ricorrente, soltanto alle persone fisiche che, avendo l'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi, non l'hanno presentata, ma, come ha sostanzialmente eccepito il Centro di servizio delle imposte dirette di Milano, alle persone fisiche che, indipendentemente dalla sussistenza di un qualsiasi obbligo, «non hanno presentato la dichiarazione dei redditi».

Ma, a prescindere da un giudizio di merito sulla domanda del ricorrente, sulla quale questo collegio, allo stato degli atti, non emette alcuna decisione, la norma anzidetta (art. 19, quinto comma, del d.-l. n. 429/1982, convertito nella legge n. 516/1982) e le disposizioni sul «condono» (Disposizioni per agevolare la definizione delle pendenze tributarie - artt. 14 e 34 del d.-l. n. 429/1982, convertito nella legge n. 516/1982), sono, a parere di questo collegio, quanto meno, di dubbia legittimità costituzionale.

Pertanto, la decisione del presente ricorso deve essere preceduta da una pronuncia della Corte costituzionale.

I condoni fiscali sono un premio per gli evasori e una beffa per i contribuenti onesti e, quel che è peggio, un «invito» per ulteriori evasioni con conseguente danno per lo Stato e per la credibilità delle sue istituzioni. Sono provvedimenti che creano un'ingiustificata disparità di trattamento tra i cittadini e arrecano danni agli onesti e a coloro che non possono evadere le imposte, perché, ovviamente, il carico tributario che gli evasori non sopportano ricade, in tempi brevi, sugli altri soggetti; mentre tutti (tutti!) dovrebbero concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Inoltre, sono disposizioni con le quali lo Stato (e per esso gli uffici tributari) rinunziano, almeno di fatto, a perseguire o, quanto meno, riconoscono di non aver saputo o potuto perseguire «il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione» e appaiono deboli con i forti e forti con i deboli.

Gli anzidetti condoni, a differenza dei provvedimenti di clemenza in materia penale (amnistia, insulto e grazia), non hanno alcun fondamento nella Costituzione, della quale, a parere di questo collegio, violano la lettera e lo spirito e, in particolare, l'art. 3, primo comma, (principio di uguaglianza e di razionalità), l'art. 53, primo comma, (principio di capacità contributiva) e l'art. 97, primo comma, (principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione).

Contro i condoni molto, e molto autorevolmente, è stato detto e scritto e, pertanto, questo collegio, anche in base al disposto dell'art. 24 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il quale prevede che l'ordinanza con la quale viene respinta e non anche l'ordinanza con la quale viene sollevata un'eccezione di illegittimità costituzionale «deve essere adeguatamente motivata», si astiene da ulteriori argomentazioni, ritenendo peraltro sufficienti quelle già esposte, e auspica che il giudice delle leggi voglia pronunciarsi sui «condoni tributari» per «impedire o sconsigliare» ulteriori, non improbabili, provvedimenti di clemenza fiscale o per «benedirli».

La presente questione di legittimità costituzionale, oltre ad essere «non manifestamente infondata», è anche «rilevante» perché dalla sua soluzione dipende la decisione del ricorso e più specificamente perché dalla dichiarazione di illegittimità della normativa sopra citata deriverebbe l'accoglimento del ricorso e l'annullamento dell'atto impugnato.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 1^o marzo 1953, n. 87;

Dichiara, d'ufficio, «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, quinto comma, del d.-l. 10 luglio 1982, n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516 e degli artt. 14 e seguenti (Disposizioni per agevolare la definizione delle pendenze tributarie) del d.-l. 10 luglio 1982, n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516, in relazione agli artt. 3, primo comma, 53, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione e «rilevante» per quanto in motivazione;

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata al ricorrente e all'ufficio imposte dirette di Arona e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente delle due Camere del Parlamento.

Verbania, addì 8 gennaio 1988

Il presidente: PISCITELLO

92C0257

N. 113

Ordinanza emessa l'8 gennaio 1992 dalla commissione tributaria di primo grado di Verbania sui ricorsi riuniti proposti da Marforio Mario ed altri contro ufficio imposte dirette di Arona

Tributi in genere - Prevista sospensione del procedimento tributario su richiesta del contribuente che intenda avvalersi della definizione agevolata del rapporto tributario - Previsione di un nuovo condono tributario - Ritenuta illegittimità dei condoni, dovendo gli stessi considerarsi un premio per gli evasori ed un incentivo per ulteriori evasioni - Irragionevole discriminazione dei contribuenti onesti con incidenza sui principi della capacità contributiva e della imparzialità della pubblica amministrazione.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 34).

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

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sui ricorsi proposti da Marforio Mario, Marforio Gianpiero e Marforio Giuseppe, tutti residenti in Lesa avverso ufficio imposte dirette di Arona.

Marforio Mario, Marforio Gianpiero e Marforio Giuseppe, tutti residenti in Lesa, i primi due in via Cartiera n. 23 e il terzo in via Cadorna n. 4, in data 13 febbraio 1991 proponevano ricorso contro gli avvisi di accertamento con i quali l'Ufficio imposte dirette di Arona aveva elevato, ai fini Irpef 1985, il reddito complessivo da L. 65.941.000 a L. 101.941.000 per Marforio Mario, da L. 18.400.000 a L. 19.600.000 per Marforio Gianpiero e da L. 16.424.000 a L. 17.624.000 per Marforio Giuseppe.

I ricorrenti chiedevano l'annullamento degli impugnati avvisi di accertamento sostenendo di non aver percepito i maggiori redditi accertati dall'ufficio (nella specie redditi di capitale, dividendi di una società a responsabilità limitata).

L'ufficio imposte dirette di Arona resisteva ai ricorsi con deduzioni scritte.

In data 4 ottobre 1991 veniva fissata la discussione dei ricorsi per l'udienza dell'8 gennaio 1992.

In data 3 gennaio 1992 gli anzidetti ricorrenti, con tre diverse istanze, pervenute in segreteria in data 8 gennaio 1992, chiedevano la sospensione del presente giudizio dichiarando di volersi avvalere delle disposizioni di cui all'art. 34 della legge n. 413, del 30 dicembre 1991.

I ricorrenti hanno chiesto la sospensione del presente giudizio dichiarando di volersi avvalere delle disposizioni di cui all'art. 34 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, la quale, tra l'altro, prevede un ennesimo condono fiscale, eufemisticamente chiamato «definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti».

Questo collegio, però, ritiene di non poter accogliere, almeno per i motivi addotti, la richiesta dei ricorrenti e di dover sottoporre al giudizio della Corte costituzionale la legittimità dell'intero art. 34 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, e in particolare della disposizione di cui al quinto comma del citato art. 34, nella parte in cui prevede che «i giudizi per i quali sia stata fissata l'udienza di discussione nel suddetto periodo (e cioè entro il 30 aprile 1992) sono sospesi nell'udienza medesima a richiesta del contribuente che dichiara di volersi avvalere delle disposizioni del presente articolo».

La norma sopra citata, solo formalmente, è una norma processuale, in realtà è una norma strumentale, finalizzata all'applicazione del «condono» per contribuenti e/o evasori fiscali e, quindi, la sua legittimità o illegittimità costituzionale può dipendere, a parere di questo collegio, anche dalla legittimità o illegittimità costituzionale delle norme «per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti», di cui alla legge 30 dicembre 1991, n. 413, alle quali è strettamente collegata e nella fattispecie in esame dalla legittimità o dall'illegittimità dell'anzidetto art. 34 nella parte in cui detto articolo prevede il «condono» per i contribuenti ai quali è già stato notificato avviso di accertamento.

I condoni fiscali sono un premio per gli evasori e una beffa per i contribuenti onesti e, quel che è peggio, un «invito» ad ulteriori evasioni con conseguente danno per lo Stato e per la credibilità delle sue istituzioni. Sono provvedimenti che creano un'ingiustificata disparità di trattamento tra i cittadini e arrecano danno agli onesti e a coloro che non possono evadere le imposte perché, ovviamente, il carico tributario che gli evasori non sopportano ricade, in tempi brevi, sugli altri soggetti, mentre tutti (tutti) dovrebbero concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Inoltre, sono disposizioni con le quali lo Stato (e per esso gli uffici tributari) rinunziano, almeno di fatto, a perseguire o, quanto meno, riconoscono di non aver saputo o potuto perseguire «il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» e appaiono deboli con i forti e forti con i deboli.

I condoni anzidetti, a differenza dei provvedimenti di clemenza in materia penali (amnistia, indulto e grazia), non hanno alcun fondamento nella Costituzione, della quale, a parere di questo collegio, violano la lettera e lo spirito e, in particolare, l'art. 3, primo comma, (principio di uguaglianza e di razionalità), l'art. 53, primo comma, (principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione).

Contro i condoni molto, e molto autorevolmente, è stato detto e scritto e, pertanto, questo collegio, anche in base al disposto dell'art. 24 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il quale prevede che l'ordinanza con la quale viene respinta e non anche l'ordinanza con la quale viene sollevata un'eccezione di illegittimità costituzionale «deve essere adeguatamente motivata», si astiene da ulteriori argomenti, ritenendo peraltro sufficienti quelle già esposte, e auspica che il giudice delle leggi voglia pronunciarsi sui «condoni tributari» per «impedire o sconsigliare» ulteriori, non improbabili, provvedimenti di clemenza fiscale oppure «per benedirli» con una pronuncia di «manifesta infondatezza» o di «inammissibilità».

La presente questione di legittimità costituzionale, oltre ad essere «non manifestamente infondata», è anche «rilevante» perché dalla sua soluzione dipende la prosecuzione o la sospensione del presente giudizio e la definizione «agevolata» dei rapporti tributari, oggetto dei ricorsi proposti da Marforio Mario, Giampiero e Giuseppe.

Questo collegio non ignora che l'incertezza sulla legittimità costituzionale delle citate disposizioni della legge 30 dicembre 1991, n. 413, potrebbe condizionare, almeno fino alla pronuncia della Corte costituzionale, le prossime scelte di molti contribuenti e/o evasori fiscali, ma ritiene che su una questione tanto importante, sulla quale vi è stato un duro scontro nel parlamento e nel Paese, l'intervento del supremo giudice delle leggi possa essere illuminante e chiarificatore.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara, d'ufficio, «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 34 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 e, in particolare, della disposizione di cui al quinto comma del citato articolo nella parte in cui è prevista la sospensione del giudizio a richiesta del contribuente, in relazione agli artt. 3, primo comma, 53, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione e «rilevante» per quanto in motivazione;

Sospende il procedimento in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata ai ricorrenti e all'ufficio imposte dirette di Arona e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Verbania, 8 gennaio 1992

Il presidente: PISCITELLO

92C0258

N. 114

Ordinanza emessa il 14 gennaio 1992 dal tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di Palmeri Antonino

Processo penale - Dibattimento - Divieto per il collegio giudicante di procedere alla lettura delle dichiarazioni già rese al g.i.p. da imputato di reato connesso per il quale sia stato già giudicato con separato procedimento, quando, comparso in seguito a citazione ai sensi dell'art. 210 del c.p.p., costui si sia avvalso della facoltà di non rispondere - Lamentata disparità di trattamento - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 513, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza in merito alla questione di costituzionalità prospettata dal p.m. come da verbale d'udienza in atti.

La questione appare al collegio non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio.

Ed infatti, nel presente procedimento Palmeri Antonino è imputato, tra l'altro, anche del reato di cui agli artt. 81, c.p.v., c.p. e 73 del d.P.R. n. 309/1990, per avere, con più azioni, ceduto a Farina Giuseppe, imprecisati quantitativi di sostanza stupefacente del tipo cocaina.

Per tale ragione, il p.m. ha citato il predetto Farina — la cui posizione processuale è stata nel frattempo separata e definita dal giudice per le indagini preliminari di questo tribunale ai sensi degli artt. 438 e segg. del c.p.p. — il quale, all'odierna udienza, rivestendo la qualità di imputato di reato connesso, si è avvalso della facoltà, prevista dall'art. 210, quarto comma, del c.p.p., di non rispondere alle domande.

Il tribunale, alla stregua del secondo comma dell'art. 513 del c.p.p., ha respinto l'istanza, formulata dal p.m.: di lettura dei verbali contenenti le dichiarazioni rese dal predetto Farina durante il separato procedimento a suo carico.

Da qui la sollevata eccezione di incostituzionalità sotto il profilo che la norma di cui all'art. 513, secondo comma, del c.p.p. non prevede la lettura delle dichiarazioni rese dall'imputato di reato connesso nel caso in cui, presentatosi all'udienza, si sia avvalso della facoltà di non rispondere.

Ciò integrerebbe, ad avviso del p.m., la violazione degli artt. 3, 101, secondo comma, e 112 della Costituzione.

Ritiene, al riguardo, il collegio che la prospettata situazione processuale comporti, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 della Costituzione che sancisce il principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

Ed invero, le parti del procedimento penale, p.m. quanto imputato, allorchè altro imputato di reato connesso abbia definito la propria posizione a seguito di celebrazione di procedimenti speciali e, successivamente citato ai sensi dell'art. 210 del c.p.p., si sia avvalso della facoltà di non rispondere, vengono private della possibilità di utilizzare le dichiarazioni dallo stesso soggetto precedentemente rese.

La disparità di trattamento risulta palese ove si consideri quanto potrebbe, invece, accadere nel processo nel caso in cui l'imputato di reato connesso abbia mantenuto tale veste e si sia, però, rifiutato di sottoporsi ad esame.

In questo caso, infatti, è consentito, ai sensi dell'art. 513, primo comma, del c.p.p., quel rimedio (lettura dei precedenti interrogatori) che, invece, nell'altra ipotesi esaminata, non è previsto.

Va sottolineato, in proposito, che l'imputato nei cui confronti viene celebrato il giudizio, nei due esempi sopra prospettati, può essere in concreto posto nella condizione di vedere le sorti del proprio procedimento dipendere dalle scelte processuali di altro soggetto.

Tale situazione svela l'irragionevolezza della norma in questione a fronte di situazione meritevoli di uguale tutela e viola, al contempo, ad avviso del tribunale, anche l'art. 24 della Costituzione che garantisce l'inviolabilità del diritto di difesa (si pensi ad un imputato che, nella concreta impossibilità di provare con altri mezzi circostanze essenziali o decisive, non possa avvalersi delle dichiarazioni liberatorie rese da altro imputato non più presente nello stesso procedimento).

E che la questione *de qua* sia rilevante ai fini della decisione, lo si desume inequivocabilmente dagli stessi termini della contestazione che indicano il predetto Farina quale cessionario della sostanza stupefacente che si vuole detenuta dal Palmeri.

E, d'altra parte, dalla esposizione introduttiva del p.m. si è appreso che il Farina avrebbe indicato proprio nella persona del Palmeri il cedente della sostanza stupefacente a lui rinvenuta e sequestrata.

Le anzicennate argomentazioni si rivelano assorbenti rispetto a quant'altro dedotto dal p.m. e spiegano i loro effetti per sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 513, secondo comma, del c.p.p.

Infine, considerata la sostanziale incensuratezza del prevenuto e, altresì, l'assenza di esigenze di natura cautelare, va accolta l'istanza difensiva di revoca dello stato di detenzione in cui versa il Palmeri.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 e 23 della legge costituzionale 3 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 513, secondo comma, del c.p.p., in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la lettura, su richiesta di parte, dei verbali contenenti le dichiarazioni rese da imputato di reato commesso che si sia avvalso della facoltà di non rispondere.

Dispone la sospensione del giudizio e la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati.

Revoca lo stato di detenzione in carcere di Palmeri Antonino, nato a Palermo il 26 aprile 1964, e per l'effetto ne ordina l'immediata scarcerazione, se non detenuto per altra causa.

Rinvia il dibattimento a tempo indeterminato.

Palermo, addì 14 gennaio 1992

Il presidente: COSTANTINO

I giudici: LOFORTE - COSTI

92C0259

N. 115

Ordinanza emessa il 4 luglio 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 21 febbraio 1992) dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Montin Angelo contro il Consiglio dell'Ordine degli architetti della provincia di Padova ed altri

Professioni - Architetti - Delibera del Consiglio provinciale dell'ordine - Impugnativa al Consiglio nazionale - Termini - Sospensione per il periodo feriale - Mancata previsione - Lamentata violazione del principio di eguaglianza - Compressione del diritto di difesa.

(Legge 7 ottobre 1969, n. 742, art. 1).

(Cost., artt. 3 e 24).

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 3492/90 del r.g. aa.cc., proposto da Angelo Montin, elettivamente domiciliato in Roma, viale Parioli n. 180, presso lo studio dell'avv. Giuseppe Calzolari che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Luigi Verzotto, giusta delega a margine del ricorso, ricorrente, contro il Consiglio dell'Ordine degli architetti della provincia di Padova, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Padova e procuratore generale presso la suprema Corte di cassazione, intimati, avverso la decisione n. 2/1990 del Consiglio nazionale degli architetti, dep. il 7 febbraio 1990.

Udita nella pubblica udienza tenutasi il giorno 4 luglio 1991 la relazione della causa svolta dal consigliere rel. dott. Meriggiola.

Udito il p.m., nella persona del dott. Paolucci, avvocato generale presso la Corte suprema di cassazione che ha concluso per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale con sospensione del processo.

Con sentenza 7 febbraio 1990 il Consiglio nazionale degli architetti dichiarava irricevibile il ricorso proposto dall'architetto Montin Angelo contro la decisione adottata nei suoi confronti dal Consiglio dell'Ordine degli architetti di Padova che gli aveva comminata la sanzione della censura, sul rilievo che il Montin, ricevuta la comunicazione della decisione dell'Ordine provinciale il 29 luglio 1988, aveva proposto ricorso al Consiglio nazionale, fatto pervenire alla segreteria del Consiglio provinciale in data 12 ottobre, ben oltre la scadenza del termine perentorio di trenta giorni prescritto dall'art. 1 del regolamento di procedura per la trattazione dei ricorsi dinanzi al Consiglio nazionale degli architetti, approvato con decreto ministeriale 10 novembre 1948.

Contro la decisione il Montin ha proposto ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione.

Motivi della decisione

Assume il ricorrente che la decisione viola l'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, sulla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, ricompresi tra il primo agosto e il 15 settembre di ogni anno, rilevando che:

1) il ricorso al Consiglio nazionale degli architetti, organo giurisdizionale, ha natura processuale e non può esser negato il conseguente diritto del ricorrente di avvalersi della assistenza di un legale per la preparazione degli atti difensivi, ogni volta che ne faccia richiesta;

2) l'istituto della sospensione dei termini processuali, previsto dalla legge n. 742/1969 per esercitare un'azione dinanzi alle giurisdizioni ordinarie ed amministrative, è stato dettato dalla necessità di assicurare un periodo di riposo agli esercenti la professione legale, senza che per questo venga menomato il diritto alla difesa del cittadino;

3) l'esigenza di assicurare tale duplice garanzia certamente sussiste anche in relazione al ricorso al Consiglio nazionale degli architetti contro la decisione di un Consiglio provinciale.

Benché l'art. 16 del r.d. 23 ottobre 1925, n. 2537, integrato dall'art. 1 del successivo regolamento approvato con d.m. 10 novembre 1948, stabilisca un termine di decadenza di trenta giorni per proporre ricorso senza prevedere alcuna sospensione, non sembra sussistere alcuna valida ragione che giustifichi una disparità di trattamento rispetto alla disciplina dei termini previsti dalla legge 7 ottobre 1969, n. 742, per i ricorsi rivolti alle giurisdizioni ordinarie ed amministrative;

4) una diversa interpretazione della norma farebbe sorgere un problema di legittimità costituzionale per violazione dei diritti della difesa.

Sulle deduzioni così sintetizzate, la Corte rileva che il legislatore, nell'introdurre l'istituto della sospensione dei termini nel periodo feriale, dettato dalla necessità di assicurare un periodo di riposo agli esercenti la professione legale, si è preoccupato di non ledere interessi preminenti, quale il diritto del cittadino di apprestare un'adeguata difesa, quando intenda far valere una pretesa dinanzi ad una autorità giurisdizionale.

Per tale ragione è stata concessa in tali ipotesi la possibilità di attendere la fine del periodo feriale, senza incorrere in decadenze o vedersi ridurre il periodo a disposizione per apprestare la difesa.

Il termine di trenta giorni previsto dagli artt. 16 del r.d. 23 ottobre 1925, n. 2537, ed 1 del d.m. 10 novembre 1948 ha certamente natura processuale, e non sembra possa essere disconosciuta la necessità del professionista di rivolgersi ad un legale per apprestare una idonea difesa, al pari di quanto avviene nelle ipotesi di ricorso alle giurisdizioni ordinarie ed amministrative, previste dalla legge n. 742/1969, perché il Consiglio nazionale degli architetti esercita funzioni giurisdizionali e giudica applicando numerosi principi propri delle procedure che si svolgono dinanzi alle giurisdizioni amministrative.

Va considerato che nei procedimenti giurisdizionali dinanzi al Consiglio nazionale degli architetti, il contraddittorio è adeguatamente assicurato dal dovere del Collegio di convocare le parti, prima della decisione, mettendole in grado di esporre le proprie ragioni, anche con l'assistenza di un legale, ogni volta che ne facciamo richiesta (cfr. Cass. sez. unite n. 8897 del 1º dicembre 1987).

Il termine per il ricorrente è inoltre breve e nelle ipotesi in cui lo spazio di tempo a disposizione del ricorrente coincida con il periodo feriale, ben possono sorgere difficoltà di rilievo per apprestare la difesa.

La Corte costituzionale, anche con recenti decisioni (sent. 13 luglio 1987, n. 255, e 2 febbraio 1990, n. 49) ha evidenziato la necessità di valutare la *ratio* della sospensione feriale dei termini alla luce della effettività della tutela giurisdizionale di interessi costituzionalmente protetti, considerando il pregiudizio che un'eventuale mancata applicazione della sospensione potrebbe apportare al diritto di agire in giudizio, specie quando la possibilità di far valere la pretesa costituisce per il titolare l'unico rimedio offerto dall'ordinamento giuridico.

Appare quindi fondato il dubbio che la norma impugnata violi il principio dell'eguaglianza di trattamento in situazioni omogenee, enunciato dall'art. 3 della Costituzione, e il diritto alla difesa sancito dal successivo art. 24.

Nessun dubbio infine sulla rilevanza della questione sollevata, dato che il Montin censura la dichiarazione di irricevibilità del ricorso, perchè proposto oltre il termine di trenta giorni dalla comunicazione della delibera del Consiglio provinciale, avvenuta il 29 luglio 1988.

P. Q. M.

La Corte, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, nella parte in cui non dispone che l'istituto della sospensione, ivi previsto, si applichi anche al termine per ricorrere al Consiglio nazionale degli architetti contro le delibere dei Consigli provinciali;

Dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Copia della presente ordinanza verrà notificata a cura della cancelleria alle parti, al procuratore generale presso la suprema Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ed altresì comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Roma, addì 4 luglio 1991

Il presidente: ZUCCONI GALLI FONSECA

92C0260

N. 116

Ordinanza emessa il 13 febbraio e 14 giugno 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 febbraio 1992) dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sez. distaccata di Catania, sul ricorso proposto da Barchitta Gaetano contro U.S.L. n. 30 di Palagonia ed altro.

Impiego pubblico - Stato giuridico del personale delle u.s.l. - Dirigenti veterinari - Collocamento a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Mancata previsione del trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età al fine di conseguire maggiori benefici previdenziali, così come stabilito per i dirigenti dello Stato ed i primari ospedalieri - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto ad una retribuzione proporzionata e adeguata.

(D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, art. 53; d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quinquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37).

(Cost., artt. 3 e 38).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 3862/1990 r.g. - n. 1582/1990 sez. I, proposto da Barchitta Gaetano, rappresentato e difeso dall'avv. Nino Giannitto nel cui studio è elettivamente domiciliato in Catania, via Luigi Rizzo n. 29, contro l'unità sanitaria locale n. 30 di Palagonia, in persona del presidente del comitato di gestione *pro-tempore*, non costituitosi in giudizio e nei confronti dell'assessorato regionale alla sanità in persona dell'assessore *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocatura dello Stato di Catania, domiciliataria per legge per l'annullamento della deliberazione n. 635 del 9 novembre 1990, del presidente del comitato di gestione della u.s.l. intimata, con la quale è stata rigettata l'istanza di mantenimento in servizio avanzata dal ricorrente l'11 ottobre 1990 ed è stato disposto il suo collocamento a riposo, per raggiunti limiti di età a decorrere da 2 gennaio 1991 e cioè al compimento del sessantacinquesimo anno di età;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'assessorato intimato;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la pubblica udienza del 13 febbraio 1991 il consigliere dott. Salvatore Schillaci;

Udito l'avv. N. Giannitto per il ricorrente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

FATTO

Con il gravame introduttivo del giudizio si espone che il ricorrente è dirigente veterinario alle dipendenze dell'u.s.l. resistente.

Il 1° gennaio 1991 il ricorrente ha compiuto sessantacinque anni (e anni 38, mesi sette e giorni uno di anzianità contributiva) e l'amministrazione resistente con la delibera impugnata lo ha posto in quiescenza a detta data.

Con il gravame introduttivo del giudizio si muove all'atto impugnato la seguente censura: illegittimità costituzionale dell'art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761/1979 e dell'art. 1 comma 4-*quinquies* del d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione.

L'us.l. intimata non si è costituita in giudizio, mentre l'assessorato regionale alla sanità ha chiesto il rigetto del gravame.

Alla pubblica udienza del 13 febbraio 1991 la causa è stata posta in deliberazione.

DIRITTO

1. Il collegio ritiene che vanno sottoposti al giudizio incidentale di costituzionalità l'art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761 (stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), l'art. 1, comma 4-*quinquies* del d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito con modificazioni della legge 28 febbraio 1990, n. 37, per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione della Repubblica, in quanto:

il collocamento a riposo è obbligatorio ed è eseguito d'ufficio, indipendentemente da ogni altra causa, al compimento del sessantacinquesimo anno di età per il personale sanitario e tecnico laureato, amministrativo, di assistenza religiosa e professionale (art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761/1979);

i sovrintendenti sanitari, i direttori sanitari ed i primari restano in servizio sino al compimento del settantesimo anno di età qualora alla data di entrata in vigore della legge 10 maggio 1964, n. 336, occupavano un posto di ruolo nelle funzioni ivi indicate (art. 5 del d.-l. n. 402/1982);

solo i dirigenti civili dello Stato, in servizio alla data del 1° ottobre 1974, che al compimento del sessantacinquesimo anno di età non hanno raggiunto il numero di anni di servizio tale a far conseguire il massimo del trattamento di quiescenza, possono rimanere in servizio, previa istanza, sino al conseguimento di tale trattamento massimo, e comunque non oltre il settantesimo anno di età (art. 1 comma 4-*quinquies* del d.-l. 27 dicembre 1989 n. 413).

2. Ciò premesso, osserva il collegio che la questione di legittimità delle predette norme si appalesa rilevante ai fini della decisione del gravame introduttivo del giudizio.

Il ricorrente, infatti, non rientra nella categoria di personale che può beneficiare della norma di cui all'art. 5 del d.-l. n. 402/1982 (convertito con modificazioni dalla legge n. 627/1982).

Il collegio precisa, peraltro, che il ricorrente viene collocato a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età senza aver maturato un quarantennio di servizio effettivo utile a pensione.

3. Valutata la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione del ricorso, il collegio ne ritiene sussistente anche la non manifesta infondatezza.

Il collegio muove dalla osservazione che il legislatore ha recentemente perseguito l'indirizzo di prolungare l'età del collocamento a riposo sino al settantesimo anno di età per categorie sempre più numerose di pubblici dipendenti, senza però disciplinare la materia in modo organico e razionale, al fine, soprattutto di evitare situazioni di disparità di trattamento.

Significativi a tal proposito sono i seguenti testi normativi:

la legge 28 febbraio 1990, n. 37 (art. 1, comma 4-*quinquies*) per i dirigenti dello Stato;

la legge 7 agosto 1990, n. 239, riguardante il collocamento fuori ruolo dei docenti universitari;

la legge della regione Calabria, approvata il 18 ottobre 1989 ed impugnata da Governo dinanzi la Corte costituzionale e ritenute conformi ai precetti costituzionali con la sentenza del 4-12 aprile 1990, n. 186.

Una prima sostanziale disarmonia al regime del collocamento a riposo del personale pubblico è stata introdotta con il d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413 (recante disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato delle categorie ad essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), che è stato convertito con modificazioni della legge 28 febbraio 1990, n. 37. Proprio in sede di conversione il Parlamento ha approvato un emendamento al testo del d.-l. volto ad estendere ai soli dirigenti dello Stato la norma di cui all'art. 15 comma secondo e terzo della legge 30 luglio 1973, n. 477, e all'art. 10, sesto comma, del d.-l. 6 novembre 1989, n. 357, convertito con modificazioni dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417.

Ad avviso del collegio, con la norma predetta, si è determinata una palese, ingiustificata e traumatica rottura dell'unitario regime normativo che accumulava i dirigenti civili dello Stato ed il rimanente personale dei vari comparti del pubblico impiego, e cioè non tanto e non solo in ordine all'età massima per il collocamento a riposo, quanto, soprattutto, in relazione al trattamento economico di quiescenza godibile.

La *ratio* della normativa riguardante il personale della scuola fu individuata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 207 del 9/24 luglio 1986 nella quale si legge: «le disposizioni di cui al secondo e terzo comma di cui all'art. 15 della legge n. 477/1973, costituiscono un regime transitorio; poichè infatti, anteriormente alla legge *de qua* i professori delle scuole secondarie venivano collocati a riposo a 70 anni, il legislatore nel momento in cui abbassava il limite di età a 65 anni ha ritenuto, dettando i due surriportati commi, di disciplinare il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina».

La medesima *ratio* non è individuabile nella disposizione di cui all'art. 1, comma 4-*quiquies*, del d.-l. n. 413/1989, dal momento che i dirigenti civili dello Stato, al pari della generalità dei pubblici dipendenti, venivano collocati a riposo (anche anteriormente al 1° ottobre 1974) al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

Ne può argomentarsi che altre categorie di pubblici dipendenti godono di un analogo trattamento di favore (magistrati e docenti universitari).

Per queste ultime categorie, infatti, il legislatore non è intervenuto con norme che disciplinano il collocamento a riposo in ragione dell'anzianità utile al trattamento di quiescenza, bensì con norme che prevedono un maggiore limite di età in via generale, riconoscendo da un lato la peculiarità della funzione (giurisdizionale o di docenza superiore) e dall'altro l'esigenza di non disperdere in settore tanto delicato della vita pubblica, un patrimonio di indubbio valore sul piano della esperienza professionale.

Analoga *ratio* non può rinvenirsi nella norma di cui all'art. 1, comma 4-*quiquies* del d.-l. n. 413/1989.

La finalità della disposizione è esplicitamente quella di consentire l'incremento della base stipendiale pensionabile, dal momento che con l'art. 10, sesto comma, del d.-l. n. 357/1989 (norma parimenti estesa ai dirigenti civili dello Stato) si è disposto che il servizio utile da prendere in considerazione, insieme con il servizio effettivo, ai sensi dell'art. 40 del Decreto del presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1902, ai fini della permanenza in servizio prevista dall'art. 15, secondo e terzo comma, della legge n. 477/1973, deve intendersi comprensivo di tutti i servizi e periodi riscattati, computati e ricongiunti per il trattamento di quiescenza con provvedimento formale.

La norma di cui al d.-l. n. 413/1989 ha dunque, introdotto una disciplina in favore per i dirigenti civili dello Stato che al compimento dei 65 anni non hanno maturato 40 anni di servizio utile a pensione e che, quindi, godrebbero senza tale disciplina di un trattamento di quiescenza inferiore rispetto a quello previsto in relazione al massimo del servizio valutabile.

La differente portata della norma, che consente l'incremento della base contributiva ai fini previdenziali, da quelle che prevedono in via generale un superiore limite di età per il collocamento a riposo, assume un indubbio rilievo al fine di saggiarne la conformità ai precetti costituzionali di cui agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione.

Nell'ipotesi in cui si determinano legislativamente limiti generali differenti di collocamento a riposo, ha insegnato il giudice delle leggi che ben può giustificarsi un differenziato trattamento in considerazione della peculiarità delle carriere o di contingenze che giustificano sacrifici o agevolazioni di posizioni di impiego (Corte costituzionale 9 giugno 1986, n. 134).

Nell'ipotesi in cui si pongono invece norme che tendono a incrementare la base contributiva non può, a giudizio di questo collegio, giustificarsi, la previsione immotivata di trattamenti differenziati solo con conferimento alla gerarchia delle carriere, atteso che l'esigenza di assicurare un edeguato trattamento previdenziale di fine rapporto è garantito dall'art. 38, secondo comma, della Costituzione a tutti i lavoratori, per cui eventuali differenziazioni non possono rimettersi alla mera discrezionalità del legislatore.

A tal proposito il collegio non ignora che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 761 del 19/27 luglio 1989, ha dichiarato non fondato il sospetto di incostituzionalità della norma contenuta all'art. 4 del t.u. 29 dicembre 1973, n. 1902, ritenendo che:

«a ragione non viene estesa a tutto il settore del pubblico impiego la disposizione dell'art. 15 della legge n. 477/1973, che a natura transitoria ed è collegata ad una peculiare contingenza;

«si tratta di una norma derogativa che non può essere assunta a metro di legittimità della regola generale dettata in una determinata materia.

Ciò premesso, diventa quindi obiettivamente sospetta la legittimità costituzionale delle norme che disciplinano il collocamento a riposo del personale dipendente delle uu.ss.ll., e ciò proprio alla luce delle disposizioni che disciplinano (dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 469/1989) l'incremento della base contributiva per i dirigenti civili dello Stato, (come già rilevato con l'ordinanza di rimessione alla Corte di questo tribunale amministrativo n. 29 del 21 aprile 1990).

Non vi è dubbio, infatti, che con la previsione di una norma di favore per i dirigenti civili dello Stato viene a determinarsi una palese disparità di trattamento, del tutto ingiustificata nella disciplina dei rapporti di pubblico impiego.

Lo Stato economico e giuridico dei dirigenti civili dello Stato, disciplinato, dalla legge 30 giugno 1972, n. 748, infatti, ha lasciato inalterato il trattamento di quiescenza, regolato in modo uguale per tutti i dipendenti dello Stato dalla legge n. 1092/1973.

A ciò va aggiunto che la stessa categoria della dirigenza statale presenta al suo interno non poche posizioni anomale, dal momento che al possesso della qualifica dirigenziale non sempre consegue necessariamente lo svolgimento delle relative funzioni, per cui la qualifica dirigenziale viene a costituire sostanzialmente una progressione automatica della *ex* carriera direttiva.

Tale contesto della realtà normativa evidenzia viepiù che l'art. 1, comma 4-*quinquies* del d.l. n. 413/1989, nel limitare il beneficio alla sola categoria dei dirigenti civili dello Stato, produce un ingiustificato privilegio in violazione degli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione.

Sul piano della coerenza dell'ordinamento giuridico e dell'unitarietà della pubblica amministrazione, globalmente considerata, appare incomprensibile la *ratio* che presiede alla estensione ad una sola categoria di personale statale di una norma (l'art. 15 della legge n. 477/1973) che concerneva un particolare settore della p.a. (personale docente e non docente della scuola senza distinzione di qualifiche), senza che analoga posizione venga concessa, senza esclusione di altre categorie altrettanto meritevoli, anche ai dirigenti del servizio veterinario delle unità sanitarie locali.

Del resto, la stessa Corte costituzionale, con riferimento a norme che disciplinano il servizio utile a conseguire un adeguato trattamento economico di quiescenza ha ritenuto che non può reputarsi conforme ai principi costituzionali una disciplina che discrimini in relazione alla qualifica o al grado posseduto (C.C. n. 154 del 13 maggio 1984, n. 531 dell'11 dicembre 1989).

4. Ciò premesso il collegio ritiene che vanno sottoposti al giudizio incidentale di costituzionalità l'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), l'art. 1, comma 4-*quinquies*, del d.l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito con modificazioni della legge 28 febbraio 1990, n. 37, per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione della Repubblica.

Il collegio ritiene, pertanto, che ricorrono i presupposti normativi per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale:

Va, quindi, disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Va, quindi, disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della sopra prospettata questione di costituzionalità.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza in relazione agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, sulla questione di costituzionalità dell'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), dell'art. 1, comma 4-*quinquies* del d.l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 37, in quanto non vengono estesi i benefici contenuti nelle predette disposizioni al personale con qualifica di dirigente del servizio veterinario delle u.u.ss.lla.;*

Sospende il giudizio promosso con il ricorso n. 1582/90, sezione prima;

Ordina l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Così deciso in Catania nelle camere di consiglio del 13 febbraio e del 14 giugno 1991.

Il presidente: TROVATO

L'estensore: SCHILLACI

Il segretario: (firma illeggibile)

Depositata nella segreteria del t.a.r. sezione di Catania oggi 31 agosto 1991.

Il direttore della prima sez. giur.: CARUSO

N. 117

Ordinanza emessa l'8 maggio 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 21 febbraio 1992) dalla commissione tributaria di secondo grado di Venezia sul ricorso proposto dall'ufficio imposte dirette di Venezia contro Patella Scola Luigi

Tributi in genere - Procedimento per la riscossione dei tributi - Istanza di rimborso di somme erroneamente versate - Previsione di un termine di decadenza fissato in diciotto mesi decorrenti dalla data del versamento - Prospettata disparità di trattamento rispetto al fisco per il quale sono previsti termini più ampi con incidenza sul diritto di difesa e sul principio della capacità contributiva.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 38, primo comma).

(Cost., artt. 3, 24 e 53).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza su appello proposto da ufficio imposte dirette di Venezia avverso la decisione emessa dalla c.t. di primo grado di Venezia sezione settima, il 16 dicembre 1988 con il n. 607 e depositata il 6 febbraio 1989; presenti di udienza il contribuente dott. Mela; sentiti il relatore dott. Innocenzo Megali nonché la parte, letti gli atti.

FATTO E SVOLGIMENTO DEL RAPPORTO CONTENZIOSO

Il sig. Luigi Patella Scola ha rivolto quattro distinte domande in data 25 giugno 1987, all'ufficio distrettuale delle imposte dirette di Venezia chiedendo il rimborso di Irpef ed Ilor erroneamente versate con le dichiarazioni dei redditi presentate negli anni 1982, 1983, 1984, 1985 e 1986.

Rilevava il ricorrente di non aver considerato nell'indicazione dei redditi di un immobile sito a Venezia — Cannareggio 4496 — soggetto al vincolo delle leggi sulla tutela dei beni ambientali e culturali, le riduzioni previste a favore dei fabbricati vincolati.

Accortosi dell'errore ha rivolto domanda di rimborso; non avendo ricevuto risposta il ricorrente si è rivolto alla commissione tributaria impugnando il silenzio-rifiuto dell'amministrazione finanziaria.

L'ufficio imposte ha depositato agli atti della commissione memorie difensive eccependo per i versamenti effettuati negli anni 1982, 1983, 1984 e 1985 la mancata presentazione dell'istanza di rimborso nel termine di decadenza di diciotto mesi all'intendente di Finanza.

Per i versamenti effettuati nell'anno 1986 l'ufficio ha rilevato che il ricorso è stato presentato ad ufficio incompetente.

Con memoria integrativa il ricorrente rilevava che il rapporto tributario tra contribuente ed amministrazione fiscale deve essere considerato aperto fino allo spirare del termine indicato dall'art. 43 del d.P.R. n. 600/1973, con la possibilità di rettificare errori materiali commessi a proprio danno dal contribuente entro cinque anni dalla data di versamento dei tributi.

La commissione tributaria di primo grado di Venezia, sez. settima, con decisione n. 607 del 16 dicembre 1988, riuniti i ricorsi ha accolto gli stessi, annullando il silenzio-rifiuto opposto dall'ufficio imposte ed ha ordinato all'amministrazione il rimborso delle somme indebitamente versate e percepite.

Avverso la suddetta decisione propone appello l'ufficio distrettuale delle imposte dirette di Venezia chiedendo la riforma dell'impugnata decisione con diniego del rimborso invocato. A sostegno del gravame rileva che nel rapporto tributario non si può pretendere l'instaurarsi di un regime di assoluta *par condicio*, dal momento che affinché l'amministrazione finanziaria possa esplicare la propria funzione di accertamento deve avere a disposizione termini più ampi entro cui esplicare la funzione medesima.

Rileva che non è privo di giustificazione che l'interesse pubblico sia tutelato in modo diverso da quello privato.

Resiste all'appello il contribuente chiedendo il rigetto dello stesso e la conferma dell'impugnata decisione.

O S S E R V A

La tesi sostenuta dai giudici di prime cure ed avversata dall'appellante ufficio distrettuale delle imposte dirette di applicabilità dei termini previsti dall'art. 43 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, alle istanze volte ad ottenere il rimborso di imposte erroneamente versate, non può essere condivisa.

Infatti l'art. 38 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, stabilisce che il soggetto che ha effettuato versamenti che ritenga viziati per eccesso a causa di errore materiale, duplicazione ed inesistenza totale o parziale dell'obbligo di versamento deve presentare, per richiedere il rimborso, una istanza alla competente intendenza di finanza.

Come riconosciuto anche dalla Corte di cassazione, sezioni unite, con sentenza del 9 giugno 1989, n. 2786, il rimedio previsto dall'art. 38 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, è imposto in maniera indifferenziata in tutti i casi di ripetibilità del versato, tanto se riguardanti le operazioni di versamento quanto se afferenti al fondamento dell'obbligazione tributaria, cioè all'*an* o al *quantum* del tributo.

In relazione a tale norma, della quale bisognerebbe fare applicazione, di ufficio si prospetta come non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 24 e 53 della Costituzione.

Infatti la suddetta disposizione sancisce una disparità di trattamento tra fisco e contribuente nell'ambito dello stesso rapporto tributario, essendo consentito al primo dall'art. 43 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, di riaprire in via esclusiva il rapporto tributario e di determinarne la pendenza a proprio favore, mentre esso resta definito ed esaurito a tutti gli effetti per il contribuente.

La norma di cui trattasi osta alla pur certa qualificazione della dichiarazione dei redditi come dichiarazione di scienza, come tale rettificabile dal contribuente al fine di eliminare errori, inesattezze od omissioni. Inoltre, stante l'unitarietà del rapporto di imposta e la necessità che il suo carattere definitivo lo investa integralmente, la pretesa definitività del rapporto tributario deve riguardarsi non soltanto in relazione alle norme sulla riscossione di cui al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, ma anche in relazione alle norme sull'accertamento di cui al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

Tale disparità non trova giustificazione posto che il procedimento impositivo, introdotto dalla dichiarazione del contribuente e proseguito con le verifiche degli organi dell'amministrazione finanziaria, appare finalizzato soprattutto alla raccolta degli elementi atti alla giusta determinazione del reddito imponibile, in ossequio al principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione, in base al quale in assenza di un fatto espressivo di capacità contributiva è illegittimo ogni assoggettamento ad imposizione.

L'interpretazione accolta dalla commissione tributaria di primo grado, volta ad escludere la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, non può comunque essere effettuata in via di mero adeguamento affidato all'interprete, richiedendo l'interposizione di un intervento della Corte costituzionale tale da incidere sulle norme vigenti che impongono la decadenza senza rispettare il principio di parità tra fisco e contribuente nell'ambito del rapporto tributario.

L'inesistenza oggettiva di un fatto espressivo di capacità contributiva comporta comunque l'inidoneità soggettiva alla obbligazione di imposta, con la conseguente illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 53 della Costituzione della norma che limita, in assenza del presupposto al quale la prestazione è collegata, l'esercizio del diritto di ripetere l'indebitato ad un termine di decadenza anziché di prescrizione.

Infine la previsione della decorrenza dalla data del versamento del termine di diciotto mesi per la presentazione dell'istanza di rimborso e il conseguente esercizio dell'azione di ripetizione in caso di esplicito o implicito rifiuto di rimborso può configurare un contrasto con l'art. 24 della Costituzione, primo comma, in base al quale deve essere garantito il diritto di agire in giudizio.

Il precetto dell'art. 24, primo comma, della Costituzione comporta che sia garantita l'effettività della tutela. In applicazione di tale principio non si può escludere che l'esercizio del diritto di difesa incontri limiti necessari a contemperare la tutela con quella pure spettante ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, purché in ogni caso detti limiti non siano di entità tale da comprometterne seriamente l'esercizio.

Nella specie al momento del versamento non sempre è conosciuto o conoscibile l'errore, con la conseguenza che il termine di diciotto mesi non può essere fruito interamente dall'interessato.

Pertanto si profila non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 53 della Costituzione nella parte in cui stabilisce che l'istanza di rimborso deve essere presentata a pena di decadenza nel termine di diciotto mesi dalla data del versamento diretto.

La questione appare rilevante nel presente procedimento dal momento che il contribuente, se non fosse decaduto dal diritto al rimborso, beneficerebbe del diritto al rimborso dei versamenti di imposta effettuati negli anni 1982, 1984 e 1985.

P. Q. M.

La commissione rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, con riferimento agli artt. 3, 53 e 24 della Costituzione;

Sospende pertanto il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Venezia, addì 8 maggio 1991

Il presidente: ROSINI

Il relatore: (firma illeggibile)

Il segretario: DANEQ

92C0262

N. 118

Ordinanza emessa il 20 dicembre 1991 dalla Corte di appello, sezione minori, Venezia, sul ricorso proposto da Guerra Antonio ed altra

Adozione - Adozione legittimante - Revoca per gravi motivi - Mancata previsione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto all'adozione in casi particolari - Violazione dei principi sanciti da norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Lesione degli interessi dell'adottato.

(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 27).

(Cost., artt. 3, 10 e 30; Convenzione europea sull'adozione di minori, 24 aprile 1967).

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa promossa in appello con ricorso depositato il 28 giugno 1991 da Guerra Antonio e Rianna Adriana, rappresentati e difesi dall'avv. Maria Luisa Mazzega per mandato a margine del ricorso *ex art.* 742 del c.p.c., con domicilio eletto nello studio della stessa in Mestre, via Querini, 88; reclamanti, con l'intervento del p.g. presso l'intestata Corte.

Oggetto: Riforma del decreto 13 maggio 1991 del tribunale per i minorenni di Venezia; in punto: Revoca adozione minore.

Causa trattata in camera di consiglio il 20 dicembre 1991.

RITENUTO IN FATTO

Con decreto 13 maggio 1991 il tribunale per i minorenni di Venezia respinse l'istanza di revoca dell'adozione legittimante del minore Guerra Luca proposta dai genitori adottivi Guerra Antonio e Rianna Adriana, i quali avevano fatto presente che il predetto minore si era allontanato dalla loro abitazione per andare a vivere con la madre naturale Ibba Maria Isabella e che lo stesso p.m. aveva quindi richiesto che fosse formalizzato l'affidamento a quest'ultima, osservando che la revoca dell'azione ai sensi degli artt. 51 e seguenti, legge n. 184/1983, è prevista solo in ipotesi tassativa.

Hanno proposto reclamo, con ricorso depositato il 28 giugno 1991 i predetti coniugi ribadendo che il tribunale, con il decreto 17 dicembre 1990, con il quale aveva affidato il minore al servizio sociale ai sensi dell'art. 25 l.m. con facoltà di autorizzarlo a risiedere presso la madre naturale aveva di fatto ripristinato i rapporti con questa.

Successivamente gli stessi hanno proposto eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge n. 184/1983 in quanto non prevede alcuna possibilità di revoca del decreto di adozione.

Il p.g. si è associato alla predetta eccezione, sia pure sotto diverso profilo.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'eccezione non è manifestamente infondata. È da premettere che erroneamente il tribunale ha ritenuto astrattamente ammissibile la revoca pur respingendo l'istanza per insussistenza di una delle ipotesi tassative previste dagli artt. 51 e seguenti della legge n. 184/1983, in quanto nella fattispecie si tratti non già di adozione in casi particolari, per la quale è prevista tale limitata possibilità di revoca, ma di adozione legittimante, che non può essere revocata per nessun motivo. L'adozione legittimante appare «immagine» della famiglia legittima, nella quale non può certo revocarsi il rapporto di filiazione. Lo *status* conferito dall'azione legittimante o piena può cessare solo per effetto di un'altra adozione piena (la quale presuppone, naturalmente, che il minore venga a trovarsi nuovamente in stato di abbandono).

Anche chi, in dottrina, ritiene che l'esclusione di ogni forma di revoca sia condivisibile, reputa tuttavia che una possibilità di controllo, seppur cauto e discreto, da parte del tribunale sarebbe stata forse auspicabile in quanto incomprensioni, contrasti dei genitori adottivi con l'ambiente circostante, e magari la tentazione di attribuire le difficoltà del rapporto alla nascita «estranea» sono sempre possibili.

Sul piano del diritto comparato si deve poi osservare che, accanto a legislazioni che accolgono la soluzione della piena equiparazione della filiazione adottiva a quella legittima, come quella francese (art. 359 code civil) e quella belga (art. 370 par. 5 code civil), oltre a quella italiana, ne esistono altre in cui vige la regola opposta in tema di revoca, come quella olandese (art. 231 cod. civ.) e quella tedesca (pas. 1763 B G B).

Si può peraltro rilevare la sussistenza di un'orientamento di ordine generale nelle regolamentazioni moderne dell'adozione, legittimante o meno, volto a configurare la revoca come uno strumento di protezione dell'adottato contro il fallimento del rapporto, utilizzabile principalmente allo scopo di rendere possibile una nuova adozione o di ripristinare legami familiari preesistenti. Tale orientamento si manifesta soprattutto nelle disposizioni che espressamente limitano la revoca al caso che essa sia richiesta dall'interesse dell'adottato, come quella olandese e tedesca da ultimo ricordate, ma la realizzazione delle esigenze che vi stanno a base è resa ugualmente possibile dalla crescente diffusione di clausole legislative generali che, anziché elencare specifiche cause legali di dissoluzione del rapporto, subordinano la revoca unicamente alla presenza di gravi motivi da valutarsi dal giudice caso per caso. Una tale soluzione è accolta anche dall'art. 13, primo comma, della convenzione europea sull'adozione di minori del 24 aprile 1967, ratificata il 25 maggio 1976. Si potrebbe profilare un contrasto della normativa italiana con tale convenzione (ratificata senza riserva sul punto) e, sul piano costituzionale, con l'art. 10, primo comma, della Costituzione giacché, per quanto esposto, l'esclusione di ogni possibilità di revoca sarebbe contraria alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.

Il mantenimento, sia pure in ipotesi tassativa, della possibilità di revoca delle ipotesi di adozione in casi particolari sembra poi contrastare con l'art. 3 della Costituzione, soprattutto se si considera che l'ipotesi di cui all'art. 44 lettera C) non si differenzia sostanzialmente da quelle che danno luogo all'adozione legittimante presupponendo anch'essa l'accertamento dello stato di abbandono e la conseguente dichiarazione dello stato di adottabilità.

Come ha poi rilevato la dottrina, riecheggiata dai reclamanti, l'esclusione di ogni revoca a beneficio esclusivo dell'adottato (divenuto capace) negli stessi limiti circoscritti adombrati dalla convenzione di Strasburgo comporta che la finzione di «biologicità» della filiazione adottiva sia spinta al di là del necessario forzando il dato della equiparazione dello *status* con effetti che, a ben vedere, possono essere contrastanti proprio con l'interesse del minore che viene normalmente invocato a favore della scelta opposta. Si deve, tra l'altro, osservare che l'istituto dell'adozione legittimante si giustifica, sotto il profilo costituzionale, in base all'art. 30, secondo comma della Costituzione per il quale «nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti». Tale fondamento costituzionale dell'istituto ne segua anche il limite nel senso che ove ricorrano gravi motivi quale il fallimento dell'adozione, che costituisce ovviamente il motivo fondamentale, e, quale motivo subordinato, la possibilità di un ripristino dei rapporti con i genitori naturali, non vi è motivo per escludere la revoca, la cui esclusione appare contrastante sia con l'interesse dell'adottato sia con ogni criterio di ragionevolezza.

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. 27 della legge 4 maggio 1983, n. 184 in relazione agli artt. 3, 10, 30 della Costituzione in quanto non prevede la revoca dell'adozione legittimante, e in particolare per gravi motivi nell'interesse dell'adottato, come stabilito anche dalla convenzione di Strasburgo 24 aprile 1967, ratificata il 25 maggio 1976;

Ordina la sospensione del procedimento in corso;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del parlamento;

Si comunichi alle parti istanti.

Venezia, addì 20 dicembre 1991

Il presidente: CARLINI

L'assistente giudiziario: COLOMBINA

Depositato in cancelleria il 24 dicembre 1991.

Il cancelliere: (firma illeggibile)

92C0263

N. 119

Ordinanza emessa il 20 settembre 1991 dalla Corte di cassazione sui ricorsi riuniti proposti dal comune di Pizzoferrato ed altra contro la società Valle del Sole ed altra

Usi civici - Commissario degli usi civici - Organo giurisdizionale - Potere di promuovere ex officio controversie per le quali sia competente a giudicare - Conseguente mancata distinzione tra parte e giudice - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa delle parti convenute - Violazione del principio di imparzialità del giudice - Lesione dell'autonomia amministrativa delle regioni.

(Legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29, primo comma).

(Cost., artt. 3, 24, 101 e 118).

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul primo ricorso iscritto al n. 5595/1988 del r.g.a.a.cc., proposto dal comune di Pizzoferrato (Chieti), in persona del sindaco *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, presso la cancelleria della Corte di cassazione, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Ludovici e Giovanni Margiotta, giusta delega a margine e del ricorso, ricorrente, contro la società Valle del Sole, in persona del liquidatore *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Silvio Pellico n. 24, presso lo studio dell'avv. Romano Carello, rappresentata e difesa dagli avvocati Valerio Gaglione e Salvatore Desiderato, giusta delega a margine del controricorso, controricorrente, nonché la società S.p.a. Delberg Costruzioni Junior, intimata, e sul secondo ricorso iscritto al n. 7068/1988 del r.g.a.a.cc., proposto dalla società S.p.a. Delberg Costruzioni Junior, in persona dei suoi amministratori e legali rappresentanti *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, piazza Adriana n. 5, presso lo studio dell'avv. Enrico Porzio, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucio Bove e Salvatore Desiderato, giusta delega a margine del controricorso e ricorso incidentale, controricorrente, e ricorrente incidentale, contro il comune di Pizzoferrato e società S.p.a. Valle del Sole, intimati, avverso la sentenza del commissariato regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo, emessa il 2 marzo 1988;

Udita nella pubblica udienza, tenutasi il giorno 20 settembre 1991, la relazione della causa, svolta dal cons. rel. dott. Di Ciò;

Uditi gli avvocati Desiderato Salvatore e Bove Lucio;

Udito il p.m., nella persona del dott. Morozzo Della Rocca, sostituto procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione che conclude per: inammissibilità primo e secondo motivo; non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge n. 1766/1927 per contrasto con l'art. 24 della Costituzione nella parte in cui prevede che il commissario agli usi civici possa procedere d'ufficio nell'esercizio della giurisdizione.

PREMESSO IN FATTO

Il comune di Pizzoferrato, con rogito notar-Giulio Cianci di Roma, in data 12 luglio 1962, alienava alla S.p.a. «Valle del Sole» l'appezzamento di terreno comunale di ett. 41.19.60 facente parte del comprensorio denominato S. Domenico in Silvis, oltre ad un fabbricato rurale di otto vani su due piani denominato «casa del pastore». Dopo quasi venti anni, allorché l'area era stata urbanizzata con insediamenti turistici, il commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo, in base agli atti relativi al sistema demaniale, riteneva che il terreno alienato avesse natura di demanio civico, *qualitas* sostanzialmente contestata dal comune, come risultava dal contenuto della deliberazione consiliare del 7 aprile 1962 che aveva autorizzato la vendita.

Pertanto il commissario anzidetto, a' sensi dell'art. 29 della legge n. 1766/1927 e in relazione all'art. 12, convocava *ex officio* in giudizio il sindaco di Pizzoferrato e la S.p.a. Valle del Sole, in persona del suo legale rappresentante, al fine di sentir accertare e dichiarare la demanialità del bene suddetto e la conseguente nullità della deliberazione consiliare 7 aprile 1962 e di tutti gli atti connessi.

Il sindaco di Pizzoferrato dichiarava che qualora parte del terreno in questione fosse risultata di uso civico, avrebbe richiesto l'autorizzazione alla vendita, e deduceva che alla società Valle del Sole era subentrata la società Delberg Costruzioni Junior. Questa, chiamata in giudizio, confermava di avere acquistato dalla predetta società anche i terreni oggetto del giudizio.

Svolta l'opportuna attività istruttoria il commissario, con sentenza 2-14 marzo 1988, dichiarava la natura demaniale civica del terreno sopra indicato, la nullità della deliberazione consiliare in data 7 aprile 1962, del rogito notar Cianci di Roma del 12 luglio 1962 e di tutti i successivi atti ad esso connessi. Ordinava la reintegrazione degli stessi beni al comune di Pizzoferrato, con condanna della società Delberg all'immediato rilascio, e compensava le spese del giudizio.

Contro tale sentenza il comune di Pizzoferrato — dopo aver proposto reclamo dinanzi alla corte d'appello di Roma, sezione specializzata per gli usi civici, per la parte della pronuncia relativa all'accertamento della *qualitas soli* — ha anche proposto ricorso per cassazione, affidato a due motivi, per le parti ulteriori.

A detta impugnazione ha aderito la S.p.a. Delberg Costruzioni Junior, mediante ricorso incidentale.

La S.p.a. Valle del Sole non ha svolto attività difensiva.

La Corte osserva:

1. I due ricorsi, principale e incidentale, vanno innanzi tutto riuniti, a' sensi dell'art. 335 del c.p.c., trattandosi di impugnazioni separatamente proposte contro la stessa sentenza.

2. La decisione del commissario ha per oggetto:

I) l'accertamento che il terreno *de quo* fa parte del demanio civico del comune di Pizzoferrato;

II) l'accertamento della nullità sia della deliberazione di alienazione adottata dal consiglio comunale in data 7 aprile 1962, approvata dalla giunta provinciale amministrativa di Chieti il 6 giugno 1962, sia del successivo rogito di vendita per notar Cianci in data 12 luglio 1962 «nonché di tutti gli altri e ulteriori atti eventualmente connessi»;

III) l'ordine «di reintegra degli stessi beni al comune di Pizzoferrato» con condanna della «occupatrice di essi società Delberg Costruzioni a rilasciarli immediatamente, previo ripristino dello stato originario dei luoghi, in favore del comune medesimo».

Contro il capo di pronuncia *sub I*) il comune e la società acquirente hanno proposto reclamo alla corte d'appello di Roma, sezione usi civici. Gli stessi hanno proposto ricorso per cassazione — in via principale il comune e incidentale adesiva la società — a norma dell'art. 111 della Costituzione, contro i capi *sub II*) e *sub III*).

Con i ricorsi, articolati in varie censure, viene dedotto: *a*) carenza di giurisdizione del commissario; *b*) falsa ed errata applicazione dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, in relazione al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 66), e violazione del principio del contraddittorio.

Per quanto concerne la carenza di giurisdizione si sostiene: *a*) il potere giurisdizionale del commissario, limitato alle controversie circa l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, la *qualitas soli* e l'appartenenza dei beni, non comprende l'accertamento dell'invalidità di atti amministrativi e di negozi di diritto privato, riservato rispettivamente al giudice amministrativo e al giudice ordinario; *b*) il potere giurisdizionale sulle «rivendicazioni» presuppone che vi sia una lite fra soggetti diversi circa l'appartenenza del bene, con la conseguenza che, in mancanza della lite fra i soggetti interessati (come nel caso di specie), l'ordine di «reintegrazione» a favore del comune può rientrare nelle attribuzioni amministrative della regione e non in quelle giurisdizionali del commissario; *c*) in ogni caso il potere giurisdizionale non può essere esercitato al di fuori di una espressa domanda della parte interessata.

Per quanto concerne le prospettate violazioni di legge si deduce: *a)* l'art. 29, primo comma, della legge n. 1766/1927, dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 616/1977, che ha trasferito alle regioni le attribuzioni di carattere amministrativo dei commissari, non può più essere interpretato nel senso, ripetutamente affermato dalla giurisprudenza, che il commissario ha il potere di promuovere *ex officio* le controversie sulle quali ha giurisdizione, dovendosi ormai ritenere che l'iniziativa dei giudizi sia rimessa alle parti interessate e alle regioni; *b)* riconoscere la facoltà di promuovere il giudizio allo stesso giudice che deve pronunciare sulla fondatezza delle domande costituisce grave violazione del principio del contraddittorio tale da rendere invalida la pronuncia.

3. — Queste sezioni unite ritengono che rivesta importanza centrale la questione relativa alla permanenza, dopo il trasferimento alle regioni delle attribuzioni di carattere amministrativo già devolute al commissario dalla legge n. 1766/1927, del potere del commissario di promuovere *ex officio* le controversie per le quali egli stesso ha funzione di giudice.

La questione, ad avviso della Corte, non può essere risolta sul piano puramente interpretativo, come auspicato dai ricorrenti, dal momento che queste sezioni unite, in precedenti pronunce dalle quali non vi è ragione di dissentire, hanno affermato che pur dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 616/1977 il commissario conserva il potere di promuovere d'ufficio i giudizi ad esso riservati (cfr. sentenza 3 agosto 1989, n. 3586).

La possibilità di espungere dal testo del primo comma dell'art. 29 della legge n. 1766/1927 la previsione che il commissario, oltre che su istanza delle parti interessate, possa procedere «anche d'ufficio» può pertanto essere affidata solo all'intervento della Corte costituzionale, ravvisando questo collegio dei dubbi, non manifestamente infondati, di legittimità costituzionale della norma in relazione agli artt. 2, 24, primo e terzo comma, 101 e 108, primo e secondo comma, della Costituzione.

4. — La rilevanza della questione nel presente giudizio potrebbe essere esclusa: *a)* nell'ipotesi che i ricorsi fossero inammissibili per essere i capi di pronuncia impugnati (II e III sopra indicati) soggetti a reclamo alla Corte d'appello insieme col capo I; *b)* nell'ipotesi che, data l'ammissibilità dei ricorsi, in ordine ai capi stessi fosse ravvisabile carenza di giurisdizione del commissario per profili tali da assorbire la questione della promuovibilità *ex officio* dei giudizi.

Ritiene il collegio che le predette ipotesi non ricorrano.

A) Dalla indicazione tassativa dei due ordini di controversie per le quali l'art. 32 della legge n. 1766/1927 prevede il reclamo alla corte d'appello (questioni concernenti «la esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di cui all'art. 1» oppure «la rivendicazione delle terre») emerge che trattasi soltanto di alcune delle controversie attribuite alla competenza giurisdizionale del commissario dall'art. 29 (primo comma, per quanto riguarda la rivendicazione delle terre, secondo comma, per quanto riguarda le controversie circa l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico comprese quelle in cui sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni). Sono pertanto sottratte al reclamo non solo le pronunce relative alla invalidità di atti amministrativi o negozi di diritto privato riguardanti le terre ma anche quella consequenziale di rilascio delle terre medesime, la quale non può essere inquadrata nello schema della rivendicazione, che è azione reale, ma in quello diverso dell'azione personale di rilascio in conseguenza del venir meno del titolo giustificativo della detenzione.

Nel sistema della legge, in definitiva, il reclamo alla corte d'appello è consentito solo per le controversie che hanno ad oggetto questioni di fondo e assolutamente pregiudiziali ad ogni operazione, come quelle che attengono alla natura e alla titolarità dei diritti controversi, mentre per la soluzione delle controversie ulteriori, genericamente previste nell'ultima parte del secondo comma dell'art. 29 («tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni»), le quali sono attinenti all'attuazione nei singoli casi di quelle premesse di fondo e devono ricevere pronta esecuzione, nessun mezzo di impugnazione è previsto, salvo naturalmente il rimedio dell'art. 111 della Costituzione.

I ricorsi sono pertanto ammissibili.

B) L'attribuzione alla competenza giurisdizionale del commissario delle questioni riguardanti l'invalidità sia dei contratti di alienazione di terre del demanio civico sia degli atti amministrativi ad esse preordinati (sotto il profilo, propriamente, della disapplicazione e non della cognizione diretta) nonché del conseguente provvedimento di rilascio è stata già affermata da queste sezioni unite in sede di regolamento, e, da sezione semplice, in sede di ricorso *ex art.* 111 della Costituzione per implicito (sez. un. 10 novembre 1980, n. 6017, e per implicito, sez. seconda 22 novembre 1990, n. 11265).

Le decisioni relative, come si è detto, sono da inquadrare nella previsione dell'ultima parte del secondo comma dell'art. 29.

Non sussiste pertanto il difetto di giurisdizione dedotto dai ricorrenti con riguardo al giudice ordinario, al giudice amministrativo e ai poteri riservati alla p.a.

5. — Questa Corte ha sempre interpretato il primo comma dell'art. 29 nel senso che il commissario potesse procedere *ex officio* non solo per le operazioni di carattere amministrativo a lui affidate dalla legge n. 1766/1927 ma anche per i giudizi attribuiti alla sua giurisdizione. Al commissario è stato pertanto riconosciuto il potere non solo di decidere determinate controversie ma anche di promuoverle, ossia di formulare le specifiche domande giudiziali della cui fondatezza egli stesso era chiamato a conoscere e quindi di rivestire nel processo sia la parte di attore sia quella di giudice.

Nelle controversie poteva quindi accadere, come è accaduto nel caso in esame, che i soggetti del rapporto sostanziale (nella specie, il comune alienante e la società acquirente dei terreni) fossero delle parti processuali del tutto anomale, coinvolte, anziché in un contraddittorio fra di loro, insussistente e puramente formale, in un diverso contraddittorio reale fra loro congiuntamente da una parte, in veste sostanziale di convenuti, e il giudice dall'altra in veste di attore.

Una situazione del genere può trovare spiegazione nel fatto che, nel sistema della legge n. 1766/1927, il commissario non era soltanto un giudice speciale ma era anche un organo di amministrazione attiva e, come tale, portatore di interessi pubblici concreti che era tenuto a realizzare.

L'anomalia dell'attore-giudice era un riflesso dell'anomalia amministratore-giudice la quale ultima, in linea di principio, non era ritenuta non conforme a principi costituzionali (cfr. Corte costituzionale 25 maggio 1970, n. 73, con riferimento agli articoli 108, secondo comma, e 25 della Costituzione).

Senonché, a seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 616/1977 che ha trasferito alle regioni «tutte» le funzioni di carattere amministrativo in materia di usi civici attribuite dalle leggi anteriori al commissario e al Ministero dell'agricoltura, deve ritenersi che il commissario, oggi, sia soltanto un giudice che, come tale, non può e non deve essere portatore di alcun interesse particolare attinente alla materia degli usi civici, la cui cura non gli è più attribuita. Di conseguenza non sembra che possa essergli riconosciuto il potere di promuovere «di ufficio» i giudizi dinanzi a sé, la cui iniziativa dovrebbe essere rimessa in via esclusiva alle parti interessate e alle regioni *ex art.* 10 della legge n. 1075/1930 richiamata nell'art. 66, sesto comma, del d.P.R. n. 616/1977, ossia ai portatori di interessi concreti e contrapposti pubblici o privati, nelle singole controversie.

6. — Il dubbio circa la legittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge n. 1766/1927, nella parte in cui prevede che i giudizi davanti al commissario possano essere promossi «anche di ufficio», viene prospettato in primo luogo con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Non appare consono ai principi di ragionevolezza e di coerenza attribuire ad un organo che ha funzioni esclusive di giudice il potere di promuovere i giudizi davanti a se stesso.

Se tale potere poteva trovare spiegazione nella circostanza che, anteriormente all'entrata in vigore del d.P.R. n. 616/1977, il commissario era anche un organo di amministrazione attiva al quale, ai fini della realizzazione del concreto interesse pubblico che era chiamato a perseguire, poteva essere riconosciuta anche l'iniziativa processuale per la tutela di quell'interesse, esso nella situazione normativa vigente non sembra più giustificabile.

7. — Il dubbio di legittimità costituzionale viene prospettato altresì con riferimento all'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione.

Si è già rilevata nel precedente paragrafo 5 la grave anomalia processuale derivante dal riconoscimento della possibilità che il giudice rivesta contemporaneamente la figura di attore, il quale formula le domande e poi le istruisce in contraddittorio reale con i soggetti del rapporto sostanziale. Questa anomalia, mentre elimina la necessaria distinzione tra giudice e parte insita nel riconoscimento del diritto di agire (primo comma, dell'art. 24), appare tale da menomare gravemente il diritto di difesa delle parti del rapporto sostanziale (secondo comma, dell'art. 24) il quale si esplica, e deve esplicarsi, nella contrapposizione dialettica delle parti medesime e non nella contrapposizione con lo stesso giudice.

8. — Il dubbio di legittimità costituzionale viene prospettato anche con riferimento all'art. 101 della Costituzione.

Se il giudice è soggetto «soltanto» alla legge e come tale si pone come garante del solo interesse generale alla corretta applicazione della legge, non può, senza contraddizione, essere contemporaneamente portatore di interessi particolari e concreti, anche se di carattere pubblico, ma propri della pubblica amministrazione, necessariamente sottesi alla proposizione di una domanda giudiziale.

9. — Il dubbio di legittimità costituzionale viene prospettato infine con riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Dal momento che le funzioni amministrative in materia di usi civici sono state trasferite alle regioni con il d.P.R. n. 616/1977 e che il potere di promuovere giudizi a tutela dell'interesse pubblico relativo rientra nelle funzioni amministrative (cfr. art. 10 della legge 10 luglio 1930, n. 1078, richiamata nell'art. 66, sesto comma, del d.P.R. n. 616/1977) il riconoscimento di tale potere al commissario non sembra compatibile con l'autonomia delle regioni

nell'ambito della sfera di amministrazione ad esse riservata dalla Costituzione. L'esercizio del diritto di azione, a tutela di un determinato interesse, comporta sempre una valutazione di carattere discrezionale che non sembra possa essere sottratta al soggetto che in via esclusiva, in base alla legge, è portatore dell'interesse medesimo.

In definitiva l'indicata questione di legittimità costituzionale non sembra manifestamente infondata: onde, in applicazione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sua soluzione va rimessa alla Corte costituzionale, previa sospensione del presente giudizio.

P. Q. M.

Riuniti i ricorsi proposti dal comune di Pizzoferrato e dalla Delberg Costruzioni Junior S.p.a. contro la sentenza del commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo in data 2-14 marzo 1988, ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché sia risolta la questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, primo e secondo comma, 101 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione della Repubblica, dell'art. 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, nella parte in cui prevede che i giudizi davanti ai commissari degli usi civici possano essere promossi «anche di ufficio»;

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Corte suprema di cassazione, sezioni unite civili, il 20 settembre 1991.

Il presidente: CAROTENUTO

92C0264

N. 120

Ordinanza emessa il 14 novembre 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 febbraio 1992) dalla Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale, sul ricorso proposto da Maloberti Achille

Pensioni - Pensioni erogate dalla C.P.D.E.L. - Computo nella base pensionistica delle eventuali mensilità oltre la tredicesima corrisposte a titolo di gratifiche annuali o altrimenti periodiche soltanto per gli iscritti con trattamento economico di attività di servizio regolato da contratto collettivo di lavoro e comunque limitatamente alla parte di esse corrisposta obbligatoriamente ai sensi del rispettivo contratto di lavoro - Irrazionalità della predetta limitazione della pensionabilità delle mensilità aggiuntive alla sola fonte normativa dei contratti collettivi e della conseguente esclusione di altre fonti normative (accordi nazionali e regolamenti ministeriali) - Incidenza sui principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) dovendosi i predetti emolumenti ritenere parte integrante della normale retribuzione.

(Legge 5 dicembre 1959, n. 1077, art. 16, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 36).

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. c/121964 del registro di segreteria, presentato dal sig. Maloberti Achille nato il 14 marzo 1919, elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria n. 5, presso lo studio dell'avv. Guido Romanelli, avverso il decreto n. 087098 in data 18 agosto 1980 e la nota n. 2993106 in data 13 gennaio 1984 della direzione generale degli Istituti di previdenza (C.P.D.E.L.) e nei confronti dei ministeri del tesoro e dell'industria, commercio ed artigianato nonché della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di Genova;

Uditi, nella pubblica udienza del 3 ottobre 1990, con l'assistenza del segretario rag. Antonio Giuseppone, il consigliere relatore dott. Manlio Licari, l'avv. Guido Romanelli, procuratore speciale del ricorrente, e il pubblico ministero in persona del vice-procuratore generale dott. Gennaro Faracca; non comparso l'avvocato dello Stato;

Visti gli atti e i documenti tutti della causa.

RITENUTO IN FATTO

Con atto ritualmente notificato, depositato il 23 maggio 1984, seguito da memoria depositata il 27 settembre 1990, il sig. Achille Maloberti — già dipendente della camera di commercio I.A.A. di Genova, cessato dal servizio dal 1º gennaio 1977 per esodo ai sensi della legge 24 maggio 1970, n. 336 — ha presentato ricorso sostenendo che illegittimamente non è stata considerata quale retribuzione contributiva utile a pensione la «gratificazione annuale» (commisurata a due mensilità dello stipendio, delle quote di aggiunta di famiglia e dell'assegno integrativo mensile in godimento) di cui all'art. 40 del regolamento approvato con d.m. 16 marzo 1970, relativo al personale camerale.

A sostegno della propria tesi, il ricorrente ha esibito anche copia della decisione 2 novembre 1981-30 marzo 1982, n. 5 del Consiglio di Stato in adunanza plenaria, che ha effettuato, in sostanza, la natura fissa e continuativa di detto emolumento.

Con memoria depositata il 24 luglio 1990, l'avvocatura generale dello Stato, per la direzione generale degli istituti di previdenza, ha chiesto la reiezione del ricorso perchè, in sostanza, «il disposto del regolamento si scontra con il chiaro disposto dall'art. 16 della legge n. 1077/1959, che esclude la pensionabilità delle gratificazioni annuali per le categorie rette da regolamento».

Alla pubblica udienza, l'avv. Romanelli ha insistito per l'accoglimento del ricorso; il pubblico ministero ne ha chiesto la reiezione, in conformità a precedenti pronunce della sezione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il tenore letterale dell'art. 16, secondo comma, della legge 5 dicembre 1959, n. 1077 — secondo il quale le eventuali mensilità oltre la tredicesima corrisposta a titolo di gratifiche annuali o altrimenti periodiche, anche se erogate, interamente od in parte, con il sistema degli acconti a quote mensili, sono da comprendere nella retribuzione annua contributiva «soltanto» per gli iscritti con trattamento economico di attività di servizio regolato da «contratto collettivo di lavoro» e comunque limitatamente alla parte di esse corrisposte obbligatoriamente ai sensi del rispettivo contratto di lavoro — e la consolidata interpretazione giurisprudenziale quanto al rapporto (di norma speciale a norma generale) fra detta disposizione ed il precedente art. 15 (cf Corte dei conti 3ª sezione pensioni civili, 6 marzo 1981, n. 46996, in Rivista della Corte dei conti 1982, I, 190), condurrebbero alla reiezione del ricorso, in conformità a costante giurisprudenza di questa sezione (decisioni, in casi identici e con particolare ampiezza di motivazione, 17 aprile 1989, n. 62748 e n. 62739, in Riv. Corte dei conti 1989 n. 5, I, 112 e 1990 n. 1, I, 133; ed ancora, dec. n. 64380 del 12 ottobre 1990).

Il collegio ritiene peraltro che debba porsi — perchè non manifestamente infondata, oltre che palesemente rilevante ai fini della decisione sul ricorso — questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma, della legge 5 dicembre 1959, n. 1077, per contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Quanto al primo profilo (art. 3 della Costituzione), si osserva che la limitazione posta dalla suddetta norma (e cioè la rilevanza pensionistica delle disposizioni dettate «soltanto» dal contratto collettivo di lavoro) rispetto alla generale previsione delle fonti idonee a statuire retribuzioni rilevanti anche ai fini di pensione (precedente art. 15: leggi, regolamenti o contratti collettivi) era chiaramente intesa ad assicurare un sufficiente carattere di «generalità» dell'emolumento in questione, anche ai fini della necessaria tutela dell'equilibrio finanziario delle Casse pensioni, escludendo l'idoneità dei molteplici regolamenti organici degli enti territoriali e pubblici a statuire al riguardo, dal momento che — quanto alle categorie rette da legge — è evidente che la fonte primaria avrebbe sempre potuto (e potrebbe tuttora) statuire espressamente la pensionabilità delle mensilità aggiuntive, con ciò prevalendo sulla norma generale.

Peraltro, la successiva evoluzione dell'ordinamento, assoggettando la retribuzione dei dipendenti dei vari Enti alle statuizioni degli accordi nazionali (agevolmente assimilabili, sotto questo aspetto, ai contratti collettivi) ha ulteriormente ridotto la rilevanza della limitazione di cui al predetto art. 16; ma già dall'origine la particolarissima situazione dei dipendenti camerale — il cui stato giuridico ed economico era disciplinato da decreto ministeriale (del Ministro dell'industria, commercio ed artigianato, di concerto con il Ministro per il tesoro — non sembra essere stata tenuta nella debita considerazione dal legislatore pensionistico, perchè detta fonte normativa appare perfettamente idonea ad assicurare oggettività e generalità (nell'ambito, ovviamente, di una particolare categoria di pubblici dipendenti) degli emolumenti ivi previsti.

Sembra, pertanto, che irrazionalmente (e cioè anche discostandosi dalla *ratio* che ne informa la statuizione) il citato art. 16 non ha fatto salva, insieme alla posizione dei dipendenti disciplinati da contratto collettivo (e, per quanto si è detto, dalla legge e dagli accordi nazionali), anche la posizione dei dipendenti camerale, disciplinati da regolamento

ministeriale (e non da regolamento di singoli Enti), con ciò discriminandoli sulla sola base di tale circostanza e di una inesatta assimilazione ai dipendenti il cui trattamento economico era invece rimesso alle statuizioni regolamentari di (numerosissimi) singoli enti.

Quanto al secondo profilo (art. 36 della Costituzione), le argomentazioni contenute nelle decisioni del Consiglio di Stato ap. 2 novembre 1981-30 marzo 1982, n. 5 (in atti in copia integrale) — anche se non consentono di superare, per gli aspetti pensionistici, il tenore letterale dell'art. 16 della legge n. 1077 del 1959 — esattamente e evidenziano la natura di normale retribuzione degli emolumenti di cui trattasi, cosicché la negazione della loro pensionabilità (già confliggente, per quanto si è detto, con l'art. 3 Cost.) appare anche in contrasto con l'art. 36 della Costituzione, in relazione all'art. 15 della stessa legge n. 1077/1959 e per il noto carattere di retribuzione differita della pensione; valgono, a tal proposito, le considerazioni più ampiamente svolte, in altra fattispecie involgente analoga problematica, con l'ordinanza di questa sezione 2 maggio 1990 in causa Arata (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a serie speciale, n. 44 del 7 novembre 1990, pag. 66).

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, sopra ogni pronuncia, ordina che gli atti di causa siano trasmessi alla Corte costituzionale affinché, in relazione agli artt. 3 e 36 della Costituzione ed all'art. 15, primo comma, della legge 5 dicembre 1959, n. 1077 sia risolta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma, della legge 5 dicembre 1959, n. 1077, nella parte in cui esclude la pensionabilità delle mensilità oltre la tredicesima per gli iscritti con trattamento economico di attività di servizio disciplinato da regolamento ministeriale;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, al procuratore generale della Corte dei conti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così pronunciato in Roma, nella camera di Consiglio del 14 novembre 1990.

Il presidente: SARACENO

92C0265

N. 121

*Ordinanza emessa emessa il 13 gennaio 1992 dal pretore di Torino
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Fiore Amedeo ed altro e Ente ferrovie dello Stato*

Previdenza e assistenza sociale - Dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Riconoscimento del periodo di leva adempiuto prima del rapporto di lavoro, per l'inquadramento economico e per la determinazione dell'anzianità ai fini del trattamento previdenziale - Esclusione da tale beneficio per i dipendenti che hanno assolto tale obbligo prima del 30 gennaio 1987 - Irrazionalità - Disparità di trattamento - Violazione del principio di non pregiudizialità per i rapporti di lavoro a causa del servizio di leva.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 7, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 52).

IL PRETORE

Nelle cause riunite al n. 11336 r.g.l. 1991 promosse da Fiore Amedeo e Brancaccio Vincenzo, rappresentanti e difesi dagli avvocati Vincenzo Enrichens e Mirella Caffaratti, contro l'Ente ferrovie dello Stato, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria;

Visti i ricorsi, ritualmente depositati e notificati, con i quali i sopraindicati ricorrenti, dipendenti dell'ente F.S. dal 16 maggio 1970 e dal 26 maggio 1975 hanno convenuto in giudizio l'ente stesso per sentirlo dichiarare tenuto a riconoscere loro, con ogni conseguenza sul piano retributivo, l'applicazione dell'art. 20 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, in relazione al servizio militare prestato dal 2 luglio 1962 al 2 dicembre 1963 e dal 25 marzo 1968 al 23 febbraio 1970;

Vista la difesa del convenuto di totale opposizione alla domanda;

Esaminati i documenti *hinc inde* prodotti ed in particolare il foglio di congedo illimitato dei ricorrenti;

Dato atto della sopravvenuta approvazione della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

Preso atto della eccezione della difesa ricorrente che per opporsi al rigetto della domanda, in forza della legge ultima citata, ne contesta la legittimità sotto una pluralità di profili, per asseriti contrasti con gli artt. 3, 36 e 52 della Costituzione;

OSSERVA

Poiché, risulta provato dai prodotti fogli di «congedo» che i ricorrenti ebbero a prestare servizio militare di leva nei periodi sopra indicati e, quindi, prima di passare alle dipendenze della Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, l'accertamento in ordine alla fondatezza della domanda, dopo la istituzione con la legge 17 maggio 1985, n. 210, dell'ente F.S. e la conseguente modificazione di alcune caratteristiche nei rapporti di lavoro in atto, passa innanzitutto attraverso la soluzione della questione circa l'applicabilità o meno dell'art. 20 della legge 24 dicembre 1986, n. 958 («il periodo di servizio militare è valido a tutti gli effetti per l'inquadramento economico e per la determinazione dell'anzianità lavorativa ai fini del trattamento previdenziale del settore pubblico») agli attuali ferrovieri, questione sulla quale v'è contrasto fra le parti.

In merito alla stessa va detto che l'art. 20 in discussione, con una formazione non certamente chiara ed in ogni caso anche poco felice sotto il profilo lessicale, riconosce la «validità» del periodo di servizio militare «per l'inquadramento economico» (così come pure per la determinazione dell'anzianità lavorativa ai fini del trattamento previdenziale) «del settore pubblico».

È quindi al tipo di «settore» di pertinenza del datore di lavoro anziché al tipo di rapporto datore di lavoro-dipendente che va fatto riferimento per l'applicazione dei menzionati riconosciuti benefici. Di qui la necessità di qualificare l'ente ferrovie come appartenente o meno al settore pubblico.

In proposito non può revocarsi in dubbio che se l'Ente ferrovie è un ente pubblico, sia questo economico o anche non economico, esso appartiene al settore in esame e ciò per la semplice deduzione che un ente pubblico non potrà mai considerarsi come appartenente al settore privato.

Il nostro ordinamento non conosce, come è stato precisato dalla migliore dottrina, categorie intermedie tra gli enti pubblici e quelli privati. Pur non mancando, è vero, da un lato, enti privati che, a motivo dello spiccato interesse che la loro attività riveste per la collettività, vengono sottoposti ad un regime di vigilanza particolarmente intenso da parte dello Stato (ad esempio le banche) e, dall'altro, enti pubblici che esercitano prevalentemente attività economiche, attività di regalia proprie dei privati, su un piano di parità con questi (i.e.d. enti pubblici economici), non di meno nell'ordinamento italiano gli enti privati di interesse pubblico rimangono persone giuridiche private e gli enti pubblici economici non perdono la qualità di enti pubblici.

Orbene, poiché in merito alla qualificazione dell'ente convenuto come pubblico non sembrano esservi margini di incertezze, si deve concludere che le Ferrovie attengono al «settore pubblico».

Che siano ente pubblico lo dice espressamente l'art. 1 della legge 17 maggio 1985, n. 210, laddove afferma che esse hanno personalità giuridica con autonomia patrimoniale e finanziaria ai sensi dell'art. 2093 del codice civile (disciplinante il modo di esercizio delle imprese da parte degli enti pubblici), giusta una elementare interpretazione che portò la suprema Corte nella sentenza 3 maggio 1989, n. 2050 a qualificarle *tour court* come Ente pubblico.

D'altro canto la prossimità particolare che detto ente ha con lo Stato, persona giuridica pubblica per eccellenza, è evidente alla luce dello stesso richiamo nominalistico. I fini che persegue sono di importanza tale che lo Stato li gestì per moltissimi anni attraverso una propria azienda autonoma; i controlli ai quali è sottoposto sono quanto mai pregnanti e demandati alla Corte dei conti; le ingerenze del Ministero dei trasporti sono ampie e diffuse; i suoi amministratori sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica e soggetti alla legge 24 gennaio 1978, n. 14, in materia di vigilanza parlamentare sulle nomine negli enti pubblici; i suoi revisori dei conti sono nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri; è riservata al Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, la nomina di un amministratore straordinario; i bilanci, i programmi ed i finanziamenti devono essere trasmessi al Ministro del tesoro perché ne tenga conto in vista della presentazione al Parlamento dei documenti propri del bilancio dello Stato.

E non è chi non veda la rilevanza tutta speciale di detti elementi, dalla dottrina e dalla giurisprudenza evidenziati come indici di riconoscimento del carattere pubblico di un ente.

Senza dire del fatto, che potrebbe apparire argomento ad effetto ma che invece non è, della difesa *ex lege* (art. 24 e 23 della legge n. 210/1985) delle Ferrovie ad opera dell'Avvocatura dello Stato, come risultante dalle stesse epigrafi delle comparse di costituzione.

Poiché in base alla normativa che presiede al funzionamento dell'avvocatura di Stato questa oltre che dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa solo di «Amministrazioni pubbliche» (art. 43, primo comma, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611) e giammai di privati (con l'eccezione dell'art. 44 stesso r.d. che non sposta il problema), è evidente che anche per questo aspetto la conclusione raggiunta trova piena conferma.

Senonché, nonostante la dimostrata, indiscutibile e tutto sommato non contestata appartenenza delle Ferrovie al settore pubblico la difesa delle stesse sostiene che detto settore ai fini dell'art. 20 della legge n. 958/1986 vada considerato costituito esclusivamente dalle «amministrazioni dello Stato, delle regioni e delle province nonché dei comuni superiori a 150.000 abitanti».

Argomenta la detta difesa che solo queste specifiche amministrazioni in forza dell'art. 19 della legge stessa sono destinatarie dell'obbligo di assumere una percentuale di militari raffermati e che quindi, per effetto di un coordinamento naturale fra due disposti successivi di uno stesso testo normativo, quando il legislatore menzionò il «settore pubblico» non intese fare altro che sinteticamente riferirsi ad analoghi soggetti.

Il ragionamento non sembra tale da potersi condividere.

Sul piano della formulazione letterale, se così si fosse voluto, sarebbe stata usata una diversa espressione e poi manca ogni *ratio* per unificare gli ambiti di applicazione delle previsioni di cui agli artt. 19 e 20 citati.

La individuazione dei destinatari di particolari oneri in tema di collocamento e l'attribuzione di benefici economici e previdenziali agli *ex* militari non c'è ragione perché dovrebbero essere improntate ad un identico criterio. E ciò non dimenticando che sotto il profilo sistematico le due disposizioni non fanno parte di un organico corpo di legge, per essere stato l'art. 19 destinato a sostituire l'originario art. 30 della legge 31 maggio 1975, n. 191, in un contesto di tre norme (artt. 28, 29 e 30) agevolative della occupazione di categorie del tutto specifiche di *ex* militari.

Non è vero che l'art. 30 della legge n. 191/1975 nella formulazione introdotta dall'art. 19 della legge n. 958/1986 sia stato improntato ad una esigenza restrittiva, esigenza parimenti sussistente ai fini interpretativi dell'art. 20 della legge n. 958/1986: la nuova disposizione dell'art. 30, se letta integralmente, allarga le possibilità occupazionali degli *ex* militari anche se con riferimento alle sole amministrazioni dello Stato e dei grandi Enti territoriali, essa in buona sostanza introduce una disciplina diversa per motivazioni, che non ha senso alcuno trasferire nella lettera di una previsione del tutto distinta, priva di ogni e qualsiasi collegamento.

Va detto, infatti, che errata sembra la affermazione dell'Ente laddove dice che il beneficio della valutazione del periodo di servizio militare recato dal citato art. 20 è riferito esclusivamente a coloro per i quali opera, ai sensi del precedente art. 19, l'obbligo di assunzione previsto da questo.

Non è vero che l'art. 20 sia riferito a coloro per i quali opera l'art. 19.

Tra le norme non vi è nessun collegamento ed anzi la prima si riferisce ai militari tutti mentre la seconda si riferisce solo a quelli in ferma di leva prolungata ed ai volontari specializzati congedati senza demerito.

Come si vede i lavoratori o aspiranti tali destinatari delle due previsioni normative sono diversi e quindi nessuna ragione sussiste per la unificazione degli enti soggetti a sopportare gli oneri dei benefici disciplinati dalle previsioni stesse.

Risolta così la questione prospettata, diventa «rilevante» la eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa delle parti ricorrenti in ordine al disposto dell'art. 7, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, che recita: «Il servizio militare valutabile ai sensi dell'art. 20 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, è esclusivamente quello in corso alla data di entrata in vigore della predetta legge nonché quello prestato successivamente».

In forza di siffatta previsione il ricorso andrebbe senz'altro respinto per avere i soggetti interessati alla presente vicenda prestato il servizio militare prima del 30 gennaio 1987 (data di entrata in vigore della legge n. 958).

Occorre quindi indagare sulla non manifesta infondatezza della eccepita disparità venutasi a creare per effetto della decorrenza attribuita dal legislatore, con norma definita interpretativa (si veda l'ultimo comma dell'art. 7 cit.), sulla base di un mero dato cronologico che consente di beneficiare di una anzianità aggiuntiva tanto agli effetti dell'inquadramento economico quanto ai fini del trattamento previdenziale, a coloro che prestarono servizio militare dopo il detto 30 gennaio mentre esclude ogni influenza del servizio stesso con riferimento a coloro che lo ebbero a prestare antecedentemente.

Per evitare equivoci, è bene precisare che nessuna questione sussiste con riferimento alla avvenuta prestazione del servizio prima della data citata ma in costanza di rapporto di impiego. In proposito, per i ferrovieri vige la disciplina di cui all'art. 95 del c.d. Stato giuridico del personale ferroviario disciplinato dalla legge n. 425/1958 e successive modificazioni nonché per gli impiegati civili dello Stato l'art. 67 del c.d. statuto loro proprio di cui al d.P.R. n. 3/1957, norme entrambe che prevedono la progressione in carriera anche ai fini retributivi per i dipendenti chiamati sotto le armi.

Fatta questa premessa, se è vero che il legislatore è libero di prevedere differenziazioni di trattamento sulla base di ragioni che egli ritiene importanti ovvero per disciplinare situazioni che reputa diverse, con ciò non intaccando l'uguaglianza imposta dall'art. 3 della Costituzione, v'è da domandarsi se nel caso in esame la disparità introdotta sia sorretta da una qualche «ragionevolezza».

Giova in proposito osservare come l'art. 20 della legge n. 958 menzioni un istituto, quello del servizio militare, già sussistente da lungo tempo e non solo non introdotto dalla legge n. 958/1986 ma neppure dalla stessa compiutamente disciplinato in modo nuovo, sì da farlo apparire un servizio militare diverso.

La legge n. 958/1986 integra un'amplissima disciplina precedente, nelle linee fondamentali esposta nel d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237.

Giova altresì constatare, poi, come la legge stessa, nella sua lettura complessiva, con una disciplina più moderna, attenui il rigore della ferma, ne riduca la durata, ne aumenti la paga giornaliera, ne amplii le possibilità di licenze ecc.

Da questa constatazione discende una considerazione logica: quella che non pare in alcun modo condivisibile ravvisare la *ratio* della previsione dell'art. 20 nel senso di un introdotto compenso rispetto a qualche cosa di maggiormente gravoso per chi è soggetto a prestare il servizio di leva col regime in parte innovato.

Sembra quindi doversi escludere che il beneficio in discussione sia stato introdotto per supplire ad un maggior onere ed a maggiori sacrifici richiesti ai soldati dopo il 1987 rispetto ai soldati delle precedenti tornate.

Si potrebbe allora pensare ad un beneficio con funzione incentivante, per «attirare» giovani verso gli impieghi pubblici, ma ogni discorso al riguardo pare del tutto avulso dalla realtà, non solo per una serie evidente di ingiustificate disparità che esso verrebbe a creare, ma per la notoria mancanza nella situazione sociale ed economica del nostro Paese di una simile esigenza, sussistendo invece il problema opposto, tant'è che vennero approvate leggi come quella dell'11 aprile 1986, n. 113.

Ciò detto, non ravvisa questo pretore altri filoni, forniti di un minimo di concretezza, nell'ambito dei quali ricercare argomenti per dare una giustificazione alla previsione esaminata.

Non resta quindi che concludere nel senso che la dedotta situazione di non manifesta infondatezza di illegittimità in relazione all'art. 3 della Costituzione appare sussistente.

Anzi, a ben vedere, è sufficiente passare all'esame delle eventuali conseguenze dell'applicazione della cennata legge, come voluto dall'ente convenuto, per ravvisare, accanto alla differenza di fondo nel trattamento fra chi ebbe a prestare analogo servizio, anzi un servizio più gravoso, prima del 30 gennaio 1987 e chi lo ebbe a prestare dopo, anche più specifiche ed evidenti sperequazioni.

E, invero, di immediata percezione la ingiustificata disparità che il riferimento cronologico in discussione viene a creare fra chi, ad esempio, avendo prestato servizio militare entro il 30 gennaio 1987 è assunto alle FF.SS. il 1º febbraio 1987 e chi, avendolo prestato per i dodici mesi del 1987, venga assunto il 1º gennaio 1988. Per effetto del beneficio spettante solo al secondo dipendente, questi verrebbe ad assumere un'anzianità retributiva e previdenziale sin dall'inizio superiore rispetto al primo che, non solo ebbe del pari a servire lo Stato per le sue esigenze di difesa, ma che pure, ebbe a prestare attività lavorativa per undici mesi in più.

Tanto detto, con riferimento all'art. 3 della Costituzione e rilevata la genericità del profilo di illegittimità in relazione all'art. 36, non resta che prendere in considerazione la norma censurata in riferimento all'art. 52.

È sufficiente in proposito richiamare quanto detto dal Consiglio di Stato, con il suo parere del 5 aprile 1989, in risposta ad un quesito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In esso si legge, con riferimento al problema della decorrenza del beneficio di cui all'art. 20 cit., alla stregua ovviamente della sola legge n. 958/1986: «... l'art. 52 della Costituzione ... stabilisce la "sacralità" del dovere e l'obbligatorietà della prestazione (del servizio militare), precisando (nel capoverso) che il suo adempimento non deve pregiudicare la posizione di lavoro e l'esercizio dei diritti politici. Entro le identiche linee direttrici, il menzionato art. 20, attraverso l'equiparazione volta a trasformarlo nella formazione o nella progressione della medesima posizione di lavoro, ha inteso evitare che il suo svolgimento costituisca un danno (reale o virtuale) ed assicuri invece un concreto beneficio per l'interessato. Trattasi, dunque, della volontà di procedere a quella generale rivalutazione sociale ed economica della materia, la cui esigenza emerge chiaramente dall'intero corso dei lavori preparatori.

Tale essendo, dunque, la lettera, oltre alla *ratio* della norma, non vi è campo, né margine alcuno per differenziare (ed anzi contrapporre) il servizio militare prestato anteriormente rispetto a quello successivo reso dopo l'entrata in vigore della legge n. 958/1986, secondo le modalità della nuova disciplina. Ciò vale non soltanto in linea estrinseca, ma anche in via intrinseca dal momento che, se sono variate le connotazioni materiali di tale servizio, rimangono

immutate le sue caratteristiche di essenziale valore per il substrato effettivamente incidente sul rapporto di pubblico impiego; sicché la discriminazione, lungi dall'essere conforme, finirebbe per introdurre un risultato profondamente divaricato ed assolutamente ingiustificato...».

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, in relazione agli art. 3 e 52 della Costituzione;

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

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 13 gennaio 1992

Il pretore: DENARO

Depositato in cancelleria oggi 14 gennaio 1992

Il funzionario di cancelleria: BAUDINO

92C0266

N. 122

*Ordinanza emessa il 13 gennaio 1992 dal pretore di Torino
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Luzzini Loris ed altri ed Ente Ferrovie dello Stato*

Servizio militare - Dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Riconoscimento del periodo di leva, adempiuto prima del rapporto di lavoro, per l'inquadramento economico e per la determinazione dell'anzianità ai fini del trattamento previdenziale - Esclusione da tale beneficio per i dipendenti che hanno assolto tale obbligo prima del 30 gennaio 1987 - Irrazionalità - Disparità di trattamento - Violazione del principio di non pregiudizialità per i rapporti di lavoro a causa del servizio di leva.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 7, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 52).

IL PRETORE

Nelle cause riunite al n. 11336 r.g.l. 1991 promosse da: Luzzini Loris, Lova Pier Giuseppe, Bettazzi Franco, Spadaro Gaetano, Barreca Daniele, Ciscato Giovanni, rappresentanti e difesi dagli avvocati Vincenzo Riccardi e Mariano Di Maio, contro Ferrovie dello Stato, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria;

Visti i ricorsi, ritualmente depositati e notificati, con i quali i sopraindicati ricorrenti, dipendenti dell'ente F.S. da parecchi anni, hanno convenuto in giudizio l'ente stesso per sentirlo dichiarare tenuto a riconoscere loro, con ogni conseguenza sul piano retributivo, l'applicazione dell'art. 20 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, in relazione al servizio militare prestato rispettivamente dal 7 settembre 1965 al 17 novembre 1966; dal 7 febbraio 1970 al 6 maggio 1971; dal 7 ottobre 1966 al 15 dicembre 1967; dal 22 gennaio 1980 al 22 gennaio 1981; dal 16 ottobre 1980 al 17 giugno 1981; dal 10 giugno 1967 al 28 agosto 1968;

Vista la difesa del convenuto di totale opposizione alla domanda;

Esaminati i documenti *hinc inde* prodotti ed in particolare il foglio di congedo illimitato dei ricorrenti;

Dato atto della sopravvenuta approvazione della legge 30 dicembre 1991, n. 412;

Preso atto della eccezione della difesa ricorrente che per opporsi al rigetto della domanda, in forza della legge ultima citata, ne contesta la legittimità sotto una pluralità di profili, per asseriti contrasti con gli artt. 3, 36 e 52 della Costituzione;

OSSERVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 121/1992).

92C0267

N. 123

Ordinanza emessa il 3 luglio 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 febbraio 1992) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma, sui ricorsi riuniti proposti da Bahbout Jacques ed altri contro il comune di Roma

Ambiente (tutela dell') - Facoltà dei comuni, al fine di tutelare le tradizioni locali ed aree di particolare interesse del proprio territorio, di vietare l'esercizio di determinate attività commerciali ed artigiane incompatibili con i predetti valori da tutelare, nonché di accertare le attività svolte negli esercizi compresi nelle aree di particolare interesse e di confermare le autorizzazioni commerciali nei limiti delle attività effettivamente in atto alla data di entrata in vigore della norma impugnata - Ingiustificata disparità di trattamento di soggetti nella stessa situazione giuridica in base al mero elemento cronologico dell'inizio dell'impresa - Violazione del principio della riserva di legge per l'imposizione di limiti alla libertà di iniziativa economica, attesa la determinazione con provvedimento comunale delle attività incompatibili, senza l'indicazione di direttive o criteri idonei a limitarne la discrezionalità - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 14/1964, 53/1974, 446/1988, 66 e 139 del 1979, 122/1980, 38/1984, 50 e 103 del 1957, 47 e 52 del 1958, 4 e 5 del 1962 e 40/1964.

(D.-L. 9 dicembre 1986, n. 832, art. 4, convertito in legge 6 febbraio 1987, n. 15).

(Cost., artt. 3, 41 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi riuniti nn. 2883/1987, 2884/1987 e 3493/1988 proposti:

il n. 2883/1987 da Bahbout Jacques, in proprio e quale legale rappresentante della S.p.a. Fooditalia, rappresentando e difeso dagli avvocati Donato Bruno e Piero d'Amelio, presso il secondo dei quali è elettivamente domiciliato in Roma, via G.B. Vico n. 29;

il n. 2884/1987 dalla società Mc Donald's Corporation e dalla S.r.l. Ristoranti italiani per famiglie, in persona del rispettivo legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Paolo Barile, Pier Carlo Bruna e Piero d'Amelio e presso quest'ultimo domiciliata in Roma, via G.B. Vico n. 29;

il n. 3493/1988 dalla S.r.l. Mc Donald's Italia, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Barile, Pier Carlo Bruna e Piero d'Amelio ed elettivamente domiciliata presso il terzo di questi in Roma, via G.B. Vico n. 29;

contro il comune di Roma, in persona del sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Bonanni, con il quale è elettivamente domiciliato presso la sede dell'avvocatura comunale in Roma, via del Tempio di Giove n. 21, per l'annullamento:

con i ricorsi n. 2883/1987 e 2884/1987: della deliberazione della giunta municipale del comune di Roma n. 3330 in data 1º giugno 1987;

con il ricorso n. 3493/1988: della deliberazione della giunta municipale del comune di Roma n. 3925 in data 16 giugno 1988 e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Roma;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 3 luglio 1991 la relazione del consigliere Italo Riggio e uditi, altresì, gli avvocati Barile e d'Amelio per i ricorrenti e l'avv. Bonanni per l'amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con deliberazione n. 3330 in data 1º giugno 1987 diretta all'individuazione delle aree soggette a particolare tutela ai sensi dell'art. 4 del d.-l. 9 dicembre 1986, n. 832, convertito nella legge 6 febbraio 1987, n. 15, il comune di Roma ha, fra l'altro, dichiarato incompatibile con le esigenze di tutela dei valori ambientali di talune zone del centro cittadino l'attività di ristorazione veloce con menù limitato e non tradizionale.

Avverso il suindicato provvedimento si indirizzano i ricorsi nn. 2883/1987 e 2884/1987 proposti l'uno dal sig. Jacques Bahbout in proprio e quale legale rappresentante della S.p.a. Fooditalia e l'altro dalla società Mc Donald's Corporation nonché dalla S.r.l. Ristoranti italiani per famiglie (R.I.P.F.).

A fondamento di entrambe le impugnative viene dedotto il seguente articolato motivo:

violazione degli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione. Violazione della normativa primaria e secondaria in materia di commercio ed in materia urbanistica. Violazione di norme e principi generali in punto di regolazione del procedimento amministrativo e della partecipazione ad esso dei cittadini. Sviamento di potere. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Oscurità ed illogicità dell'azione amministrativa.

Concludono gli istanti chiedendo l'annullamento dell'atto impugnato, previa sospensione della sua esecuzione.

Il comune di Roma, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto dei gravami, siccome inammissibili ed infondati nel merito.

La domanda cautelare presentata in via incidentale dagli interessati è stata accolta con ordinanza n. 1822/87 nel ricorso n. 2883/1987 e con ordinanza n. 1827/87 nel ricorso n. 2884/1987.

Il terzo ricorso, rubricato al n. 3493/1988 e proposto dalla S.r.l. Mc Donald's Italia, si rivolge contro la deliberazione della stessa giunta municipale n. 3925 in data 15 giugno 1988 la quale ha dettato una nuova disciplina della specifica materia in dichiarata «revoca» della citata delibera n. 3330/1987.

Ritiene la predetta società Mc Donald's Italia che la deliberazione n. 3925/1988 costituisce mera riproduzione della precedente, ancorché quest'ultima sia stata annullata con sentenza n. 527 emessa da questo tribunale in data 29 marzo 1988, e deduce il seguente motivo, ampiamente articolato:

violazione di giudicato. Sviamento di potere. Violazione degli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione. Violazione della normativa primaria e secondaria in materia di commercio ed in materia urbanistica. Violazione di norme e principi generali in punto di regolazione del procedimento amministrativo e della partecipazione ad esso dei cittadini. Di nuovo sviamento di potere. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

A conclusione è chiesto l'annullamento dell'atto impugnato, con ogni conseguenziale effetto di legge.

Il comune di Roma si è costituito in giudizio ed ha eccepito l'inammissibilità del ricorso e la sua infondatezza nel merito, chiedendone la reiezione.

I ricorrenti in data 21 giugno 1991, hanno depositato una memoria difensiva, valevole per tutti e tre i ricorsi, allo scopo di chiarire ulteriormente i propri assunti.

Con decisione parziale, deliberata nella camera di consiglio del 3 luglio 1991, sono stati definiti, previa riunione, i ricorsi nn. 2883 e 2884 del 1987 e adottate determinazioni in ordine alle eccezioni preliminari ed a taluni motivi dedotti in via principale nel ricorso n. 3493/1988, riservando la pronuncia definitiva all'esito dell'incidente di costituzionalità dell'art. 4 del d.-l. n. 832/1986 sollevato dalla società Mc Donald's Italia.

DIRITTO

1. — Con separata sentenza il consiglio ha riunito i ricorsi in epigrafe e dichiarato improcedibili, per sopravvenuto difetto di interesse, i ricorsi nn. 2883 e del 2884 del 1987.

Quanto al ricorso n. 3493/1988, con la stessa pronuncia sono state risolte talune questioni preliminari e respinte, nel merito, alcune delle censure mosse in via principale.

In via principale la ricorrente S.r.l. Mc Donald's Italia, ha prospettato eccezione di incostituzionalità dell'art. 4 del d.-l. 5 dicembre 1986, n. 832, convertito nella legge 6 febbraio 1987, n. 15, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione.

Deve quindi passarsi ad esaminare se le dedotte questioni siano rilevanti e non manifestatamente infondate.

2. — La norma di legge sopra citata dispone «Al fine di tutelare le tradizioni locali ed aree di particolare interesse del proprio territorio, i comuni possono stabilire voci merceologiche specifiche nell'ambito delle tabelle di cui all'art. 37 della legge 11 giugno 1971, n. 426 e nuove classificazioni in deroga a quelle previste dall'art. 3 della legge 14 ottobre 1974, n. 524, nonché, limitatamente agli esercizi commerciali, agli esercizi pubblici ed alle imprese artigiane, le attività incompatibili con le predette esigenze.

I comuni accertano altresì le attività svolte negli esercizi compresi nelle suddette aree e confermano le autorizzazioni in sede di vidimazione annuale nei limiti delle attività effettivamente svolte in atto alla data di entrata in vigore del presente decreto».

L'atto generale applicativo, oggetto di impugnazione, costituito dalla delibera della giunta municipale del comune di Roma n. 3925 in data 15 giugno 1988, ha dettato la seguente disciplina:

a) ha individuato la zona della città da tutelare (zona *B*) e, all'interno di essa, quattro sub-zone *A*, comprendenti le parti più antiche e significative del tessuto centrale; ha stabilito nuove classificazioni degli esercizi per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande (gruppi *A* e *B* dell'art. 23 del d.m. 28 aprile 1976) e nuove sottovoci della tabella merceologica IX di cui al d.m. 30 agosto 1971;

b) ha dichiarato, tra l'altro, incompatibili con le esigenze di tutela delle aree appartenenti alle *sub-zone A*) le seguenti attività:

commercio all'ingrosso con deposito merci;

depositi e magazzini non funzionalmente collegati con esercizi al dettaglio esistenti in zona;

laboratori di pizzeria a taglio, friggitorie, rosticcerie e simili;

attività commerciali relative ai generi della grande distribuzione e dell'abbigliamento casual;

pubblici esercizi di ristorazione veloce con piatti già predisposti, tradizionali e non, nonché locali di intrattenimento e svago con spettacolo o musica riprodotta e sale da gioco;

carrozzerie;

cooperative di consumi e spacci esterni.

Orbene il menzionato art. 4, consentendo all'autorità comunale di precludere nel proprio territorio l'esercizio di determinate attività imprenditoriali, comporta certamente una limitazione alla libertà di iniziativa economica privata la quale, in conformità al disposto dell'art. 41, secondo comma, della Costituzione, può essere compresa quando sussistono prioritari fini di utilità sociale.

Il legislatore è libero di stabilire le modalità attraverso cui perseguire i suddetti fini ma occorre che l'apprezzamento dell'organo legislativo non sia inficiato da criteri illogici, arbitrari o contraddittori (cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 14/1964, 53/1974 e 446/1988).

In altri termini la rispondenza al dettato costituzionale della legislazione che pone limiti e vincoli all'iniziativa economica privata deve essere verificata alla luce del ca. principio di «ragionevolezza», ovvero di coerenza tra fine perseguito e strumenti normativi concretamente utilizzati.

Il giudizio di ragionevolezza consiste nello stabilire se la legge si trovi in rapporto di adeguata strumentazione con le finalità dichiarate e se i mezzi impiegati siano idonei allo scopo o siano, per contro, incongrui.

Nella specie non può farsi a meno di rilevare che l'art. 4 del d.l. n. 832/1986, autorizzando la preclusione da parte dell'autorità comunale delle attività ritenute incompatibili con «le tradizioni locali» e con le «aree di particolare interesse del proprio territorio», non appare in sintonia con il precetto costituzionale che prevede la possibilità di limitare o di indirizzare l'iniziativa economica privata ma non di frapporre ostacoli che ne rendano impossibile l'esercizio.

Sotto tale profilo un recente orientamento della giurisprudenza amministrativa (C.S., sezione quarta, 18 marzo 1989, n. 170) ha ritenuto di poter superare l'obiezione di incostituzionalità richiamando l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la decisione n. 9/1973 che ha ravvisato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge n. 1097/1971 sulla tutela delle bellezze naturali e ambientali nei colli Euganei, la quale vieta «l'attività estrattiva del minerale di cave di determinata natura».

Tuttavia in quel caso la Corte ha espressamente individuato nella legge n. 1097/1971 l'applicazione di principi già insiti nella legge n. 1497/1939 relativa alla tutela delle bellezze naturali in genere.

Come è noto l'art. 7 della legge n. 1497/1939 vieta ai proprietari, possessori o detentori di un bene soggetto a tale disciplina, di distruggerlo o di «introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge».

Diverso è, però, il caso in esame dove viene consentito dal più volte citato art. 4 del d.l. n. 832/1986 di apporre un generalizzato divieto all'esercizio di determinate attività, nonostante queste risultino garantite dall'art. 41 della Costituzione, in assenza della previa verifica da parte del legislatore che le stesse rechino effettivo pregiudizio ai valori che si intende tutelare.

In tale ottica stima il collegio che pretrebbe ravvisarsi un aspetto di irragionevolezza della norma in esame, atteso che il divieto all'esercizio dell'iniziativa economica privata non risulta giustificato dal fine che il legislatore ha inteso perseguire.

In effetti i comuni sono già in grado di dettare, indipendentemente dalla norma in questione, prescrizioni urbanistiche idonee a tutelare le tradizioni locali e le aree urbane di particolare interesse. Inoltre la legge n. 1089/1989 prevede la tutela dei beni mobili o immobili di interesse storico, artistico, archeologico ed etnografico (art. 1) nonché di beni di interesse particolarmente rilevante per il loro riferimento alla storia, politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere (art. 2).

L'art. 11 della stessa legge vieta, infine, la destinazione e l'uso dei suddetti beni non compatibili con il loro carattere e, comunque, tale da pregiudicarne la conservazione e l'integrità.

3. — Il secondo comma dell'art. 4 del d.-l. n. 832/1986 dispone che i comuni accertino le attività svolte negli esercizi compresi nelle aree di particolare interesse e confermino le autorizzazioni commerciali nei limiti delle attività effettivamente in atto alla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

Ciò comporta che le amministrazioni interessate possono vietare lo svolgimento di nuove attività ritenute incompatibili con le tradizioni locali o con aree di particolare interesse ma non imporre, per converso, la cessazione di quelle già intraprese prima dell'entrata in vigore della legge sopravvenuta, le quali vengono in tal modo poste al riparo da nuove imprese concorrenti.

La tutela della libertà di concorrenza rappresenta tuttavia un valore che sia la dottrina sia la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno collegato direttamente all'art. 41 della Costituzione.

Essa inoltre risponde ai principi ispiratori dell'ordinamento comunitario cui recentemente il legislatore italiano ha inteso adeguarsi con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante «norme per la tutela della concorrenza e del mercato».

La libertà di concorrenza non esclude che l'iniziativa economica possa essere assoggettata a limiti per fini di utilità generale ma, imponendo che detti limiti siano eguali per tutti, vieta di discriminare tra soggetti pienamente liberi e soggetti impediti allo svolgimento di una particolare attività, in relazione al mero dato cronologico dell'inizio dell'impresa.

È pur vero che, secondo l'ordinamento più volte ribadito dal supremo giudice di legittimità (Corte costituzionale, sentenze nn. 66 e 138 del 1979, 122/1980 e 38/1984), non contrasta con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti ma in momenti diversi nel tempo, giacché lo stesso fluire di questo costituisce di per sé un elemento differenziatore.

Peraltro la questione appare qui diversa, posto che i limiti in funzione dell'utilità sociale una volta apposti devono necessariamente valere per tutti.

Ritenerne una certa attività economica contrastante con tale utilità solo perché iniziata successivamente ad un'altra da un lato vale a configurare l'inosservanza del principio di libertà di concorrenza desumibile dall'art. 41 e del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione; dall'altro sembra costituire frutto di contraddizione che, in quanto tale, è indice di sostanziale irragionevolezza.

4. — Ulteriore aspetto sul quale occorre soffermarsi concerne la violazione del principio di riserva di legge sancito dall'art. 41 della Costituzione.

Quest'ultima norma consente di limitare l'iniziativa economica individuale solo in forza di una legge.

Siffatta riserva, espressamente prevista dall'ultimo comma del menzionato art. 41 deve invero ritenersi estesa anche alle materie regolate dal secondo comma della stessa norma, e cioè ai limiti posti alla libertà di impresa a fini di «utilità sociale» o della «sicurezza, libertà, dignità umana» (Corte costituzionale, sentenze nn. 50 e 103 del 1957, 47 e 52 del 1958, 4 e 5 del 1962 e 40/1964).

Dalle suindicate pronunce si ricava che l'art. 41 citato, pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata, autorizza l'apposizione di vincoli al suo esercizio subordinatamente al verificarsi di una duplice condizione: sotto l'aspetto sostanziale, che detti limiti corrispondano alla utilità sociale e, sotto quello formale, che la relativa disciplina sia effettuata ad opera della legge.

Consegue da ciò che la valutazione dei fini pubblici prevalenti rispetto all'iniziativa economica privata è preclusa all'amministrazione, spettando al solo legislatore.

Poiché l'art. 4 del d.-l. n. 832/1986 non reca criteri o direttive idonei a contenere in un ambito rigorosamente delimitato la discrezionalità del comune nell'individuare le attività economiche da vietare nel proprio territorio, deve ritenersi che tale disposizione contrasti con il principio di riserva di legge di cui all'art. 41 della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito, in particolare, che il legislatore quando adotta discipline intese a limitare la libertà di iniziativa economica privata deve determinare le regole fondamentali idonee a mantenere entro confini ben identificati l'esercizio dell'attività normativa secondaria quanto di quella, particolare e concreta, di esecuzione, evitando che essa si svolga in modo assolutamente discrezionale (Corte costituzionale, sentenza n. 4/1962, cit.).

Dagli affermati principi è possibile ricavare che almeno due sono le esigenze di cui la evidenziata riserva di legge esige il rispetto; l'adeguata limitazione della discrezionalità amministrativa e l'affidamento alla pubblica amministrazione del potere di compiere valutazioni non arbitrarie ma fondate su accertamenti e criteri di scelta tecnici.

Il ripetuto art. 4 del d.-l. n. 382/1986 è invece generico nelle formule dispositive e non ha per nulla regolato il procedimento attinente all'esercizio delle nuove competenze attribuite ai comuni, che in materia sono perciò dotati di potere assolutamente discrezionale, in contrasto con la riserva di legge *ex art. 41* della Costituzione, la quale esige una incisiva delimitazione della discrezionalità amministrativa che sia idonea ad assicurare l'imparzialità della azione pubblica.

Per tale verso, intrecciandosi strettamente il tema della riserva di legge con quello dell'imparzialità, sembra profilarsi l'ulteriore violazione dell'art. 97 della Costituzione.

5. — Alla stregua delle sueposte considerazioni le questioni di costituzionalità sollevate appaiono non manifestamente infondate e rilevanti ai fini del decidere in quanto alla loro risoluzione è direttamente legata la possibilità di accoglimento o meno del ricorso n. 3493/1988, che ha ad oggetto una delibera del comune di Roma con la quale è stato esercitato il potere conferito dall'art. 4 del d.-l. n. 382/1986.

Pertanto il collegio sciogliendo la riserva contenuta nella decisione parziale di pari data reputa che le sopra delineate questioni di costituzionalità vadano rimesse, previa sospensione del giudizio, già disposta con la predetta decisione alla competente sede costituzionale.

P. Q. M.

Ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4 del d.-l. 5 dicembre 1986, n. 382, convertito nella legge 5 febbraio 1987, n. 15, con riferimento agli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione;

Ordina la rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

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

La segreteria della sezione è incaricata dei relativi adempimenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 3 luglio 1991.

Il presidente: GIULIA

Il consigliere: GASPINI

Il consigliere est.: RIGGIO

92C0268

N. 124

Ordinanza emessa il 13 dicembre 1991 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione distaccata di Brescia, sul ricorso proposto da Manca Di Mores Ettore ed altro contro la regione Lombardia ed altra

Impiego pubblico - Dipendenti di enti parastatali (nella fattispecie: E.N.P.I.) trasferiti alle u.s.l. - Inquadramento degli psicologi nella posizione funzionale di «collaboratore psicologo», anziché in quella, intermedia, di «coadiutore psicologo», come previsto per il personale di provenienza dalle regioni o dagli enti locali che si trovasse alla data del 20 dicembre 1979 nell'ottavo livello funzionale e con meno di otto anni di servizio nel settimo livello funzionale - Ingiustificata disparità di trattamento di soggetti nella stessa situazione giuridica in base al solo dato dell'ente di provenienza, ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. per la demotivazione dei soggetti declassati e gli attriti derivanti dall'ingiusto declassamento - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 827/1988.

(D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, tab. all. 2).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 595/1987, proposto da Manca Di Mores Ettore e Peduzzi Alessandro, rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Porqueddu, ed elettivamente domiciliati presso lo stesso in Brescia, via V. Emanuele II, 1, contro la regione «Lombardia», in persona del suo presidente *pro-tempore*, non

costituitasi in giudizio, nonché contro la unità socio sanitaria locale (U.S.S.L.), n. 41 di Brescia, in persona del suo rappresentante legale, costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dall'avv. Giacomo Bonomi, ed elettivamente domiciliata presso il medesimo, in Brescia, via V. Emanuele II, 60, per l'annullamento della deliberazione della giunta regionale lombarda n. 4/20387, in data 28 aprile 1987, che — sulla base delle altre delibere ivi richiamate, nonché della delibera o delle delibere (non meglio note) adottate dalla U.S.S.L. n. 41 di Brescia e tutte qui impugnate per quanto di ragione — ha proceduto alla formazione, approvazione e pubblicazione del ruolo nominativo regionale del personale addetto al servizio sanitario della regione Lombardia (situazione accertata al 1° gennaio 1986), inserendosi con l'occasione il personale psicologo già addetto al soppresso E.N.P.I., distinto nelle tre diverse posizioni funzionali, risultante tale per effetto di specifici provvedimenti deliberativi adottati dagli enti di appartenenza; con conseguente inquadramento del personale da ultimo ricordato e ricostruzione della carriera, anche ai fini economici; ed — ancora — per l'annullamento di tutti gli atti e provvedimenti, benché non menzionati, antecedenti, coevi e/o successivi o conseguenti, comunque con essi collegati anche perchè presupposti o dipendenti; ed — inoltre — per l'accertamento del diritto dei ricorrenti ad essere inquadrati, a tutti gli affetti, nella posizione funzionale di «psicologo dirigente» con decorrenza dal 15 giugno 1978 (per il dott. Manca Di Mores) e 16 giugno 1971 (per il dott. Peduzzi); o veriori posizioni livelli e decorrenze, come in atti e per legge; con conseguente ricostruzione della carriera e condanna dell'Amministrazione competente al pagamento delle somme relative a tale reinquadramento, con svalutazione ed interessi dalle singole scadenze al saldo:

Visto il ricorso con i relativi allegati:

Visto l'atto di costituzione in giudizio della U.S.S.L. n. 41 di Brescia:

Vista la propria sentenza interlocutoria n. 1196/1990 e relative acquisizioni istruttorie:

Visto l'atto di rinuncia al giudizio da parte del dott. Peduzzi Alessandro:

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese e la nota di udienza del ricorrente:

Visti gli atti tutti della causa;

Vista la propria sentenza di pari data:

Data per letta, alla pubblica udienza del 25 ottobre 1991, la relazione del cons. Armando Ingrassia:

Uditi l'avv. Giuseppe Porqueddu per i ricorrenti e l'avv. Giacomo Bonomi per la U.S.S.L. n. 41 resistente;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con atto notificato il 6 luglio 1987 e depositato in segreteria il successivo 10 luglio, i ricorrenti richiedevano, previo annullamento degli atti in epigrafe indicati ed accertamento del loro diritto, l'inquadramento — con diversa decorrenza — nella posizione funzionale di «psicologo dirigente», ed in subordine (limitatamente al ricorrente Manca), in quella di «psicologo coadiutore», con ogni conseguenza in punto ricostruzione delle carriere, corresponsione degli arretrati e differenze stipendiali, con interessi e rivalutazione monetaria.

Fatta una ampia esposizione circa la loro vicenda impiegatizia di provenienza (dall'E.N.P.I.) ed illustrato il quadro normativo, nel cui ambito erano maturati gli inquadramenti che qui censurano, ne rivendicano — come si è visto — altri ritenuti più rispondenti alle funzioni espletate, sottolineando la intrinseca ingiustizia ed erroneità degli inquadramenti stessi come disposti dalla U.S.S.L. n. 41 e dalla Regione, avuto riguardo ai principi ispiratori della delega contenuta nella legge n. 833/1978 (artt. 47 e 67); a quelli della legge quadro sul pubblico impiego n. 93/1983 (artt. 4 e 17 e segg.), ed, altresì ai precetti emergenti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Si costituiva in giudizio la intimata U.S.S.L. n. 41, la quale, nel contestare domande e difese dei ricorrenti, richiedeva, preliminarmente, che il ricorso fosse dichiarato irricevibile, avendo essa Amministrazione comunicato ai predetti dipendenti, già con lettere del 21 aprile 1986, «notificate il 5 maggio 1986» le posizioni di lavoro che ora — tardivamente — sottopongono a censura.

Tanto i ricorrenti che l'amministrazione producevano memorie e documenti a sostegno delle rispettive domande e difese.

Con sentenza interlocutoria n. 1196 del 12 novembre 1990, venivano richiesti alla U.S.S.L. n. 41 più precisi elementi a conforto della eccepita tardività del ricorso.

La predetta amministrazione ha adempiuto all'indicato incombenza istruttorio il 9 gennaio 1991.

Con atto depositato il 22 ottobre 1991, il dott. Peduzzi Alessandro ha rinunciato — avendo ottenuto il chiesto inquadramento — al ricorso con accettazione della U.S.S.L. intimata della compensazione delle spese.

Con nuova memoria, il dott. Manca Di Mores ha insistito nelle offerte difese e domande.

All'udienza del 25 ottobre 1991, la controversia è stata ritenuta in decisione.

Con sentenza di merito n..... di pari data, mentre si è dato atto della rinuncia al ricorso da parte del dott. Alessandro Peduzzi, per quanto concerne l'altro ricorrente, il dott. Manca Di Mores Ettore, disattesa la preliminare eccezione di irricevibilità del ricorso formulata dalla resistente U.S.S.L. n. 41; dichiarata inammissibile la domanda di accertamento del proprio preteso diritto allo inquadramento nelle qualifiche rivendicate, e disattese, altresì, le censure proposte avverso il proprio inquadramento (nella sede della legittimità ordinaria), si è ritenuto, per contro, rilevante e non manifestamente infondata la affacciata questione di legittimità costituzionale — limitatamente alla domanda subordinata di inserimento nella qualifica di «coadiutore tecnico» — per contrasto della applicata tabella di cui all'allegato n. 2 del d.P.R. n. 761/1979 (quadro «biologi, chimici, fisici e psicologi») con gli artt. 3 e 97 della Costituzione. Di conseguenza, si è provveduto a sospendere il giudizio relativo sino alla pronuncia della Corte costituzionale, cui vengono sottoposte, in proposito, le osservazioni che seguono nella parte in diritto.

DIRITTO

Come si è premesso in fatto, con sentenza di pari data, la sezione ha dato atto della rinuncia alla impugnazione da parte di uno dei ricorrenti, il dott. Peduzzi Alessandro, per l'integrale riconoscimento della sua pretesa disposto dall'amministrazione sanitaria.

Ha, quindi, disatteso la eccezione di irricevibilità del ricorso formulata dalla stessa Amministrazione, ma anche le censure proposte — nella sede della legittimità ordinaria — dell'altro ricorrente, dott. Manca Di Mores Ettore, avverso il proprio collocamento nel ruolo sanitario della regione «Lombardia», profilo professionale «psicologo», posizione funzionale «collaboratore», avendo verificato la correttezza dell'inquadramento deliberato dai competenti organi in puntuale applicazione della apposita tabella di equiparazione di cui all'allegato n. 2 del d.P.R. 20 dicembre 1961, quadro «biologi, chimici, fisici, psicologi».

Ancora, la sezione — con la stessa sentenza — ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionali sollevata dal dott. Manca Di Mores Ettore con riguardo alla sua pretesa (principale) a conseguire l'inserimento nella posizione funzionale di «psicologo dirigente», non avendo egli diretto o coordinato una unità di lavoro complessa nella sua non breve vicenda professionale presso il disciolto E.N.P.I., donde proviene.

Ha ritenuto, poi, il collegio e ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso proposta con riguardo alla pretesa formulata in via subordinata e volta a conseguire l'inserimento nella posizione funzionale intermedia di «psicologo coadiutore», e che concerne, come in appresso si dirà, la ricordata tabella di equiparazione.

In proposito, ha sottolineato il ricorrente la intrinseca irragionevolezza ed arbitrarietà di una previsione equiparativa di cui alla tabella in questione, che consente di inserire nella infima posizione funzionale di «psicologo collaboratore», professionisti di sperimentata esperienza, appartenenti alla prima qualifica professionale, se provenienti dai disciolti enti parastatali, e giovani psicologi neo-assunti o di già nella qualifica di assistenti se provenienti dagli enti ospedalieri.

La stessa tabella di equiparazione impedisce a chi, come il ricorrente, ha circa venti anni di attività professionale (essendo stato assunto nel 1959, di cui circa dieci (dal 15 giugno 1970) con laurea ed in carriera direttiva, di accedere, perché proveniente da disciolto ente parastatale, nella posizione funzionale di «coadiutore», che, invece, viene elargita al personale di provenienza dalle regioni o dagli enti locali, solo che, alla data del 20 dicembre 1979, si trovasse nell'ottavo livello funzionale e con meno di otto anni di servizio, o, addirittura, nel settimo livello funzionale.

Per tale ultimo personale, oltre a richiedersi, meno di otto anni di servizio o nessuna anzianità (v. livello settimo), contro i dieci richiesti per il personale provenienti dal parastato, non si richiede — in aggiunta — la direzione (da almeno un anno) di una struttura organizzativa (cfr. cit. tab. di equiparazione di cui all'allegato n. 2 al d.P.R. n. 761/1979).

Pare al collegio una siffatta previsione fortemente ingiusta e davvero assai arbitraria.

Codesta Corte costituzionale, in occasione dell'esame di questione pressoché analoga, allora riguardante gli assistenti sociali (sentenza n. 827 del 5-21 luglio 1988), ebbe modo di mettere in luce l'irragionevole discriminazione in danno di tale categoria professionale, in assenza di un razionale fondamento che giustificasse la differenziazione basata solo sulla diversità della provenienza.

È da credere che, anche nel caso che si esamina, possa essere colta l'arbitrarietà ed irragionevolezza, oltre che l'intrinseca incongruenza della ricordata differenziazione discriminatoria a danno degli psicologi di una certa fascia di impiego proveniente dal parastato, che manifestamente appare contrastare, come osservato dal ricorrente, oltre che con i principi ispiratori della delega contenuta nella legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833 (artt. 47 e 67) ed in quelli di cui alla legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93 (artt. 4 e 17 e segg.), principalmente, e soprattutto, con il principio di eguaglianza e di parità in situazioni di cui all'art. 3 della Costituzione e con il principio di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 della stessa Carta costituzionale, non sembrando che si sia fatto buon governo — da parte del legislatore delegato — dei predetti precetti di rango costituzionale, quando professionalità talvolta più severamente selezionate e di più antica data vengono, come accade nel caso del dott. Manca, mortificate, privilegiandosi, per contro, esperienze professionali più recenti e per certo non più importanti, maturate presso gli Enti locali o regionali, dove — notoriamente — più agevole era la impressione nei livelli (non a ruolo chiuso, come nell'E.N.P.I.) ed i livelli non erano di per se significativi.

Solo l'assenza della direzione di una struttura organizzativa complessa, come prima notato, nella esperienza professionale del dott. Manca, ha convinto il collegio della manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dal medesimo con riguardo alla pretesa — formulata in via principale — di inserimento nella posizione funzionale di «psicologo-dirigente», ma dubbi non paiono sussistere con riferimento alla pretesa subordinata di pervenire alla più congrua qualifica di «psicologo-coadiutore».

In forza delle premesse considerazioni, la sezione, condividendo le tesi e domande dal ricorrente dott. Manca, solleva questione di legittimità costituzionale della ripetuta tabella di equiparazione delle qualifiche e livelli funzionali del personale da inquadrare nei ruoli nominativi regionali — «biologi - chimici - fisici - psicologi» — di cui all'allegato n. 2 al cit. d.P.R. n. 761/1979, nella parte in cui richiede, per la collocazione nella posizione funzionale di «psicologo-coadiutore» più elevati requisiti professionali e di carriera per il personale proveniente dal parastato rispetto a quello proveniente dalle regioni e dagli enti locali, per il quale ultimo personale bastano (per conseguire la predetta più elevata posizione funzionale di «coadiutore») l'espletamento di funzioni di psicologo nell'ottavo livello e meno di otto anni di servizio alla data del 20 dicembre 1979, o, addirittura, il trovarsi collocati — magari da un solo giorno (alla stessa data) — nel settimo livello, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La rilevanza è evidente, atteso che la criticata tabella di equiparazione è di ostacolo all'accoglimento — nella sede di legittimità ordinaria — della pretesa del ricorrente.

P. Q. M.

Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della tabella di equiparazione del personale da inquadrare — quadro «biologi - chimici - fisici - psicologi» — di cui all'allegato n. 2 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, nella parte relativa ai requisiti richiesti al personale proveniente dal parastato per l'inserimento nella posizione funzionale di «psicologo - coadiutore», come precisato in premessa, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione;

Sospeso, tal fine, il giudizio sino alla pronuncia della Corte costituzionale;

Ordina alla segreteria della sezione di curare che la presente ordinanza venga trasmessa, insieme agli atti di causa, in copia certificata conforme, a' sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla Corte costituzionale, ed, altresì, notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso, in Brescia, nella camera di consiglio del 13 dicembre 1991.

Il presidente-estensore: INGRASSIA

N. 125

Ordinanza emessa il 9 maggio 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 febbraio 1992) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Brasca Giuseppe contro il Ministero del tesoro ed altra

Impiego pubblico - Dirigenti delle amministrazioni statali che alla data di entrata in vigore del d.-l. n. 413/1989 avevano già compiuto il sessantacinquesimo anno di età - Esclusione di tale categoria, dal diritto al trattamento in servizio fino al settantesimo anno di età così come stabilito per gli altri dirigenti civili dello Stato - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quinquies*, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 37).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi nn. 1229 e 1947 del 1990 proposti dal sig. Giuseppe Brasca rappresentato e difeso dall'avv. Renato Recca presso il quale è elettivamente domiciliato in Roma, piazza Prati degli Strozzi n. 31 come da procura speciale al rogito notaio Edmondo Milozza rep. n. 128896 del 23 aprile 1991 in atti, contro il Ministero del tesoro, ragioneria generale dello Stato, in persona del Ministro del tesoro *pro-tempore* e, limitatamente al ric. n. 1947 del 1990 contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri dipartimento della funzione pubblica in persona del legale rappresentante *pro-tempore* costituiti in giudizio col patrocinio dell'avvocatura generale dello Stato presso cui sono per legge domiciliati; per l'annullamento:

a) ric. n. 1229/1989: del provvedimento «in corso di perfezionamento» comunicato il 13 marzo 1989 con nota prot. n. 62517, datata 10 novembre 1968, con il quale viene disposto il collocamento a riposo del ricorrente per raggiunti limiti di età con effetto dal 1° novembre 1989;

b) ric. n. 1947/1990:

1) del provvedimento 19 aprile 1990, n. 29518, comunicato all'interessato il 20 aprile 1990, con cui il Ministero del tesoro, ragioneria generale dello Stato ha respinto un'istanza del Brasca diretta ad ottenere la riammissione in servizio;

2) della circolare 3 aprile 1990 n. 48509, con cui il Dipartimento per la funzione pubblica ha, tra l'altro, ritenuto che destinatari dell'art. 1, comma 4-*quinquies*, d.-l. n. 413/1989 convertito in legge n. 37/1990, siano i dirigenti civili dello Stato, «in servizio alla data di entrata in vigore del d.-l. n. 413/1989 (31 dicembre 1989)»;

3) di ogni altro atto antecedente, contestuale, successivo, e/o comunque connesso;

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 9 maggio 1991 la relazione del consigliere Chiarenza Millemaggi Cogliani e udito, altresì, l'avv. Recca;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

FATTO

I. — Il dott. Giuseppe Brasca, nato a Vibo Valentia l'11 ottobre 1924, ha impugnato con un primo ricorso (notificato il 12 aprile 1989 e depositato il successivo 6 maggio) il provvedimento «in corso di perfezionamento» comunicatogli il 13 marzo 1989 con nota prot. n. 62517 del 10 novembre 1988, col quale l'amministrazione di appartenenza (Ministero del tesoro, ragioneria generale dello Stato) ha disposto il suo collocamento a riposo per raggiunti limiti di età con effetto dal 1° novembre 1989.

Premesse talune notazioni sulla normativa vigente al tempo della immissione in ruolo (1° luglio 1953) e quella sopravvenuta nel tempo, il ricorrente lamenta che nei suoi confronti abbia trovato applicazione l'art. 4, primo comma, del testo unico 29 dicembre 1973, n. 1092, in forza del quale, appunto, è stato collocato a riposo dal primo giorno del mese successivo a quello del compimento del sessantacinquesimo anno di età, nonostante il mancato conseguimento, a tale data di quaranta anni di servizio effettivo.

Il provvedimento in questione sarebbe illegittimo per violazione e falsa applicazione di legge (primo motivo), violazione e falsa applicazione del potere organizzatorio di cui all'art. 97 della Costituzione (secondo motivo), violazione di diritto quesito e disparità di trattamento (terzo motivo).

Con il primo motivo di impugnazione il ricorrente prospetta una lettura dell'art. 4 del testo unico n. 1092/1973 (terzo e quarto comma) in relazione all'art. 4 della legge 15 febbraio 1958, n. 46, e del precedente testo unico del 1895 (vigente al tempo della assunzione in servizio) in forza della quale si rinverrebbe, nella vigente normativa il principio secondo cui il dipendente statale che non abbia compiuto il periodo massimo di permanenza in servizio vi debba essere mantenuto anche oltre il raggiungimento del limite di età onde consentirgli di realizzare il tetto massimo del trattamento pensionistico.

Il secondo ed il terzo motivo pongono invece, subordinatamente, argomenti volti a sostenere la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 della legge 15 febbraio 1958, n. 46 e 4 del testo unico 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui escludono dal diritto a rimanere in servizio oltre il limite del sessantacinquesimo anno di età e fino al raggiungimento dei quaranta anni di servizio effettivo e non oltre il settantesimo anno di età, il personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 15 febbraio 1958, n. 46 e del testo unico 29 dicembre 1973, n. 1092, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

All'esito favorevole del giudizio della Corte costituzionale, cui si chiede che gli atti vengano rimessi, conseguirebbe l'illegittimità riflessa del provvedimento impugnato e quindi l'annullamento per tali motivi, del provvedimento medesimo.

Il potere del legislatore di organizzare i pubblici uffici incontrerebbe il limite fissato dall'art. 97 della Costituzione il quale non consentirebbe che solo per talune categorie di dipendenti e non per altri sia annesso il beneficio della permanenza in servizio oltre il limite di età quando una legge sopravvenuta muti il tetto anagrafico di permanenza in servizio, e ciò anche per la considerazione che tale beneficio sembrerebbe rispondere ad un principio acquisito dall'ordinamento, come emergerebbe dal diffondersi della normativa con tale contenuto (art. 6 della legge 30 maggio 1964, n. 336, art. 15 della legge 30 luglio 1973, n. 777, art. 6 della legge 26 febbraio 1982, n. 54 — secondo motivo). D'altra parte, la circostanza che il beneficio si riconosca a talune categorie di personale, colloca fra i diritti quesiti quello al mantenimento di un determinato regime ai fini del trattenimento in servizio, e determina disparità di trattamento al danno di quanti di tale beneficio non fruiscano (terzo motivo).

2. — Con atto notificato il 6 giugno 1990 e depositato il successivo 12 giugno, il medesimo ricorrente impugna il provvedimento con cui è stata respinta la sua istanza diretta ad ottenere la riammissione in servizio e la circolare meglio specificata in epigrafe con cui il Dipartimento per la funzione pubblica ha, tra l'altro, ritenuto che destinatari dell'art. 1, comma 4-*quinquies*, del d.-l. n. 413/1989, convertito in legge n. 37/1990 fossero i soli dirigenti civili dello Stato in servizio alla data di entrata in vigore del d.-l. n. 413/1989.

A sostegno dell'impugnazione si deduce:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 7, comma 4-*quinquies*, del d.-l. n. 413/1989 convertito in legge n. 37/1990 e contraddittorietà della circolare in epigrafe.

Sostiene il ricorrente che la locuzione che fissa la decorrenza della norma invocata «dalla data di entrata in vigore del decreto-legge *de quo* (e cioè 31 dicembre 1989) non starebbe a significare che destinatari della norma siano i soli dirigenti ancora in servizio alla data anzidetta, occorrendo, invece che il dirigente sia ancora in condizione di prestare il servizio a tale data (anche mediante riassunzione) in modo da raggiungere il massimo della pensione (o il settantesimo anno di età).

Una diversa interpretazione della disposizione perpetuerebbe infatti una situazione di disparità di trattamento fra dipendenti in posizione analoga. Peraltro la questione assume rilievo nella fattispecie in cui l'interessato non ha prestato acquiescenza al collocamento a riposo proponendo il ricorso di cui prima si è detto; fra l'altro si verte in una situazione in cui l'interessato non ha provveduto al riscatto degli studi universitari e del servizio militare per cui non sussisterebbero ostacoli e preclusioni all'applicazione della normativa;

2) violazione dell'art. 131 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3. Nella specie risulterebbe altresì violata la norma sopracitata per la considerazione che vacante il posto, non si sarebbe potuto esprimere il diniego alla riassunzione senza aver prima acquisito il parere del consiglio di amministrazione;

3) su entrambi i ricorsi è stata respinta dal tribunale la domanda incidentale di sospensione;

4) l'amministrazione si è costituita in giudizio per resistere ad entrambi i ricorsi;

5) per completezza espositiva va infine soggiunto che per entrambi i ricorsi all'interessato ha variamente mutato il difensore, procuratore legale, ed il domicilio, risultando da ultimo, difeso e rappresentato dall'avv. Renato Recca con studio in Roma, piazza Prati degli Strozzi n. 31 ed ivi elettivamente domiciliato, come da procura speciale in notar Edmondo Milozza rep. n. 128896 del 23 aprile 1991, in atti;

6) con memoria 27 aprile 1991 unica per entrambi i ricorsi, il nuovo difensore costituito ha altresì sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinq*ues, del d.-l. n. 413/1989 convertito dalla legge n. 37/1990 per violazione degli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione chiedendo altresì l'affermazione del diritto dell'attuale ricorrente a permanere in servizio fino al raggiungimento del quarantesimo anno di servizio.

DIRITTO

1. — Pregiudizialmente il collegio ritiene di dover consentire alla riunione dei ricorsi, richiesta dal ricorrente in considerazione delle connessioni oggettive che si rinvengono nelle due controversie.

2. — Va quindi precisato che il dott. Giuseppe Brasca, dirigente superiore della ragioneria generale dello Stato è stato collocato a riposo anteriormente alla entrata in vigore della legge 28 marzo 1990, n. 37, che, in sede di conversione, ha introdotto l'art. 1, comma 4-*quinq*ues, al d.-l. n. 413/1989, ed ancor prima anche della entrata in vigore del citato decreto (31 dicembre 1989) e cioè a far tempo dal 1° novembre 1989, a seguito del compimento del sessantacinquesimo anno di età. E però, all'atto di entrata in vigore della nuova normativa la questione era *sub indice* per avere l'interessato già proposto impugnazione contro il provvedimento «in corso» comunicatogli con nota 13 marzo 1989.

Successivamente, il medesimo ricorrente, alla luce della sopravvenuta normativa ha fatto istanza tempestiva di riammissione in servizio per fruire del trattenimento fino al conseguimento del quarantesimo anno di servizio (e non oltre il compimento del settantesimo anno di età) con ciò provocando il provvedimento negativo oggetto del secondo ricorso.

3. — Così riassunta sinteticamente la vicenda in fatto, osserva il collegio che, allo stato della normativa vigente, del tutto ultroneo e fuorviante è il riferimento al r.d. 21 febbraio 1895, n. 70, espressamente abrogato (come anche fatto notare dalla resistente amministrazione) dall'art. 254 del testo unico 29 dicembre 1973, n. 1092, in forza del quale risultano anche espressamente abrogate le successive modificazioni e integrazioni del t.u. del 1895 cit., il r.d. 22 aprile 1909, n. 229 e le relative modificazioni e integrazioni, nonché «tutte le altre norme relative al trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato vigenti alla data del 21 dicembre 1973, salve le disposizioni richiamate dal presente testo unico».

Quanto al correttivo previsto dall'art. 4, primo comma, della legge 15 febbraio 1958, n. 46, esso aveva (come sempre ricordato dall'amministrazione) una valenza molto limitata nel tempo (un quinquennio dalla data di entrata in vigore della legge medesima) e pertanto non se ne possono desumere né la volontà del legislatore di fare salve — in maniera generalizzata — «aspettative» sorte nel previgente regime, né, a maggior ragione, argomenti interpretativi dell'art. 4, terzo comma, del t.u. n. 1092/1973 tali da far ritenere applicabile, all'attuale ricorrente, una normativa diversa da quella di cui l'amministrazione ha inteso fare applicazione.

Peraltro, la formula normativa è ben chiara, nel precisare che «gli impiegati civili di ruolo e non di ruolo sono collocati a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età (art. 4, primo comma, del t.u. n. 1092/1973)» così come è puntuale nello stabilire le eccezioni alla regola generale dianzi espressa (art. 4, terzo comma, del t.u. cit.).

Altrettanto è da dire della nuova normativa che ha esteso ai dirigenti civili dello Stato le disposizioni che consentono al personale della scuola di rimanere in servizio oltre il sessantacinquesimo anno di età e fino al raggiungimento del numero di anni di servizio richiesto per conseguire il massimo della pensione e non oltre il settantesimo anno di età (legge 30 luglio 1973, n. 477, art. 15).

In particolare, con riguardo a quest'ultima normativa (art. 1, comma 4-*quinq*ues del d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990 n. 37) correttamente l'amministrazione (con la circolare impugnata con il secondo ricorso) ha individuato i destinatari della disposizione nel personale dirigente civile delle amministrazioni dello Stato cui trovino applicazione le norme del t.u. n. 1092/1973, in servizio alla data del 1° ottobre 1974 ed ancora in servizio alla data di entrata in vigore del d.-l. n. 413/1989 (31 dicembre 1989), salvo quanto disposto dall'art. 10, sesto comma, del d.-l. n. 357/1989 convertito con modificazioni nella legge n. 417/1989.

4. — Osserva peraltro il collegio che la posizione dell'attuale ricorrente, così come definita sulla base del t.u. del 1973 era ancora *sub indice* all'atto dell'entrata in vigore della nuova disciplina che ha introdotto un trattamento sperequativo dei dirigenti in servizio alla data del 1° ottobre 1974, favorendo quanti erano ancora in servizio alla data del 31 dicembre 1989, rispetto ai dirigenti statali che, anche per poco, a tale data avevano cessato di essere in servizio.

Essa pertanto, qualora trovasse soluzione favorevole la questione di legittimità costituzionale sollevata con la citata memoria, sarebbe suscettibile di essere regolata dallo *ius superveniens* scaturente dalla eventuale sentenza additiva della Corte costituzionale.

Una siffatta considerazione induce a ritenere rilevante la questione anzidetta la quale, come è noto può essere proposta in ogni stato e grado del giudizio, senza che rilevi, in relazione alle censure proposte con il secondo dei ricorsi in esame, la circostanza che il vizio di legittimità costituzionale si appalesi proposto per la prima volta con la memoria non notificata, trattandosi di questione che, in relazione alla norma invocata a sostegno dell'impugnazione può anche essere rilevata d'ufficio e la cui soluzione è destinata comunque a riflettersi sull'uno e sull'altro dei ricorsi in esame, in senso favorevole per l'attuale ricorrente.

5. — Ciò premesso, ritiene il collegio che delle due questioni di legittimità costituzionale rilevanti nei giudizi *de quibus* la prima (illegittimità dell'art. 4 della legge 15 febbraio 1958, n. 46 e 4 del t.u. 29 dicembre 1973, n. 1092, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione) debba dichiararsi manifestamente infondata, mentre la seconda (illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinquies* del d.-l. 7 dicembre 1989, n. 413, come convertito con modificazioni dalla legge 27 dicembre 1989, n. 413, in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione) debba essere rimessa alla Corte costituzionale, essendo non manifestamente infondato il sospetto di incostituzionalità avanzato dal ricorrente e comunque formulabile d'ufficio.

6.1. — Quanto alla prima questione osserva il collegio che appare del tutto ragionevole che l'art. 4 della legge 15 febbraio 1958, n. 46, nel modificare il regime giuridico delle pensioni ordinarie a carico dello Stato abbia posto una disciplina transitoria di maggior favore, quanto al limite di età, per un ristretto numero di soggetti costituito da dipendenti ormai prossimi al collocamento a riposo, i quali avevano fatto affidamento sulla possibilità di conseguire un determinato trattamento pensionistico, ed in vista di ciò avevano organizzato in massima parte le proprie economie ed il proprio personale regime di vita e di lavoro. In tal senso, nessuna sperequazione può ravvisarsi fra tale categoria di dipendenti e quanti, viceversa (come l'attuale ricorrente), avessero invece da poco iniziato a prestare la propria attività alle dipendenze delle amministrazioni statali e fossero pertanto in grado di dare un diverso tipo di organizzazione alla propria esistenza, anche per gli aspetti economici connessi alla cessazione dal servizio.

6.2. — Per diverse considerazioni ritiene il collegio manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del t.u. del 1973, seguendo anche, in ciò, l'insegnamento della Corte costituzionale.

Appartiene infatti alla discrezionalità del legislatore stabilire trattamenti privilegiati per categorie omogenee di pubblici dipendenti. E, pertanto, l'art. 4 del t.u. 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui mantiene in vita «le norme vigenti che stabiliscono limiti fissi di età per il collocamento a riposo di dipendenti civili dello Stato che appartengono a particolari categorie e quelle che stabiliscono per il personale insegnante una particolare decorrenza della cessazione dal servizio nonché le norme che prevedono il trattenimento in servizio dopo il raggiungimento dei limiti fissi di età» (art. 4, quarto comma, t.u. cit.) non si presta al sospetto di contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, trattandosi di disposizione che trova la sua ragione di essere nella particolarità delle situazioni disciplinate dalle norme speciali e che non consente accostamenti di alcun genere fra la generalità dei soggetti cui si indirizzano i primi due commi dell'art. 4 e le categorie particolari destinatarie delle norme di favore.

7. — A diverse riflessioni induce la normativa contenuta nell'art. 1, comma 4-*quinquies*, del d.-l. 7 dicembre 1989, n. 413, più volte citato.

La norma ha avuto, come è logico ritenere, un intento perequativo nei confronti dei dirigenti dello Stato in rapporto al personale ispettivo, direttivo, docente e non docente della scuola in servizio alla data del 1° ottobre 1974.

In favore di quest'ultima categoria infatti la legge 3 luglio 1973, n. 477 (art. 15, secondo e terzo comma) ha stabilito la possibilità di rimanere in servizio oltre il compimento del sessantacinquesimo anno di età (e non oltre quello del compimento del settantesimo anno di età) al fine di conseguire il trattamento massimo o minimo della pensione o un trattamento più favorevole oltre il minimo (cfr. Corte costituzionale 9 luglio 1986, n. 207, in *Gazzetta Ufficiale* n. 38 del 1° agosto 1986) salvo quanto precisato dall'art. 10, sesto comma, del d.-l. n. 357/1989 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 417/1989, circa il servizio utile da prendere in considerazione per i fini che qui interessano.

Ora non può non vedersi come tale intento perequativo resti frustato, all'interno della stessa categoria dei dirigenti che il legislatore ha inteso beneficiare, attraverso la limitazione derivante dalla decorrenza impressa alla disposizione medesima (31 dicembre 1989), decorrenza che taglia fuori dal beneficio gran parte dei dipendenti in servizio il 1° ottobre 1974, così da fare, della norma di favore, quasi un provvedimento *ad personam*, a beneficio esclusivo di pochi eletti, senza che nulla giustifichi, sul piano della identità delle posizioni, dei bisogni di vita, delle aspettative, la diversità di trattamento rispetto a quanti, in qualità di dirigenti, abbiano compiuto il sessantacinquesimo anno di età anteriormente (anche se di poco) al 31 dicembre 1989.

Il collegio non condivide la tesi del ricorrente secondo cui l'attuale sistema normativo sarebbe nelle linee comuni e generali orientato nel senso del diritto al mantenimento in servizio fino al conseguimento del massimo della pensione, quale che sia l'età dell'interessato e comunque fino e non oltre, il compimento del settantesimo anno di età.

Al contrario sussistano ancora, nel vigente ordinamento, sistemi differenziati che trovano ragion d'essere nelle particolarità proprie delle situazioni variamente disciplinate con speciale normativa di favore.

Nella specie il sospetto di illegittimità costituzionale alla stregua degli artt. 3 e 97 (e non anche dell'art. 36 irrilevante nella fattispecie) nasce dalla impossibilità di individuare all'interno della stessa categoria dei dirigenti statali cui la norma si indirizza (quelli in servizio al 1° ottobre 1974) elementi differenziati che lascino intravedere una ragionevole spiegazione della disparità di trattamento fra coloro che hanno compiuto il sessantacinquesimo anno di età prima del 31 dicembre 1989 e quanti abbiano raggiunto tale limite successivamente, tale cioè da giustificare soltanto per i secondi e non anche per i primi il trattenimento in servizio al fine di far loro conseguire il trattamento pensionistico più favorevole. A meno che la giustificazione non debba farsi risiedere nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica.

Ma è più che evidente, in tal caso, che nessuna particolarità delle situazioni soggettive è idonea a rendere ragione del limite posto alla operatività della disciplina di favore che così come congegnata finirebbe col fare, dell'atto legislativo, una sostanziale elargizione *ad personam*, per pochi eletti, per nessun'altra ragione più meritoria se non per essere più giovani. Ma ciò appare tanto più incongruente ove si consideri che per gli uni e per gli altri il piano economico personale, per ciò che concerne la cessazione dal servizio si è svolto sulla previsione del limite massimo del sessantacinquesimo anno di età mentre del tutto identici si prospettano, su un piano generale, i meriti connessi alla posizione di carriera e di servizio, le analogie con altre categorie già beneficiarie nel medesimo senso, le difficoltà connesse all'allungamento della vita media in relazione alla cessazione dal servizio in rapporto alla opportunità di garantire il miglior trattamento pensionistico e di quiescenza.

Il collegio pertanto deve condividere e per quel che occorre formulare autonomamente d'ufficio il sospetto di illegittimità costituzionale della norma sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui esclude dal beneficio i dirigenti che, in servizio alla data del 1° ottobre 1974, abbiano compiuto il sessantacinquesimo anteriormente alla entrata in vigore della suddetta norma incriminata, senza peraltro aver potuto conseguire il massimo del trattamento pensionistico, e senza che, d'altra parte, le posizioni di quiescenza risultino definite per l'acquiescenza prestata dagli interessati ai pregressi provvedimenti.

8. — Per tali aspetti, destinati a riflettersi sui ricorsi all'esame del collegio i giudizi relativi devono essere sospesi e gli atti devono essere rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio di legittimità costituzionale di cui trattasi.

P. Q. M.

Riuniti i ricorsi in epigrafe;

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-quinquies, del d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui esclude dal beneficio i dirigenti delle amministrazioni statali che, destinatari del t.u. n. 2093/1973 e in servizio al 1° ottobre 1974, abbiano compiuto il sessantacinquesimo anno di età anteriormente alla data di entrata in vigore del d.-l. medesimo, ancorché nelle condizioni di fruizione della normativa estesa con l'anzidetta disposizione e non abbiano prestato acquiescenza al collocamento a riposo eventualmente sopravvenuto;

Sospende il giudizio in corso sui due ricorsi riuniti;

Ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone altresì che a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata a tutte le parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato o della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 maggio 1991.

Il presidente: CAMOZZI

Il consigliere estensore: MILLEMAGGI COGLIANI

N. 126

*Ordinanza emessa il 17 ottobre 1991 dal tribunale amministrativo regionale per il Veneto
sul ricorso proposto da Di Gregorio Filippo contro il Ministero dell'interno ed altri*

Impiego pubblico - Segretari comunali e provinciali - Collocamento a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Mancata previsione del trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età per conseguire benefici previdenziali così come stabilito per i dirigenti civili dello Stato - Ingiustificata disparità di trattamento.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quinquies*, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 37).

(Cost., art. 3).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1845/90 proposto dal dott. Filippo Di Gregorio, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Cartia, con elezione di domicilio presso la segreteria del t.a.r., come da mandato a margine del ricorso contro il Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege*, il prefetto della provincia di Padova, non costituito in giudizio, e notiziandone il comune di Padova, in persona del sindaco *pro-tempore*, costituitosi in giudizio *ad adiuvandum* con il patrocinio della civica avvocatura, per l'annullamento:

a) del provvedimento prefettizio 21 giugno 1990, prot. n. 249/90 s.c.p. (notificato il 2 luglio 1990) con cui è stata respinta la domanda di mantenimento in servizio del ricorrente, annullato d'ufficio il precedente decreto n. 156/s.c.p. del 13 marzo 1990 e disposto d'ufficio il collocamento a riposo del ricorrente a decorrere dalla data del 1° marzo 1990;

b) di ogni altro atto o provvedimento connesso, conseguente e o presupposto, compreso il precedente decreto prefettizio n. 54 s.c.p.;

c) in subordine, per il riconoscimento e la declaratoria di non manifesta infondatezza della eccezione di incostituzionalità dell'art. 1-*quinquies* della legge n. 37/1990;

ed infine, in ulteriore subordine, affinché venga riconosciuto e dichiarato che la determinazione del collocamento a riposo a decorrere dal 1° marzo 1990 non può avere efficacia retroattiva e può esplicare effetti solo per il futuro, e cioè a decorrere dal 5 agosto 1990 o, quantomeno, dal 18 luglio 1990;

Visto il ricorso, notificato il 7 e 9 luglio 1990 e depositato presso la segreteria il 19 luglio 1990 con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della regione;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 17 ottobre 1991, relatore la dott.ssa Settesoldi, l'avv. Cartia per il ricorrente, l'avvocato dello Stato Romano per il Ministero e l'avv. Laverda per il comune di Padova;

Ritenuto e considerato quanto segue:

FATTO

Il ricorrente, segretario comunale generale di classe I/A e titolare della segreteria generale del comune di Padova, avrebbe dovuto essere collocato a riposo con il 1° marzo 1990, al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età, come già decretato dal prefetto della provincia di Padova con atto 23 gennaio 1990, n. 54 s.c.p.

In data 28 febbraio 1990 egli avanza istanza di essere mantenuto in servizio sino al raggiungimento del limite dei quarant'anni di servizio, raggiungibili entro il settantesimo anno di età, così come concesso ai dirigenti civili dello Stato dall'art. 1, comma 4-*quinquies*, della sopravvenuta legge 28 febbraio 1990, n. 37, di conversione del d.l. 22 dicembre 1989, n. 413.

Il prefetto di Padova dapprima, con decreto 13 marzo 1990, prot. n. 156 s.c.p. sospendeva il già adottato decreto di collocamento a riposo «nelle more delle decisioni da adottare in ordine alla richiesta del predetto segretario», e, successivamente, con l'atto in questa sede impugnato *sub a)*, negava al ricorrente la possibilità di beneficiare della norma in questione, non essendogli riconosciuta la qualifica di funzionario dello Stato.

L'atto succitato, ancorché affermi di confermare il precedente decreto prefettizio n. 54/s.c.p. del 23 gennaio 1990, non avrebbe natura di atto confermativo perché farebbe seguito ad un'istruttoria in ordine alla domanda di mantenimento in servizio avanzata dal ricorrente.

Il ricorso deduce i seguenti motivi:

1) Erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 1, comma 4-*quinquies*, della legge n. 37/1990. Eccesso di potere per erroneità di presupposti e disparità di trattamento.

La norma in questione dovrebbe applicarsi anche ai segretari comunali, cui è stata da tempo attribuita la qualifica di funzionario dello Stato.

Vengono all'uopo richiamate gli artt. 173 del t.u.l.c.p. di cui al r.d. 3 marzo 1934, modificato poi dalla legge n. 815/1942 e dalla legge n. 748/1954 e 34, primo comma della legge 8 giugno 1962, n. 604, modificata dal d.P.R. n. 749/1972. Infine si precisa che qualsiasi possibile dubbio sulla spettanza dello *status* di funzionario statale è stato chiarito dall'art. 52 della legge n. 142/1990, che avrebbe al riguardo portata interpretativa.

Di fatto poi si ricorda che i segretari comunali e provinciali sono solo funzionalmente inseriti nell'organizzazione dell'ente locale, con il quale intrattengono il rapporto organico, mentre il rapporto di servizio intercorre con l'amministrazione statale (il Ministero dell'interno), che ha competenza in materia di *status* dei dipendenti in questione, tanto è vero che i segretari comunali sono inseriti, al fine della disciplina contrattuale, nel comparto «Ministeri»:

2) eccesso di potere per erroneità di valutazione in ordine al collocamento a riposo. Straripamento di potere.

In ogni caso, e in via subordinata, il ricorrente, dal momento che il precedente decreto di collocamento a riposo era stato sospeso, avrebbe dovuto essere considerato in servizio fino al momento in cui gli è stato comunicato il decreto n. 156/1990. Quest'ultimo è stato notificato in data 2 luglio 1990 e si sarebbe dovuti concedere almeno otto giorni di tempo per procedere alle consegne. Detto termine andava poi aumentato delle ferie non godute per esigenze di servizio nel 1989 e del rateo del 1990, sicché il ricorrente avrebbe dovuto essere mantenuto in servizio almeno fino al 5 agosto 1990;

3) incostituzionalità dell'art. 1-*quinquies* della legge n. 37/1990. Nell'assunto che, ritenendo corretta l'interpretazione ministeriale, la legge in questione discriminerebbe in danno di dipendenti il cui procedimento di reclutamento, svolgimento di carriera e cessazione dal servizio è uguale a quello dei dipendenti civili dello Stato, con violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'interno, che ha controdedotto per il rigetto del ricorso, ed il Comune di Padova, il quale ha dichiarato di farlo *ad adiuvandum* del ricorrente.

DIRITTO

Con il presente ricorso vengono avanzate due domande: quella principale concerne sostanzialmente il diritto ad essere trattenuto in servizio fino al compimento dei settanta anni onde maturare il massimo di anzianità pensionistica, sia per via di interpretazione della legge 28 febbraio 1990, n. 37, sia, in via subordinata, eccependo l'incostituzionalità della legge medesima. La domanda subordinata mira invece ad ottenere la postdatazione della data di collocamento a riposo fino al 5 agosto 1990, e cioè ad un momento successivo alla comunicazione del decreto prefettizio n. 249/1990 del 21 giugno 1990, che annullava la precedente determinazione di sospendere il collocamento a riposo mantenendone la originaria decorrenza del 1° marzo 1990.

La normativa attuale non permette, ad avviso della sezione, l'accogliimento della domanda principale del ricorrente.

Infatti, la norma di cui viene invocata l'applicazione, e cioè l'art. 1, comma 4-*quinquies*, del d.l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 37, si riferisce unicamente a quella ben precisa ed individuabile categoria di dipendenti statali che rivestono le specifiche qualifiche appartenenti alla *species* dei «dirigenti civili dello Stato», caratterizzate da un particolare regime di competenze e responsabilità. Non si intende con questo negare che anche i segretari comunali e provinciali appartengano al *genus* del personale statale; sta di fatto però che la loro carriera è articolata secondo regole autonome e totalmente diverse da quelle del restante personale statale e, in particolare, dalla *species* dei dirigenti statali, tanto che in nessun modo possono essere fatti rientrare fra questi.

Al contrario, si deve rilevare che l'art. 25, quinto comma, del d.P.R. n. 749/1972 ha espressamente esteso a taluni segretari comunali il trattamento economico dei dirigenti dello Stato. È quindi evidente che il legislatore, intervenendo proprio per estendere loro un trattamento economico che, in base alla qualifica di appartenenza, non era di per sé attribuibile, non ha fatto che rimarcare la loro differenziazione dai dirigenti civili dello Stato. I segretari comunali possono semmai rientrare nella assai diffusa dizione di «personale equiparato ai dirigenti dello Stato».

In effetti lo stesso art. 1 della legge n. 37/1990 cit. in altri commi contempla anche tale personale equiparato o «collegato» o «con trattamento commisurato o rapportato» ai dirigenti, ed è proprio il confronto tra i restanti commi dell'art. 1 ed il comma 4-*quinquies*, dove si parla unicamente di «dirigenti civili dello Stato» che impone di prendere atto che il legislatore in tale ultima norma, ha inteso riferirsi unicamente a tale ben individuabile categoria.

Né si può dimenticare che si tratta di norma di favore e che quindi, proprio in quanto tale, non è suscettibile di alcuna interpretazione estensiva.

Prima di valutare la domanda subordinata si deve quindi vagliare se l'eccezione di incostituzionalità della norma in questione presenti i caratteri della non manifesta infondatezza, dato che è evidente la sua rilevanza in causa. È fuor di dubbio che, ove venisse ritenuta necessaria un eventuale pronuncia della Corte Costituzionale, questa risulterebbe pur sempre inerte alla domanda principale e sarebbe necessario attenderla prima di procedere all'esame della domanda avanzata in via subordinata.

L'art. 1, comma 4-*quinqies*, della citata legge n. 37/1990 dispone che: «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le disposizioni di cui all'art. 15, secondo e terzo comma della legge 30 luglio 1973, n. 477, e all'art. 10, sesto comma, del d.-l. 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, sono estese ai dirigenti civili dello Stato». In altre parole, viene estesa anche ai dirigenti dello Stato la facoltà di rimanere in servizio, oltre i sessantacinque anni e nel limite dei settanta, al fine di raggiungere il massimo o il minimo della pensione, facoltà originariamente prevista per il personale della scuola in servizio al 1° ottobre 1974, e che quindi si trovava già in servizio alla data di avvio di quelle modifiche del sistema previdenziale che proprio la legge n. 477/1973 aveva introdotto.

È di tutta evidenza che il legislatore, nel momento stesso in cui ha esteso ai dirigenti civili dello Stato una norma originariamente prevista a favore di tutt'altra categoria di personale — per la quale era giustificata dal mutamento della normativa previdenziale — ha di fatto scollegato il beneficio da alcuna giustificazione relativa a una ben identificabile ragione oggettiva. Ci si trova quindi di fronte ad una categoria di personale statale che gode di una normativa, per così dire, «pensionistica» privilegiata, senza che la normativa soprarichiamata fornisca alcuna idea della *ratio* che ha ispirato il legislatore e restringere il beneficio in questione ai soli dirigenti statali, escludendo tutto il personale che da lunga pezza veniva assoggettato ad un trattamento equiparato a quello dei dirigenti. Tanto più che non va dimenticato che già l'art. 173 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383, sanciva la qualità di funzionari dello Stato dei segretari comunali e ne garantiva l'equiparazione a tutti gli effetti agli impiegati dello Stato. In questa ottica la legge che ha successivamente loro esteso il trattamento economico dei dirigenti statali assume connotazione particolare perché di fatto chiarisce con quale categoria di impiegati dello Stato debba ritenersi operante l'equiparazione già prevista dal r.d. del 1934. Né si può ritenere che tra i dirigenti statali ed i segretari comunali e provinciali che godono di trattamento equiparato, sussistano oggettive differenze tali da giustificare che la possibilità di essere trattenuti in servizio oltre il compimento del sessantacinquesimo anno di età e non oltre il settantesimo, al fine di maturare il massimo della pensione, sia concessa ai primi e non ai secondi.

La sezione ritiene quindi che una simile discriminazione violi il principio di uguaglianza *ex* art. 3 della Costituzione e che questo comporti l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinqies*, del d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito con la legge 28 febbraio 1990, n. 37, nella parte in cui limita il beneficio in questione ai soli dirigenti civili dello Stato, con esclusione dei segretari comunali e provinciali cui era stato esteso il trattamento economico dei dirigenti statali.

La questione è rilevante in causa perché solo l'accoglimento della suddetta eccezione di incostituzionalità può consentire l'accoglimento della domanda avanzata in via principale dal ricorrente. La non manifesta infondatezza si desume dalle considerazioni precedentemente svolte.

P. Q. M.

*Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 1, comma 4-*quinqies*, del d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito con la legge 28 febbraio 1990, n. 37, nella parte in cui limita il beneficio in questione ai soli dirigenti statali con esclusione di ogni altro personale statale, tra cui in particolare i segretari comunali e provinciali cui era stato esteso il trattamento economico dei dirigenti statali;*

Sospende, frattanto, il giudizio in corso;

Dispone che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale, sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Venezia, addì 17 ottobre 1991.

Il presidente: ROSINI

L'estensore: (firma illeggibile)

Il segretario: (firma illeggibile)

N. 127

*Ordinanza emessa l'11 febbraio 1992 dalla Corte di cassazione
sul ricorso proposto dall'I.N.P.S. contro Ciaraldi Carmele*

Pensioni - Pensioni I.N.P.S. - Integrazione al minimo - Perdita, dal 1° ottobre 1983, del diritto all'integrazione al minimo per una delle pensioni nel caso di cumulo di due pensioni entrambe integrate al minimo (con conseguente riduzione di tale pensione) - Affermata sussistenza (secondo la giurisprudenza della Cassazione e con sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale) del diritto alla c.d. cristallizzazione del trattamento non più integrabile - Esclusione di tale diritto con successiva norma di interpretazione autentica - Irragionevolezza con incidenza sul diritto all'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita.

(D.-l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 6, settimo comma, convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 4, primo comma; d.-l. 21 gennaio 1992, n. 14).

(Cost., artt. 3 e 38).

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto dall'I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via della Frezza n. 17, presso la sede dell'istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati P. Vario, F. Ausenda, G. Starnoni, giusta delega in calce al ricorso, ricorrente, contro Ciaraldi Carmela, elettivamente domiciliata in Roma, via Giovanni Nicotera n. 29, presso l'avv. G. Pirani che la rappresenta e difende, giusta delega a margine del controricorso, controricorrente, per l'annullamento della sentenza del tribunale di Piacenza 20-30 giugno 1990 r.g. n. 2313/89;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza dell'11 febbraio 1992 dal cons. rel. dott. De Luca;

Udito il p.m. in persona del sost. proc. gen. dott. Domenico Iannelli che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

RITENUTO IN FATTO

Con la sentenza del 30 giugno 1990, ora denunciata, il tribunale di Piacenza confermava la sentenza del 15 marzo 1989 — appellata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.) — con la quale il pretore della stessa sede aveva dichiarato che, dal 1° ottobre 1983, Carmela Ciaraldi — essendo titolare di pensione diretta e di reversibilità a carico dell'istituto — aveva, bensì, diritto all'integrazione al trattamento minimo soltanto sulla prima pensione (ai sensi dell'art. 6, terzo comma, del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito in legge 11 novembre 1983, n. 683), ma conservava, tuttavia, l'importo del trattamento non più integrabile (c.d. «cristallizzazione»), fino al suo riassorbimento negli aumenti della pensione per effetto della perequazione automatica settimo e quinto comma del citato art. 6).

Avverso la sentenza d'appello l'I.N.P.S. propone ricorso per cassazione affidato ad un solo motivo.

L'intimata resiste con controricorso, notificato tardivamente (art. 370 del c.p.c.).

OSSERVA IN DIRITTO

1. — Con l'unico motivo del ricorso — denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 6, terzo e settimo comma, del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638 (art. 360, n. 3, del c.p.c.) — l'Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.) censura la sentenza impugnata per avere ritenuto che — anche nell'ipotesi del concorso di più pensioni — trovi applicazione la cosiddetta «cristallizzazione» del trattamento non più integrabile, sebbene questa sia prevista soltanto per il caso di perdita del diritto all'integrazione — su un'unica pensione — in dipendenza del superamento del previsto limite di reddito.

2. — L'interpretazione della disposizione in esame (terzo e settimo comma del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983), proposta dal tribunale, risulta conforme alla giurisprudenza costante di questa Corte (vedine, per tutte, le sentenze nn. 9664, 8015, 6192, 4963, 3331, 2747, 2458, 1469, 1438, 1436, 842 e 841 del 1991, 7315, e 3749 del 1990), sostanzialmente condivisa dalla Corte costituzionale (sentenza n. 418/1991 e ordinanza n. 21/1992).

Nelle more del giudizio di cassazione, tuttavia, è intervenuto l'art. 4 del d.-l. 21 gennaio 1992, n. 14 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 16, in pari data, ed entrato in vigore il giorno successivo) — intitolato «norme di interpretazione autentica e in materia di personale» — che sancisce testualmente (al primo comma):

«l'art. 6, quinto sesto e settimo comma, del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazione dalla legge 11 novembre 1983, n. 683, si interpreta nel senso che, nel caso di concorso di due o più pensioni integrate al trattamento minimo liquidate con decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore del predetto decreto, l'importo del trattamento minimo vigente a tale data è conservato in una sola delle pensioni, come individuata con i criteri previsti al terzo comma dello stesso articolo».

Né pare revocabile in dubbio la natura di interpretazione autentica — e la connaturale efficacia retroattiva — di quest'ultima disposizione.

Con il titolo («norme di interpretazione autentica...») ed il tenore letterale («si interpreta nel senso...») concorre — a sostegno dell'assunto — anche la «struttura» della disposizione in esame.

Questa, infatti, coniuga un momento logico — assertivo — consistente nella enunciazione di un apprezzamento interpretativo circa il significato di una disposizione precedente (art. 6 del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1987), cui si ricollega nella formula e nella *ratio* — con un momento precettivo, consistente nell'imporre quel significato, con esclusione di ogni altro (vedi, per tutte, Cass. nn. 2209, 2210 e 2043 del 1991, anche in motivazione).

Soccorrono, tuttavia, anche suggestioni dei lavori preparatori (v. la relazione al d.-l. n. 14/1992).

Ne risulta, infatti, che — in consapevole contrasto con la ricordata giurisprudenza costante di questa Corte, «sostanzialmente condivisa» dalla Corte costituzionale (sentenza n. 418/1991, cit.) — il decreto-legge, con la disposizione in esame (art. 4, primo comma), intende proporre una più retrittiva interpretazione autentica (dell'art. 6, settimo comma, del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983), nel senso di «escludere duplicità di integrazione al minimo, nel caso di più pensioni» (così testualmente, la relazione citata).

Siffatta interpretazione, quindi, sembra imporre — per l'ipotesi di più pensioni integrate al trattamento minimo — la «conservazione» del trattamento minimo su una sola pensione (individuata in base ai criteri, di cui al terzo comma del d.-l. n. 463, convertito in legge n. 638/1983), mentre le altre pensioni concorrenti vanno corrisposte nella misura — inferiore ai minimi pensionistici — calcolata sulla base della posizione contributiva del lavoratore.

Ne risulta una riduzione del trattamento pensionistico complessivo, «vigente» alla data considerata (entrata in vigore del d.-l. n. 463/1983).

Discostandosi da siffatta interpretazione autentica — che retroagisce alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata (art. 6 del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 683/1983) ed è applicabile, perciò, alla dedotta fattispecie — la sentenza impugnata meriterebbe, quindi, le censure che le vengono mosse dall'istituto ricorrente.

Tuttavia è ammissibile, rilevante e «non manifestamente infondata», ad avviso della Corte, la questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 38 e 3 della Costituzione — del combinato disposto della norma interpretata (art. 6, terzo comma e sesto comma del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983) e di quella di interpretazione autentica (art. 4 primo comma, del d.-l. n. 14/1992).

3. — In pendenza del termine per la conversione in legge (art. 77 della Costituzione), è ammissibile la questione di legittimità costituzionale, che abbia per oggetto — come nella specie — disposizioni o «norme» di decreto-legge.

Trattasi, infatti, di atto avente forza di legge (art. 77 della Costituzione) e, come tale, può formare oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via indicentale (art. 134 della Costituzione).

Solo la mancata conversione in legge, poi, o l'inutile decorso del termine all'uopo stabilito, comporta (art. 77) che i decreti-legge perdano efficacia fin dall'inizio (vedi, per tutte, Corte costituzionale, ordinanze nn. 663, 664, 665 del 1988, 70/1987, 382, 381, 380 e 379 del 1985).

Oltre che ammissibile — sebbene investa, appunto, una disposizione di decreto-legge — la prospettata questione di legittimità costituzionale è ad avviso della Corte, anche «rilevante».

4. — La «rilevanza» — che è rimessa alla «motivata» valutazione del giudice *a quo* (in tal senso, vedi, per tutte, Corte costituzionale n. 297 e 246/1986, 228 e 165 del 1985, 293/1984) — si risolve, infatti, nell'influenza — ai fini della definizione, appunto, del giudizio *a quo* — delle disposizioni o delle «norme» (sullo specifico punto, vedi, per tutte, Corte costituzionale n. 204/1982, Cass., sezioni unite, n. 4823/1987), che risultino investite dalla questione di legittimità costituzionale (in tal senso, vedi, per tutte, Cassazione nn. 4389 e 3003 del 1987, 5694 e 4789 del 1986, 3802 del 1985).

In particolare, la questione di legittimità costituzionale «è rilevante», nel giudizio di cassazione, quando risulti strumentale rispetto alla soluzione — censurata con il ricorso — di questioni di diritto sostanziale o processuale (in tal senso, vedi, per tutte, Cassazione nn. 4389/1987, 5694/1986, 3802/1985, cit. e, con riferimento alle impugnazioni in generale, Cassazione n. 4789/1986, cit.), senza supporre, tuttavia, un accertamento di fatto ulteriore da parte del giudice di merito (vedi, per tutte, Cassazione n. 4389/1987, cit.).

Ora, nel caso di specie, la decisione del ricorso dipende dall'applicazione — alla dedotta fattispecie — dell'art. 6, terzo e settimo comma del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983, nella «interpretazione autentica» (di cui all'art. 4, primo comma, del d.l. n. 14/1992).

Di siffatta interpretazione — che comporterebbe, per quanto si è detto l'accoglimento del ricorso — pare, tuttavia, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 38, secondo comma, e 3 della Costituzione.

5. — È ben vero, infatti, che la legge (o, come nella specie, il decreto-legge) di «interpretazione autentica» non è, di per se, in contrasto con precetti costituzionali, potendo, di regola, il legislatore, nell'esercizio della propria «discrezionalità», imporre un significato determinato — anche con effetto retroattivo — a disposizioni precedenti, senza interferire con ciò, nella sfera riservata al potere giudiziario (vedi Corte costituzionale nn. 175/1974, 68/1984, 36/1985, 167 e 236 del 1986, 123, 233 e 754 del 1988, 283/1989).

Ciò non esclude, tuttavia, qualsiasi scrutinio di costituzionalità — ma ne impone, bensì, lo spostamento dagli «aspetti formali» al «contenuto sostanziale» — delle singole disposizioni legislative, appunto, di «interpretazione autentica».

Al pari di qualsiasi altra disposizione, infatti, anche le disposizioni «interpretative» possono per il loro «contenuto normativo», oltre che per la loro «retroattività» (che ne costituisce connotato «normale», anche se non essenziale) risultare in contrasto con precetti costituzionali.

Per quel che qui interessa, c'è da domandarsi, quindi, se — discostandosi per quanto si è detto, dalla ricordata sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale (sentenza n. 418/1991, cit.) — la disposizione di interpretazione autentica (art. 4, primo comma, del d.-l. n. 14/1992), di cui si discute risulti compatibile, con norme, principi e valore costituzionali.

6. — La relazione al decreto-legge (n. 14/1992), infatti, ammette esplicitamente — come è stato già ricordato — di non conformarsi alla sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale (sentenza n. 418/1991, cit.) — che sostanzialmente condivide l'interpretazione «adeguatrice» (dell'art. 6 del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983), accolta dalla giurisprudenza costante di questa Corte — allegando, tra l'altro, che quel «tipo» di pronuncia (interpretativa di rigetto, appunto) della Corte costituzionale non ha efficacia vincolate *erga omnes*.

Ora è ben vero che siffatte pronunce hanno efficacia giuridicamente vincolante — quanto all'interpretazione ritenuta costituzionalmente legittima (interpretazione c.d. «adeguatrice») — soltanto nell'ambito del giudizio *a quo* (vedi, per tutte, Cassazione n. 2326/30).

Tuttavia — oltre a costituire precedente particolarmente autorevole — siffatte pronunce possono dal luogo, altresì, al meccanismo della c.d. «doppia pronuncia»: alla pronuncia interpretativa di rigetto, cioè, segue — in ipotesi di dissenso dalla interpretazione, che ne sia proposta — una pronuncia di accoglimento, che impone l'interpretazione stessa (vedi, per tutte, Corte costituzionale n. 37/1985).

Tale meccanismo, invero, risulta impiegato, finora, soltanto in ipotesi di dissenso dei giudici dalla interpretazione porposta — in pronunce di rigetto — dalla Corte costituzionale.

Nulla osta, tuttavia, all'estensione del medesimo meccanismo ad ipotesi di dissenso — da parte del legislatore — in disposizioni di «interpretazione autentica».

Anche in tal caso, infatti, viene disattesa la interpretazione «adeguatrice» — proposta dalla Corte costituzionale, in pronuncia di rigetto — sebbene l'interpretazione stessa venga prospettata come l'unica idonea ad assicurare la conformità alla costituzione della disposizione interpretata (c.d. interpretazione «adeguatrice»).

Pertanto la disposizione «interpretativa» in esame (art. 4, primo comma, del d.-l. n. 14/1992, cit.), accolta in pronuncia di rigetto della Corte costituzionale (sentenza n. 418/1991, cit.) — può dar luogo, appunto, ad una successiva pronuncia di accoglimento della stessa Corte, concernente il combinato disposto di quella norma di «interpretazione autentica» e della disposizione interpretata.

I parametri di costituzionalità (art. 3 e 38 della Costituzione) possono desumersi, poi, dalla stessa pronuncia di rigetto della Corte costituzionale (sentenza n. 418/1991, cit.), che ha negato il contrasto — con quei precetti costituzionali — della disposizione impugnata (art. 6, settimo comma, del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983), solo se questa venga interpretata nel senso, che risulta, ora, disatteso dalla norma di «interpretazione autentica» (art. 4, primo comma, del d.-l. n. 14/1992, cit.).

Tanto basta per ritenere «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale prospettata.

La incompatibilità — con i medesimi precetti costituzionali (artt. 3 e 38) — del combinato disposto in esame, tuttavia, discende dalla stessa «natura» dell'istituto del trattamento pensionistico minimo (vedi Corte costituzionale n. 31/1986).

7. — Essendo volto a garantire ai «lavoratori» (non già ai «cittadini») «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» (ai sensi dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione), sia pure senza soggiacere alla logica del sistema mutualistico-assicurativo, il trattamento pensionistico minimo non ha «natura prevalentemente assistenziale» — che gli viene attribuita (dalla relazione al d.-l. n. 14/1992) — ma ha natura essenzialmente previdenziale (v. Corte costituzionale n. 31/1986, cit.).

Coerenti con tale natura — oltrechè con il principio costituzionale di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), anche sotto il profilo della «ragionevolezza» (sulla quale vedi, da ultima, Corte costituzionale n. 24/1992) — risultano, quindi, le numerose pronunce della Corte costituzionale, che — sin dal 1974 (sentenza n. 230/1974) — hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di legge (art. 2, secondo comma, della legge n. 1338/1962 e 23 della legge n. 153/1969; art. 1, secondo comma, della stessa legge; art. 1, secondo comma, della legge n. 9/1963; art. 19, secondo comma, della legge n. 613/66), che recavano, appunto, il divieto di cumulo dell'integrazione al trattamento minimo, nelle previste ipotesi del concorso di due o più pensioni (con riferimento alla prima delle disposizioni citate, vedi: Corte nn. 230/1974, 263/1976, 34/1981 e 102/1982, nonché n. 314/1985, anche per ipotesi residue di cumulo non contemplate dalle precedenti pronunce; con riferimento alla seconda delle disposizioni citate, vedi Corte costituzionale nn. 34/1981 e 184/1988, nonché 81/1989, anche per ipotesi residue di cumulo non contemplate dalle pronunce precedenti; con riferimento alla terza disposizione vedi Corte costituzionale nn. 102/1982, 1144/1988, 142/1983, 373, 488 e 502 del 1989, 69, 70 e 547 del 1990; con riferimento alla quarta disposizione, vedi: Corte costituzionale nn. 102/1982, 184 e 1086 del 1988, 179, 250, 502 e 504 del 1989, 182/1990).

Peraltro ciò non ha impedito che — in attuazione di «monito» della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 102/1982) — il legislatore (art. 6, terzo comma, del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983, cit.) introducesse — per l'avvenire (a far tempo, cioè, dal 1° ottobre 1983) — il divieto di cumulo dell'integrazione al trattamento minimo — nel caso di concorso di due o più pensioni — ferme restando le situazioni pregresse (siccome è confermato, tra l'altro, dalle ricordate pronunce successive di incostituzionalità dei pregressi divieti di cumulo).

Il divieto di cumulo (di cui all'art. 6, terzo comma del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983), poi, ha superato lo scrutinio di costituzionalità (Corte costituzionale n. 184/1988).

Volto a «razionalizzare» il regime dell'integrazione al minimo — siccome auspicato dalla stessa Corte costituzionale — quel divieto di cumulo, infatti, è stato ritenuto espressione di quella valutazione del rapporto tra esigenze di vita e predisposizione di mezzi idonei, ... riservata alla discrezionalità legislativa, pur avvertendo, peraltro, che tali mezzi non sono soltanto «quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali, ma anche quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta» (sentenza n. 173/1986)... (così, testualmente, Corte costituzionale n. 184/1988 cit.).

Infatti la norma allora denunciata (art. 6, terzo comma, del d.-l. n. 463/1983 convertito in legge n. 638/1983) — come la Corte costituzionale sottolinea (nella stessa sentenza n. 184/1988) — «sancisce una generale regola in ordine alla scelta della pensione da integrare al minimo, consentendo, però, la perequazione automatica del trattamento non integrato (e) si colloca nel divenire di un processo che, a partire dal 1° ottobre 1983, tende a rendere uniforme l'istituto del trattamento minimo in presenza del cumulo di più pensioni».

Tuttavia restano impregiudicate — anche secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 184/1988 — le situazioni pregresse (anteriori, cioè, al 1° ottobre 1989).

Nel regime vigente fino a tale data — quale risulta dalle disposizioni di legge e dalle relative pronunce di accoglimento della Corte costituzionale (in tema, appunto, di «cumulo» delle integrazioni al minimo) — il diritto del lavoratore a che siano garantiti mezzi adeguati alle loro esigenze di vita (art. 38, secondo comma, della Costituzione) — nel senso precisato dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 173/1986, cit.) — veniva assicurato, infatti soltanto dal cumulo di più integrazioni, nel caso di concorso di due o più pensioni.

Il «diritto alla previdenza» (di cui all'art. 32, secondo comma, della Costituzione) risulta, quindi, leso dalla negazione della «cristallizzazione» dell'importo delle integrazioni al minimo «cumulate» — che fosse stato maturato alla data del 30 settembre 1983 — una volta che tale importo — alla luce del regime allora vigente — rappresentava il minimo indispensabile per garantire ai lavoratori, appunto, «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita».

Prevedendo la integrazione al trattamento minimo — soltanto per una delle pensioni concorrenti (individuata con i criteri all'uopo stabiliti) — il combinato disposto della norma «interpretativa» in esame (art. 4, primo comma, del d.-l. n. 14/1992) e della disposizione, che ne risulta interpretata (art. 6, settimo comma del d.-l. n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983), non è compatibile, perciò, con il precetto costituzionale ricordato (art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Ne risulta violato, altresì, il principio di «ragionevolezza» (ex art. 3 della Costituzione).

Appare sprovvista, infatti, di qualsiasi ragionevole giustificazione la negazione, risultante dal combinato disposto, investito dell'incidente di costituzionalità della «cristallizzazione» degli importi già maturati del trattamento minimo, per le pensioni non più integrabili, e la riduzione — che ne consegue — del trattamento pensionistico complessivo, al di sotto del livello che — secondo il regime vigente nel periodo della sua maturazione — era stato ritenuto appena sufficiente per garantire ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita.

8. — Pertanto — previa declaratoria di ammissibilità, «rilevanza» e «non manifesta infondatezza» della prospettata questione di legittimità costituzionale — va ordinata la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e, sospeso il presente giudizio, va disposto che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al procuratore generale presso questa Corte nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicato al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

P. Q. M.

Dichiara ammissibile, rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, settimo comma del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, e dell'art. 4, primo comma del d.-l. 21 gennaio 1992, n. 14;

Sospende il presente giudizio di cassazione;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al procuratore generale presso questa Corte nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, l'11 febbraio 1992.

Il presidente: BENANTI

92C0272

FRANCESCO NIGRO, direttore

FRANCESCO NOCIA, redattore
ALTONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

