

**1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE**

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

**Anno 133° — Numero 18**

*Spedizione in abbonamento postale Gruppo 1 (70%)*



# **GAZZETTA UFFICIALE**

## **DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

**PARTE PRIMA**

**Roma - Mercoledì, 29 aprile 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 85001**

## **CORTE COSTITUZIONALE**



# SOMMARIO

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

177. Sentenza 2-15 aprile 1992.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Pubblica amministrazione - Amministrazione finanziaria - Mancato o irregolare funzionamento degli uffici - Proroga discrezionale di termini di prescrizione e decadenza - Proroga bilanciata anche a favore dei contribuenti - Specialità e valore primario dell'attività dell'accertamento e riscossione delle imposte - Non fondatezza.**  
 (D.-L. 21 giugno 1961, n. 498, artt. 1 e 3, convertito in legge 28 luglio 1961, n. 770).  
 (Cost., art. 3, primo comma) Pag. 9
- N. 178. Sentenza 2-15 aprile 1992.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Reato in genere - Reati tributari - Ultrattività della legge penale - Inclusione o meno nella deroga al principio di ultrattività delle norme penali tributarie - Valutazione comparativa di politica criminale riservata all'esclusiva competenza del legislatore - Non fondatezza.**  
 (Legge 15 maggio 1991, n. 154, art. 7).  
 (Cost., art. 3) 12
- N. 179. Ordinanza 2-15 aprile 1992.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Successione in genere - Imposta globale con aliquote progressive a scaglioni sull'intero asse ereditario - Richiamo alla sentenza n. 222/1989 della Corte - Manifesta infondatezza.**  
 (D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637, art. 6).  
 (Cost., artt. 3 e 53) 14
- N. 180. Ordinanza 2-15 aprile 1992.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Processo penale - Pretore - G.I.P. - Giudizio abbreviato - Udienza - Incompatibilità a partecipare - Norma già dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenze nn. 502/1991 e 104/1992) - Manifesta inammissibilità.**  
 (C.P.P., art. 34, secondo comma).  
 (Cost., artt. 76, 77, 25 e 101) 15
- N. 181. Ordinanza 2-15 aprile 1992.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**  
**Reato in genere - Reati tributari - Imposta sui redditi da operazioni di borsa - Difetto di motivazione in ordine al reato per il quale si procede - Manifesta inammissibilità.**  
 (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81, lett. c); d.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42, art. 36).  
 (Cost., artt. 3 e 53) 17

## N. 182. Ordinanza 2-15 aprile 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Pretore - G.I.P. - Procuratore generale richiedente l'archiviazione - Ulteriori indagini ritenute necessarie - Indicazione da parte del G.I.P. - Mancata previsione - Inerzia del P.G. - Richiamo alla ordinanza n. 253/1991 e alla sentenza n. 445/1990 della Corte - *Petitum* afferente a situazioni patologiche estranee al sistema e insuscettibile di apprezzamento da parte della Corte - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., artt. 554, secondo comma, e 409, quarto comma).

(Cost., artt. 3, 101, 102 e 112)

Pag. 18

## N. 183. Ordinanza 2-15 aprile 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Successione in genere - Imposta sulle successioni e donazioni - Decessi verificatisi prima del 1° luglio 1986 - Coefficienti di adeguamento - Fascia esente di L. 120.000.000 - Discrezionalità legislativa - Richiamo alla ordinanza n. 131/1988 della Corte - Manifesta inammissibilità.

(Legge 17 dicembre 1986, n. 880).

(Cost., artt. 3, 53 e 76)

## N. 185. Sentenza 13-22 aprile 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Tutela penale - Qualità dell'aria - Impianti industriali - Trasferimento in altra località senza autorizzazione - Errore materiale determinante incertezza nell'individuazione del precepto penale - Richiamo alla sentenza n. 96/1981 della Corte - Illegittimità costituzionale.

(D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, art. 25, sesto comma)

21

## N. 186. Sentenza 13-22 aprile 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Tribunale G.I.P. - Rigetto della richiesta di applicazione di pena concordata - Incompatibilità del giudice a partecipare al giudizio - Mancata previsione - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 124/1992) - Valutazione di merito circa le risultanze delle indagini processuali - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.

(C.P.P., art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 25, 76 e 77)

## N. 187. Sentenza 13-22 aprile 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato in base al solo accordo delle parti - Procedimenti soggetti al regime transitorio - Integrazione probatoria - Esclusione - Impossibilità di fruizione della riduzione di pena - Questioni la cui rilevanza si basa su quesito interpretativo spettante al giudice *a quo* - Manifesta inammissibilità e inammissibilità.

(C.P.P., artt. 449 e 452, secondo comma; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247).

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

N. 188. Sentenza 13-22 aprile 1992.

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

**Turismo - Regioni Umbria, Toscana, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e province autonome di Trento e Bolzano - Imprese turistiche - Prezzi e tariffe - Determinazione - Violazione di competenze - Potere affidato al C.I.P. e ai comitati provinciali prezzi - Non fondatezza.**

(Legge 25 agosto 1991, n. 284, artt. 1, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 2, quinto e sesto comma).

[Cost., artt. 97, 117 e 118; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 56 e 52, lett. c); statuto Friuli-Venezia Giulia, art. 4, n. 10; statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 20, 9, n. 7, 16 e 68; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, primo comma, lett. b), e terzo comma]

Pag. 33

N. 189. Sentenza 13-22 aprile 1992.

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

**Ordinamento giudiziario - C.S.M. - Nomine dei magistrati - Ricorsi - Competenza - T.A.R. del Lazio - Richiamo alla giurisprudenza dalla Corte (sentenza n. 44/1988) - Peculiarità dello status di magistrato - Giustificazione di una diversa regolamentazione rispetto ai pubblici dipendenti in genere - Non fondatezza.**

(Legge 12 aprile 1990, n. 74, art. 4).

(Cost., artt. 3, 24 e 125, secondo comma; statuto regione Sicilia, art. 23, primo comma, in rapporto al d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654)

45

N. 190. Sentenza 13-22 aprile 1992.

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

**Impiego pubblico - Dipendenti civili dell'interno provenienti dal soppresso ruolo dei segretari di polizia - Benefici normativi ed economici - Mancata estensione - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.**

(D.P.R. 24 aprile 1982, n. 340; legge 1º aprile 1981, n. 121).

(Cost., artt. 3 e 97)

50

N. 191. Sentenza 13-22 aprile 1992.

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

**Lavoro - Ente Ferrovie dello Stato - Pseudo appalti e cottimi collettivi autonomi - Costituzione di rapporti di lavoro pubblico al di fuori delle procedure concorsuali - Esclusione delle amministrazioni autonome dello Stato, anche in regime transitorio, dal divieto legislativo - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione - Inammissibilità.**

(Legge 23 ottobre 1960, n. 1369, artt. 1, quarto e quinto comma, e 8).

(Cost., artt. 3, 4, 81 e 97)

N. 192. Sentenza 13-22 aprile 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reato in genere - Reati tributari - Deroga al principio speciale della ultrattività della norma penale tributaria - Subordinazione al previo esperimento della regolarizzazione tributaria - Sistema analogo a quello dell'oblazione nel contesto dell'esercizio della generale potestà di clemenza statutale - Non fondatezza.

(D.-L. 16 marzo 1991, n. 83, art. 7, secondo comma, convertito in legge 15 maggio 1991, n. 154).

(Cost., artt. 3 e 53)

Pag. 57

N. 193. Ordinanza 13-22 aprile 1992.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - U.U.S.S.I.L. - Dirigente sanitario - Mantenimento in servizio finalizzato al raggiungimento del massimo della pensione anche oltre il sessantacinquesimo anno di età - Analoga questione già dichiarata non fondata (sentenza n. 440/1991) - Manifesta infondatezza.

(Legge 19 febbraio 1991, n. 50, artt. 1 e 3; d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 37, con modificazioni).

(Cost., artt. 3, 4, 38, secondo comma, 51, primo comma, e 97, primo comma)

62

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 198. Ordinanza della pretura di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, del 28 febbraio 1992.

Esecuzione forzata per obbligazioni pecuniarie - Pignoramento presso terzi - Somme dovute dai comuni - Divieto di esecuzione forzata presso soggetti diversi dal tesoriere del comune e dalle sezioni delle tesorerie provinciali dello Stato - Ingiustificato trattamento di privilegio dei comuni rispetto alle altre p.a. e ai soggetti privati, che sono sottoposti alle regole generali - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio nonché sulla tutela giurisdizionale contro gli atti della p.a. lesivi di diritti.

(D.-L. 20 gennaio 1992, n. 11, art. 14, in relazione agli artt. 826, 828, 830, 514 e 545 del c.p.c.; c.c. art. 2740; legge 20 marzo 1965, n. 22-48, art. 4, allegato E).

(Cost., artt. 3, 24, 28 e 113)

65

N. 199. Ordinanza del pretore di Parma del 9 dicembre 1991.

Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Termine di decadenza (dieci anni) per l'impugnativa in giudizio dei provvedimenti dell'I.N.P.S. - Prevista retroattività di tale disposizione tranne che per i processi già in corso alla data di entrata in vigore del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103 - Ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che hanno presentato domanda giudiziale prima di detta data e coloro che l'hanno presentata dopo, attesa la mancanza, prima di detta disposizione innovativa, di termini di decadenza o prescrizione - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di vecchiaia e sul principio dell'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale della Corte costituzionale (in particolare della sentenza n. 314/1985 cui si ricollega il caso di specie, riguardante una domanda per integrazione al minimo) - Irrazionale limitazione della retroattività in conseguenza di un fatto estrinseco quale la proposizione del giudizio.

(D.-L. 29 marzo 1991, n. 103, art. 6, primo e secondo comma, convertito in legge 1° giugno 1991, n. 166).

(Cost., artt. 3, 38 e 136)

67

N. 200. Ordinanza del pretore di Parma del 9 dicembre 1991.

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Termine di decadenza (dieci anni) per l'impugnativa in giudizio dei provvedimenti dell'I.N.P.S. - Prevista retroattività di tale disposizione tranne che per i processi già in corso alla data di entrata in vigore del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103 - Ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che hanno presentato domanda giudiziale prima di detta data e coloro che l'hanno presentata dopo, attesa la mancanza, prima di detta disposizione innovativa, di termini di decadenza o prescrizione - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di vecchiaia e sul principio dell'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale della Corte costituzionale (in particolare della sentenza n. 314/1985 cui si ricollega il caso di specie, riguardante una domanda per integrazione al minimo) - Irrazionale limitazione della retroattività in conseguenza di un fatto estrinseco quale la proposizione del giudizio.**

(D.-L. 29 marzo 1991, n. 103, art. 6, primo e secondo comma, convertito in legge 1º giugno 1991, n. 166).  
(Cost., artt. 3, 38 e 136)

Pag. 72

N. 201. Ordinanza del tribunale di sorveglianza di Ancona del 27 febbraio 1992.

**Ordinamento penitenziario - Beneficio della liberazione anticipata - Condannati per delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione e partecipazione ad associazione di stampo mafioso - Possibilità di concedere il beneficio solo in assenza di attuali collegamenti con la criminalità organizzata - Ritenuta ininfluenza di tale condizione, peraltro difficilmente verificabile, ai fini della concessione del beneficio da ritenersi semplice premio per la buona condotta del condannato all'interno dell'istituto penitenziario - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di condannati (per omicidio, rapina, estorsione, ecc.) per i quali la concessione del beneficio è subordinata a condizioni dal punto di vista probatorio meno onerose - Prospettata violazione del principio della funzione rieducativa della pena.**

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, primo comma, modificato dal d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, art. 1, primo comma, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203).

(Cost., artt. 3 e 27)

76

N. 202. Ordinanza del tribunale di Civitavecchia del 13 gennaio 1992.

**Processo penale - Procedimenti speciali - Richiesta di rito abbreviato - Sussistenza del consenso del p.m. - Rigetto dell'istanza da parte del G.U.P. per la ritenuta non definibilità allo stato degli atti - Insindacabilità da parte del tribunale della decisione di rigetto del G.U.P. - Conseguente impossibilità per l'imputato di usufruire della diminuzione ex art. 442 del c.p.p. - Prospettata violazione dell'obbligo di adeguata motivazione dei provvedimenti giurisdizionali con incidenza sul diritto di difesa - Irragionevole previsione di disciplina diversa rispetto a quella stabilita per il c.d. patteggiamento - Impossibilità per il giudice del dibattimento di decidere il trattamento sanzionatorio per l'imputato avvalendosi di tutti gli strumenti processuali (fra cui la citata diminuzione) che l'ordinamento appresta in suo favore.**

(C.P.P. 1988, art. 440).

(Cost., artt. 3, 24, 25 e 111)

91

N. 203. Ordinanza del pretore di Catania del 21 febbraio 1992.

**Processo penale - Procedimenti speciali - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Equiparazione della sentenza ad una pronuncia di condanna - Lamentata impossibile valutazione delle prove di responsabilità - Mancata garanzia del diritto di difesa in ordine a tale giudizio.**

(C.P.P. 1988, art. 444).

(Cost., art. 24)

92

N. 204. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Torino del 27 febbraio 1992.

**Processo penale - Procedimenti speciali - Rito abbreviato ordinario - Previsto svolgimento in camera di consiglio - Violazione del principio di pubblicità del giudizio.**

(C.P.P. 1988, art. 441, primo comma).

(Cost., artt. 76 e 101)

Pag. 94

N. 205. Ordinanza della corte di appello di Bologna del 29 novembre 1991.

**Procedimento civile - Separazione personale dei coniugi - Provvedimenti riguardanti i figli minori dei coniugi separati - Mancata previsione dell'obbligatorio intervento del p.m., così come stabilito per gli stessi provvedimenti riguardanti i figli minori di coniugi già divorziati - Ingiustificata disparità di trattamento nella tutela dei minori.**

(C.P.C., artt. 710 e 711; legge 29 luglio 1988, n. 331).

(Cost., art. 3)

96

N. 206. Ordinanza della Corte dei conti del 22 marzo 1991.

**Responsabilità patrimoniale - Azione di responsabilità per danno erariale nei confronti di amministratori e dipendenti dei comuni e delle province - Improprietà in caso di morte degli stessi nei confronti degli eredi - Ingiustificata disparità di trattamento tra eredi degli amministratori e dipendenti dei comuni e delle province rispetto agli eredi di dipendenti e amministratori di enti pubblici, dello Stato e degli altri enti locali, nonché rispetto a qualsiasi altro erede responsabile ex artt. 725 e 754 del c.c. - Violazione del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(Legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 58, quarto comma).

[Cost., artt. 3, 26 (recte: 24) e 97]

98

207. Ordinanza della pretura di Torino, sezione distaccata di Moncalieri, del 2 marzo 1992.

**Processo penale - Procedimenti a carico di stranieri - Procedimento pretorile - Omessa previsione della traduzione del decreto di citazione a giudizio notificato all'imputato straniero in lingua a lui nota - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli imputati che conoscono la lingua italiana con incidenza sul diritto di difesa - Prospettata violazione del principio contenuto nella legge di delega in base al quale il codice di procedura penale deve adeguarsi alle norme di convenzioni internazionali che sanciscono il diritto dell'accusato ad essere informato in una lingua a lui comprensibile.**

(C.P.P. 1988, art. 555, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 24 e 76)

102

N. 208. Ordinanza del pretore di Torino dell'11 marzo 1992.

**Codice civile - Vendita di cose mobili - Adempimento liberatorio dell'obbligo di consegna, posto a carico del venditore, con la semplice consegna della cosa allo spedizioniere o vettore - Danneggiamento o perdita della cosa trasportata - Possibilità per il compratore, di ottenere solo l'indennizzo (ritenuto incongruo) previsto dalle norme in materia di trasporto - Irragionevolezza - Prospettato contrasto con l'utilità sociale cui deve essere improntata l'iniziativa economica privata.**

(C.C., art. 1510, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 41)

103

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 177

*Sentenza 2-15 aprile 1992*

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

**Pubblica amministrazione - Amministrazione finanziaria - Mancato o irregolare funzionamento degli uffici - Proroga discrezionale di termini di prescrizione e decadenza - Proroga bilanciata anche a favore dei contribuenti - Specialità a valore primario dell'attività dell'accertamento e riscossione delle imposte - Non fondatezza.**

(D.-L. 21 giugno 1961, n. 498, artt. 1 e 3, convertito in legge 28 luglio 1961, n. 770).

(Cost., art. 3, primo comma).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Aldo CORASANITI;

*Giudici:* dott. 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

### SUNTO

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del decreto legge 21 giugno 1961, n. 498 («Norme per la sistemazione di talune situazioni dipendenti da mancato o irregolare funzionamento degli Uffici finanziari») convertito in legge 28 luglio 1961, n. 770 promosso con ordinanza emessa il 23 aprile 1991 dalla Corte di Appello di Roma nel procedimento civile vertente tra Cavatorta Angelo ed altra ed Amministrazione Finanziaria dello Stato iscritta al n. 695 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Udito nella camera di consiglio del 4 marzo 1992 il Giudice relatore Renato Granata:

### *Ritenuto in fatto*

Con ordinanza del 23 aprile 1991 la Corte d'appello di Roma — adita in sede di impugnazione della decisione della Commissione tributaria di primo grado che aveva riconosciuto essere tempestiva, e quindi legittima, l'ingiunzione di pagamento notificata a Cavatorta Angelo, Cavatorta Teresa e Della Chiesa Celidea, titolari di diritti reali su un immobile ricadente nell'asse ereditario di Labrano Maria Teresa e sul quale l'Amministrazione finanziaria vantava privilegio fiscale per la riscossione dell'imposta di successione, ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del decreto legge 21 giugno 1961 n. 498 (Norme per la sistemazione di talune situazioni dipendenti da mancato o irregolare funzionamento degli Uffici finanziari), convertito in legge 28 luglio 1961 n. 770 per contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

La Corte rimettente promette che il termine ultimo perchè l'amministrazione potesse far valere la sua pretesa doveva ritenersi scadere il 16 febbraio 1981 (ex art. 6 d.P.R. 6 dicembre 1978 n. 914); ma con decreto ministeriale 17 maggio 1982 (in G.U. n. 145 del 28 maggio 1982), emanato ai sensi decreto legge 21 giugno 1961, n. 498 (conv. in legge, con modificazioni, dalla legge 28 luglio 1961, n. 770), recante norme per la sistemazione di talune situazioni dipendenti da mancato o irregolare funzionamento degli uffici finanziari, detto termine era stato prorogato fino al 7 giugno 1982 (art. 1, decreto legge n. 498 61, cit.); da ciò la tempestività dell'ingiunzione in quanto notificata il 10 maggio 1982.

Osserva in particolare la Corte rimettente che l'art. 1 del decreto legge 26 giugno 1961, n. 498 (convertito, con modificazioni nella legge 28 luglio 1961, n. 770) contempla che, in caso di mancato o irregolare funzionamento degli Uffici finanziari dovuto ad eventi di carattere eccezionale, i termini di prescrizione e di decadenza nonché quelli di adempimento di obbligazioni e di formalità previsti dalle norme riguardanti le imposte e le tasse a favore dell'Erario, scadenti durante tale periodo di disfunzione, sono prorogati fino al decimo giorno successivo alla data in cui viene pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* il decreto, previsto dal successivo art. 3, con il quale il Ministro delle Finanze accerta il periodo di mancato o irregolare funzionamento degli uffici.

Tali norme, nella loro originaria formulazione (che è quella che rileva ai fini della sollevata questione di costituzionalità), non prevedevano alcun termine per la emanazione (e la pubblicazione) del decreto di proroga sicchè poteva accadere che il decreto fosse pubblicato a notevole distanza di tempo dal periodo di irregolare funzionamento degli uffici finanziari. Nel caso di specie la proroga era stata disposta in relazione ad agitazioni di carattere sindacale manifestatesi il giorno 16 febbraio 1981, ma il decreto era stato pubblicato in *Gazzetta* solo il 28 maggio 1982 e quindi per un solo giorno di mancato funzionamento degli uffici era stata disposta una proroga di ben 471 giorni.

In tal modo l'Amministrazione finanziaria — osserva la Commissione rimettente — è posta in condizioni di assoluto privilegio rispetto alla generalità dei creditori, potendo a propria discrezione prolungare, senza alcun limite, i termini, stabiliti in via generale dalla legge, per l'esercizio dei propri diritti, vulnerando conseguentemente il principio costituzionale di eguaglianza e frustrando così quell'esigenza di certezza dei rapporti giuridici che giustifica l'estinzione, per decorso del tempo, di ogni diritto, anche se costituzionalmente garantito.

La questione di costituzionalità è rilevante ancorchè a tale anomalia abbia successivamente posto rimedio il legislatore prevedendo che la proroga debba essere disposta «entro e non oltre il sessantesimo giorno dalla scadenza del periodo di mancato o irregolare funzionamento» (art. 2, legge 25 ottobre 1985, n. 592, che ha sostituito con una nuova formulazione il testo originario dell'art. 3 del citato decreto legge n. 498), atteso che tale nuova disciplina non trova applicazione nel giudizio *a quo*.

#### *Considerato in diritto*

1. — È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione (per sospetta violazione del principio di eguaglianza) — degli artt. 1 e 3 decreto legge 21 giugno 1961 n. 498 (Norme per la sistemazione di talune situazioni dipendenti da mancato o irregolare funzionamento degli uffici finanziari), convertito in legge 28 luglio 1961 n. 770, nel testo in vigore prima delle modificazioni apportate con la legge 25 ottobre 1985 n. 592, nella parte in cui consentivano all'Amministrazione finanziaria — in caso di mancato od irregolare funzionamento dei suoi uffici a causa di eventi di carattere eccezionale — di prolungare (con decreto del Ministro delle finanze) a propria discrezione e senza alcuna limitazione i termini di decadenza e prescrizione stabiliti dalla legge per l'esercizio dei suoi diritti e scadenti nel periodo di mancato o irregolare funzionamento degli uffici suddetti.

2. — La norma censurata prevedeva, nella sua originaria formulazione, che, qualora gli uffici finanziari non fossero in grado di funzionare regolarmente a causa di eventi di carattere eccezionale, i termini di prescrizione e di decadenza, nonché quelli di adempimento di obbligazioni e di formalità previsti dalle norme riguardanti le imposte e le tasse a favore dell'Erario, scadenti durante il periodo di mancato o irregolare funzionamento degli uffici stessi, erano prorogati fino al decimo giorno successivo alla data in cui veniva pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il decreto del Ministro per le finanze che tale mancato od irregolare funzionamento accertava.

Tale speciale normativa è stata prima modificata dall'art. 18 della legge 2 dicembre 1975 n. 576 (che — novellando l'art. 1 decreto legge n. 498 del 1961 — ha esteso gli effetti della proroga a tutti i termini che venivano a scadere nel periodo compreso tra la data di cessazione del mancato od irregolare funzionamento degli uffici finanziari e quella di

pubblicazione del decreto suddetto) e successivamente riscritta dalla legge 25 ottobre 1985 n. 592 (Modifiche alle norme sulla proroga dei termini di prescrizione e decadenza per il mancato irregolare funzionamento degli uffici finanziari), che ha ripristinato l'originaria formulazione dell'art. 1 decreto legge n.498 del 1961, così rimuovendo la modifica apportata dal legislatore del 1975, ed inoltre — nel regolamentare il procedimento che ha, come atto terminale, l'emanazione del suddetto decreto del Ministro delle finanze — ha previsto che tale decreto sia pubblicato nella Gazzetta ufficiale entro e non oltre il sessantesimo giorno dalla scadenza del periodo di mancato od irregolare funzionamento degli uffici. La nuova normativa — che introduce più rigorosi criteri di legittimità del decreto ministeriale perchè ne proceduralizza l'emanazione e ne fissa la scansione temporale — non trova però applicazione nel giudizio *a quo*, come evidenziato dal giudice rimettevole, e quindi la questione di costituzionalità riguarda l'originaria formulazione dell'art. 1 decreto legge n. 498 del 1961, ancora applicabile *ratione temporis* (mentre non rileva la modifica apportata dal cit. art. 18 della legge n. 576 del 1975).

3. La questione di costituzionalità, così circoscritta, non è fondata.

Premesso che non viene in rilievo — perchè fuori dal tema dell'ordinanza di rimessione — la coerenza e ragionevolezza in sé della previsione della proroga dei termini di prescrizione e decadenza come conseguenza di un provvedimento accertativo del mancato od irregolare funzionamento degli uffici finanziari, la questione di costituzionalità si incentra nella mancanza di limiti (essenzialmente temporali) per l'emanazione di tale provvedimento.

Tale mancanza però non determina uno sbilanciamento della norma in favore dell'Amministrazione finanziaria atteso che la proroga riguarda non solo termini afferenti all'azione di accertamento o di riscossione dell'Amministrazione medesima, ma anche i termini di adempimento delle obbligazioni tributarie dei contribuenti e di altre prescrizioni a carattere formale poste a carico degli stessi. Quindi la proroga è bilateralmente orientata nel senso che opera sia a favore dell'Amministrazione finanziaria, che dei contribuenti. Mentre la circostanza che al riscontro del presupposto di fatto da cui discende la proroga dei termini sia preposta una delle parti del rapporto tributario non vulnera il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione sia perchè si tratta di attività accertativa, sia perchè l'interesse dell'Amministrazione al regolare accertamento e riscossione delle imposte ha carattere di specialità e natura di valore primario, in quanto connesso al generale dovere di solidarietà dei singoli di concorrere alle spese pubbliche (art. 53 della Costituzione).

Nè — può infine osservarsi — l'ingiustificata dilatazione del tempo necessario per l'emanazione del decreto è del tutto sprovvisto di sanzione, pur nel regime anteriore alla legge n. 576 del 1975 che viceversa fissa rigorosi limiti temporali, atteso che in tale evenienza — essendo il potere accertativo del Ministro delle finanze finalizzato al mero riscontro del disservizio degli uffici e quindi dovendo essere esercitato non oltre il periodo di tempo che di fatto è richiesto per questa attività di riscontro sicchè deve escludersi, sul piano della corretta applicazione della norma, ogni possibilità di strumentale differimento per perseguire eventuali obiettivi di politica fiscale — il decreto stesso sarebbe affetto da vizio di eccesso di potere per sviamento dalla causa per cui tale potere è dalla legge previsto.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del decreto legge 21 giugno 1961 n. 498 («Norme per la sistemazione di talune situazioni dipendenti da mancato o irregolare funzionamento degli uffici finanziari»), convertito in legge 28 luglio 1991 n. 770, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, sollevata dalla Corte d'appello di Roma con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANITI

*Il redattore:* GRANATA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

178

Sentenza 2-15 aprile 1992

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Reato in genere - Reati tributari - Ultrattività della legge penale - Inclusione o meno nella deroga al principio di ultrattività delle norme penali tributarie - Valutazione comparativa di politica criminale riservata all'esclusiva competenza del legislatore - Non fondatezza.**

(Legge 15 maggio 1991, n. 154, art. 7).

(Cost., art. 3).

## 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. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 15 maggio 1991, n. 254 (di conversione del decreto legge 16 marzo 1991 n. 83 recante «modifiche al decreto legge 10 luglio 1982 n. 429, conv. in legge 7 agosto 1982 n. 516 in materia di repressione delle violazioni tributarie e disposizioni per definire le relative pendenze») promosso con ordinanza emessa il 25 settembre 1991 dalla Corte di Cassazione sul ricorso proposto dal Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Firenze contro Cascio Riccardo iscritta al n. 691 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 18 marzo 1992 il Giudice relatore Renato Granata;

*Ritenuto in fatto*

1. — In un giudizio penale a carico di un soggetto imputato del reato di cui all'art. 1, comma secondo n. 1, legge 7 agosto 1982 n. 516, per omessa annotazione di corrispettivi nel libro giornale, ed assolto in primo grado alla stregua della nuova disciplina *sub* art. 1 d.-l. 1991 n. 83 (escludente la rilevanza penale della suddetta omissione quando — come nella specie — il corrispettivo risultò annotato in altra scrittura contabile e sia stata versata l'imposta globalmente dovuta), la Corte di Cassazione, adita in sede di impugnazione avverso la decisione del Tribunale — premesso che alla applicazione della sanatoria (*rectius* della nuova disciplina della riferita infrazione, in via di sanatoria) ai sensi degli artt. 1 ed 8 della legge n. 154 di conversione del citato d.-l. n. 83 del 1991, ostava il principio di ultrattività delle norme penali finanziarie *sub* art. 20 legge 1929 n. 4, derogato dall'art. 7 della stessa legge n. 154/91 solo per ipotesi di reato, contenute nella medesima legge 516/82 [e nella legge n. 17/85], diverse da quelle in esame — ha ritenuto di conseguenza rilevante, ed ha per ciò sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione incidentale di legittimità costituzionale del predetto art. 7 della legge 154/1991 nella parte appunto in cui esclude dal beneficio della sanatoria l'ipotesi di reato previsto dall'art. 1 secondo comma legge 516/82. Ad avviso della Corte *a quo*, la denunciata esclusione si porrebbe infatti in contrasto con il precetto dell'eguaglianza, atteso che «anche sul piano etico giuridico», il reato escluso dal beneficio in parola si risolverebbe in un comportamento «meno allarmante ed antisociale» rispetto alle altre violazioni (omessa tenuta del repertorio della clientela, irregolare tenuta delle scritture contabili, omessa dichiarazione ed omesso versamento da parte del sostituto d'imposta) viceversa assoggettate alla indicata deroga.

2. — Di detta questione, l'Avvocatura di Stato, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità o in subordine l'infondatezza.

*Considerato in diritto*

1. La legge 15 maggio 1991 n. 154, di conversione del decreto legge 16 marzo 1991 n. 83 — nel quadro della già da tempo auspicata e programmata revisione organica della legislazione penale tributaria ed in una logica anticipativa delle perseguite finalità di razionalizzazione ed armonizzazione dalle varie ipotesi criminose attraverso una più oculata scelta e modulazione tra sanzioni penali ed amministrative — ha provveduto, nell'immediato, a ridisegnare le minori fattispecie già disciplinate dal d.l. 10 luglio 1982 n. 429 conv. in legge 7 agosto 1982 n. 516: di esse rinnovando più ponderatamente la valutazione di gravità e diversamente graduando la rispettiva sanzione, con risultati, in taluni casi, di alleggerimento ed, in altri, di complessivo irrigidimento rispetto al precedente trattamento sanzionatorio.

In forza del primo comma dell'art. 7 della stessa legge 154, le nuove norme hanno effetto dalla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo, in coerenza con il principio dell'art. 20 della legge 7 gennaio 1929 n. 4 che sancisce l'ultrattività della legge penale tributaria. Tuttavia il secondo comma dell'art. 7 pone una deroga a tale principio per taluni dei reati considerati nelle precedenti disposizioni, sempreché si provveda alla regolarizzazione nei modi previsti nel successivo art. 8.

Nella suddetta deroga sono in particolare ricompresi i reati di omessa od irregolare tenuta delle scritture (di cui all'art. 1 della legge 516/82, come modificato dall'art. 1 della legge 154/91), di omessa dichiarazione o versamento delle ritenute da parte del sostituto di imposte (*sub* art. 2 legge 516/82 a sua volta modificato dall'art. 3 della legge 154) e di omessa tenuta e conservazione del repertorio della clientela (di cui all'art. 3 co. 4 legge 1985 n. 17, poi modificato dall'art. 2 legge 154).

Dalla deroga al principio di ultrattività restano invece esclusi tutti i reati di cui all'art. 1 della legge 154/91 (ad eccezione di quello del comma 6 e quello del primo comma dell'art. 2, ossia tutti i reati di omessa dichiarazione e omessa fatturazione o annotazione in scritture contabili).

2. — Proprio della legittimità di tale esclusione — e con specifico riguardo al reato di omessa annotazione di corrispettivi *ex* art. 1 secondo comma 1 cit. (per cui nella specie si procede) — dubita ora il collegio rimettente: che all'uopo ipotizza il contrasto del menzionato art. 7 (*in parte qua*) con l'art. 3 della Costituzione per irragionevole disparità di trattamento, sul presupposto che il reato escluso dalla suddetta deroga sia «di gran lunga meno allarmante ed antisociale» rispetto alle altre violazioni che viceversa ne beneficiano.

— La questione così prospettata è infondata.

Quella che — in relazione al considerato profilo di inclusione o meno nella deroga al principio di ultrattività delle norme penali tributarie — con l'ordinanza di rimessione in sostanza si censura è infatti una valutazione (comparativa) di politica criminale, come tale riservata all'esclusiva competenza del legislatore (cfr., da ult., sent. 215/91).

Né può dirsi che l'esercizio della discrezionalità legislativa riveli nella specie quegli aspetti di irragionevolezza che possono giustificare in tesi il controllo di costituzionalità.

Ed invero — per quanto innanzitutto attiene al prospettato raffronto dell'ipotesi di omessa «annotazione» *sub iudice* con quelle di omessa «tenuta» (del repertorio della clientela) ed irregolare tenuta delle scritture contabili — è agevole rilevare che il più favorevole trattamento riservato alle seconde, sotto il profilo del *dies a quo* di efficacia della nuova disciplina, è assolutamente coerente alla scelta di fondo operata sul piano sostantivo dallo stesso legislatore del 1991, con l'attenuare, nel suo complesso, il regime punitivo delle infrazioni del secondo tipo e l'irrigidire viceversa il paradigma incriminativo delle infrazioni del primo tipo (assumendo ad ipotesi base quelle configurate come aggravate nel testo precedente).

Scelta, quest'ultima, a sua volta non certo censurabile sul piano della razionalità: essendo di intuitiva evidenza la maggiore insidiosità che presentano le condotte di omessa (od infedele) annotazione (in scritture apparentemente regolari) rispetto a quelle di radicale omissione od irregolare tenuta della documentazione contabile (che consentono alla finanza di prescindere ai fini dell'accertamento fiscale).

Laddove per quanto poi attiene al residuo profilo della comparazione, operata dal giudice *a quo*, in riferimento alle violazioni del sostituto di imposta — a prescindere dalla reiterabile considerazione che l'inclusione nella deroga *sub* art. 7 legge 154 consegue anche in questo caso all'alleggerimento delle fattispecie assunte a parametro — va sottolineata l'assoluta disomogeneità (che esclude la fondatezza della censura di violazione dell'art. 3 della Costituzione) delle infrazioni poste a raffronto rispettivamente ascrivibili al contribuente od al sostituto d'imposta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 15 maggio 1991 n. 154 (di conversione del d.l. 16 marzo 1991 n. 83 recante «modifiche al d.l. 10 luglio 1982 n. 429, conv. in legge 7 agosto 1982 n. 516 in materia di repressione delle violazioni tributarie e disposizioni per definire le relative pendenze»), «nella parte in cui esclude dalla sanatoria l'ipotesi di reato prevista dall'art. 1 comma secondo, della legge 516/1982», in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sollevata dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANTI

*Il redattore:* GRANATA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

92C0474

N. 179

Ordinanza 2-15 aprile 1992

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

**Successione in genere - Imposta globale con aliquote progressive a scaglioni sull'intero asse ereditario - Richiamo alla sentenza n. 222/1989 della Corte - Manifesta infondatezza.**

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637, art. 6).

(Cost., artt. 3 e 53).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Aldo CORASANTI;

*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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637 (Disciplina dell'imposta sulle successioni e donazioni), promosso con ordinanza emessa il 18 aprile 1991 dalla Commissione tributaria di primo grado di Catania, sul ricorso proposto da Speciale Mario contro l'Ufficio del Registro Successioni di Catania, iscritta al n. 715 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 1991:

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

Udito nella camera di consiglio del 4 marzo 1992 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Ritenuto che con ordinanza emessa il 18 aprile 1991 la Commissione tributaria di primo grado di Catania, sul ricorso proposto da Mario Speciale, contro l'Ufficio del Registro Successioni di Catania (Reg. ord. n. 715 del 1991), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637 (Disciplina dell'imposta sulle successioni e donazioni) «perché detta norma, stabilendo l'applicazione dell'imposta globale con aliquote progressive a scaglioni da applicarsi, però, sull'intero asse e non sulle singole quote ereditarie, postula una violazione della capacità contributiva del singolo beneficiario»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata manifestamente infondata;

Considerato che l'eccezione si appalesa manifestamente infondata poichè, come questa Corte ha già avuto modo di rilevare (ord. n. 222 del 1989), l'imposizione tributaria inerente alla successione è in diretto collegamento con il patrimonio ereditario unitariamente considerato, colpendo, cioè, l'eredità come tale indipendentemente dal trasferimento di ricchezza;

che non vi sono motivi tali da indurre questa Corte a modificare il precedente avviso:

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, nn. 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. 6 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637 (Disciplina dell'imposta sulle successioni e donazioni), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Catania, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANITI

*Il redattore:* BORZELLINO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

92C0475

**n. 180**

*Ordinanza 2-15 aprile 1992*

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

**Processo penale - Pretore - G.I.P. - Giudizio abbreviato - Udienza - Incompatibilità a partecipare - Norma già dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenze nn. 502/1991 e 104/1992) - Manifesta inammissibilità.**

(C.P.P., art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 76, 77, 25 e 101).

### 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 CHELLI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

**ORDIN.**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 31 agosto 1991 dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Matera nel procedimento penale a carico di Rago Leonardo, iscritta al n. 717 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 4 marzo 1992 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Matera dubita della legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio abbreviato del giudice per le indagini preliminari presso la pretura che abbia respinto la richiesta di emissione del decreto penale di condanna perché inadeguata alla gravità del fatto (nella specie, per la ritenuta ricorrenza dell'ipotesi della «maggiore gravità» del reato di emissione di assegni a vuoto prevista dall'art. 116 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736);

che, ad avviso del giudice rimettente, poiché il rigetto della richiesta comporta una valutazione del merito dell'imputazione ed un impulso per la successiva contestazione dell'ipotesi grave nel decreto di citazione a giudizio emesso dal pubblico ministero, sarebbero violati i principi dettati in tema di incompatibilità della legge delega n. 81 del 1987 — e, quindi, gli artt. 76 e 77 della Costituzione — nonché quelli di cui agli artt. 25 e 101 della Costituzione, che richiedono che chi è chiamato a giudicare sia alieno dalle suggestioni di convincimenti formati anteriormente ed al di fuori del processo;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata;

Considerato che con la sentenza n. 502 del 1991 (integrata con l'ordinanza di correzione n. 104 del 1992), questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 34, secondo comma, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare «al giudizio» del giudice per le indagini preliminari che ha rigettato la richiesta di decreto di condanna per la ritenuta inadeguatezza della pena richiesta dal pubblico ministero;

che tale pronuncia si riferisce ad una fattispecie — ricorrenza dell'ipotesi della «maggiore gravità» del reato di emissione di assegni a vuoto — identica a quella qui in questione: onde essa è da intendere nel senso che la ritenuta inadeguatezza della pena include l'ipotesi in cui essa derivi da inadeguatezza della ipotesi criminosa contestata;

che non rileva che nel caso in esame l'incompatibilità sia prospettata rispetto al giudizio abbreviato, anziché al giudizio dibattimentale, dato che questa Corte ha già chiarito, nella sentenza n. 401 del 1991, che la locuzione «giudizio» impiegata nell'art. 34, secondo comma, «è di per sé tale da ricomprendere qualsiasi tipo di giudizio, cioè ogni processo che in base ad un esame delle prove pervenga ad una decisione di merito, compreso quello che si svolge con il rito abbreviato»;

che, di conseguenza, poiché la norma, nella parte impugnata con l'ordinanza in esame, è già stata dichiarata costituzionalmente illegittima, la presente questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio del giudice per le indagini preliminari che ha rigettato la richiesta di decreto di condanna per la ritenuta inadeguatezza della pena richiesta dal pubblico ministero — norma già dichiarata costituzionalmente illegittima, per questa parte, con la sentenza n. 502 del 1991, integrata con l'ordinanza n. 104 del 1992 — sollevata, in riferimento agli artt. 76, 77, 25 e 101 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Matera con ordinanza del 31 agosto 1991.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANITI

*Il redattore:* SPAGNOLI

*Il cancelliere:* FRUSCE

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

*Il cancelliere:* FRUSCULLA

N. 181

Ordinanza 2-15 aprile 1992

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Reato in genere - Reati tributari - Imposta redditi da operazioni di borsa - Difetto di motivazione in ordine al reato per il quale si procede - Manifesta inammissibilità.**

[D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81, lett. c); d.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42, art. 36].

(Cost., artt. 3 e 53).

## 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. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 81, lettera c), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) e 36 del d.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42. (Disposizioni correttive e di coordinamento sistematico-formale, di attuazione e transitorie relative al testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917), promosso con ordinanza emessa il 28 giugno 1991 dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di Lionello Di Paolo, iscritta al n. 713 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 18 marzo 1992 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Ritenuto che con ordinanza emessa il 28 giugno 1991 dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di Paolo Lionello (Reg. ord. n. 713 del 1991) è stata sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 81, lettera c), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) e 36 del d.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42 (Disposizioni correttive e di coordinamento sistematico-formale, di attuazione e transitorie relative al testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917), nella parte in cui «esonerano dall'obbligo del pagamento dell'imposta redditi (da operazioni di borsa) che allorquando furono prodotti (anni 1987, 1988) erano sottoposti a tale obbligo» (art. 76 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione;

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

Considerato che nell'ordinanza di rimessione risulta omessa ogni motivazione sulla rilevanza della sollevata questione, in particolare in ordine al reato per il quale si procede e in ordine alla sussistenza delle condizioni per l'applicabilità dell'art. 36 d.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42 (secondo l'interpretazione ad esso data da univoca giurisprudenza);

che pertanto la questione va dichiarata manifestamente inammissibile;

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

PER QUEL

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 81, lettera c) d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) e 36 d.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42 Disposizioni correttive e di coordinamento sistematico-formale, di attuazione e transitorie relative al testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, sollevata dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANITI

*Il redattore:* BORZELLINO

*Il cancelliere:* FRUSCILLA

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

*Il cancelliere:* FRUSCILLA

92C0477

N. 182

*Ordinanza 2-15 aprile 1992*

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

**Processo penale - Pretore - G.I.P. - Procuratore generale richiedente l'archiviazione - Ulteriori indagini ritenute necessarie - Indicazione da parte del G.I.P. - Mancata previsione - Inerzia del p.g. - Richiamo alla ordinanza n. 253/1991 e alla sentenza n. 445/1990 della Corte - *Petition* afferente a situazioni patologiche estranee al sistema e insuscettibile di apprezzamento da parte della Corte - Manifesta infondatezza.**

(C.P.P., artt. 554, secondo comma, e 409, quarto comma).

(Cost., artt. 3, 101, 102, e 112).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Aldo CORASANITI;

*Giudici:* prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELLI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 554, secondo comma, e 409, quarto comma, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 2 ottobre 1991 dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Torino nel procedimento penale a carico di Cogerino Italo ed altri, iscritta al n. 701 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 18 marzo 1992 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Torino, dopo aver premesso che nel corso del procedimento il Procuratore generale che aveva disposto l'avocazione delle indagini a norma dell'art. 412, primo comma, del codice di procedura penale, ha rinnovato la richiesta di archiviazione già respinta, omettendo di svolgere nel termine indicato dallo stesso giudice le indagini da questi indicate, e che la Corte di cassazione (Sez. I, 12 luglio 1991, n. 3217), nel dichiarare inammissibile il conflitto sollevato dallo stesso giudice *a quo*, ha affermato che al medesimo non restava «che avvalersi delle facoltà previste dalla legge: e cioè aderire alla richiesta di archiviazione ovvero, ex art. 554, 2<sup>a</sup>, disporre che gli atti siano restituiti al P.G. per la formulazione dell'imputazione», ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 102 (*rectius*: 101 e 102) e 112 della Costituzione, questione di legittimità degli artt. 554, secondo comma, e 409, quarto comma, del codice di procedura penale, assumendo che le norme impugnate non consentono «al giudice per le indagini preliminari di indicare le ulteriori indagini ritenute necessarie al procuratore generale che abbia fatto richiesta di archiviazione»;

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 non fondata;

Considerato che questa Corte ha già avuto modo di affermare (v. ordinanza n. 253 del 1991) che «il pubblico ministero ha l'obbligo di compiere le indagini indicate dal giudice a norma dell'art. 409, quarto comma, c.p.p.», obbligo che deve necessariamente incombere non solo sul procuratore della Repubblica presso la pretura o il tribunale, ma anche sul procuratore generale che abbia disposto l'avocazione delle indagini a norma dell'art. 412, primo comma, del codice di procedura penale, posto che in tal caso, a norma dell'art. 51, secondo comma, dello stesso codice, il procuratore generale è chiamato a svolgere tutte «le funzioni di pubblico ministero» che il comma 1, lettera a) del medesimo articolo attribuisce ai «magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale o presso la pretura»: funzioni, dunque, che comprendono anche il doveroso espletamento delle indagini indicate dal giudice a norma dell'art. 554, secondo comma, del codice di procedura penale, quale risultante dopo la sentenza di questa Corte n. 445 del 1990:

che, essendo, nella specie, il *petitum* perseguito dal giudice *a quo* volto ad introdurre una previsione insita nel quadro normativo oggetto di censura, mentre l'eventuale inerzia del procuratore generale, che abbia ommesso di compiere le indagini indicate dal giudice a seguito del mancato accoglimento della richiesta di archiviazione, deve essere confinata all'interno di quelle situazioni patologiche estranee al sistema e, quindi, insuscettibili di apprezzamento in questa sede;

e che, pertanto, la questione 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 degli artt. 554, secondo comma, e 409, quarto comma, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 102 (rectius: 101 e 102) e 112 della Costituzione dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANITI

*Il relatore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

n. 183

Ordinanza 2-15 aprile 1992

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Successione in genere - Imposta sulle successioni e donazioni - Decessi verificatisi prima del 1° luglio 1986 - Coefficienti di adeguamento - Fascia esente di L. 120.000.000 - Discrezionalità legislativa - Richiamo alla ordinanza n. 131/1988 della Corte - Manifesta inammissibilità.****(Legge 17 dicembre 1986, n. 880).****(Cost., artt. 3, 53 e 76).**

## 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, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 17 dicembre 1986, n. 880 (Revisione delle aliquote della imposta sulle successioni e donazioni), promosso con ordinanza emessa il 21 marzo 1991 dalla Commissione tributaria di primo grado di Catania, sul ricorso proposto da Rita Moncada contro l'Ufficio del Registro Successioni di Catania iscritta al n. 716 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 1° aprile 1992 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Ritenuto che con ordinanza emessa il 21 marzo 1991 la Commissione tributaria di primo grado di Catania, sul ricorso proposto da Rita Moncada contro l'Ufficio del Registro Successioni di Catania (Reg. ord. n. 716 del 1991), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione, della legge 17 dicembre 1986, n. 880 (Revisione delle aliquote dell'imposta sulle successioni e donazioni), per la parte in cui non ha previsto per le successioni non ancora definite in conseguenza dei decessi verificatisi prima del 1° luglio 1986, sia pure con l'applicazione di coefficienti di adeguamento, la fascia esente di L. 120 milioni con la conseguente violazione della parità di trattamento su situazioni giuridiche identiche;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata;

Considerato che l'art. 11 della legge n. 880 del 1986 (tra l'altro contraddittoriamente impugnata nel suo complesso), come già questa Corte ha avuto modo di considerare, è espressione della ampia discrezionalità del legislatore (v. da ultimo ord. n. 131 del 1988);

che non essendovi ragione per discostarsi da tali affermazioni, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge 17 dicembre 1986, n. 880 (Revisione delle aliquote della imposta sulle successioni e donazioni), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Catania, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANITI

*Il relatore:* BORZELLINO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1992.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

92C0479

185

*Sentenza 13-22 aprile 1992*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ambiente - Tutela penale - Qualità dell'aria - Impianti industriali - Trasferimento in altra località senza autorizzazione - Errore materiale determinante incertezza nell'individuazione del precetto penale - Richiamo alla sentenza n. 96/1981 della Corte - Illegittimità costituzionale.**

(D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, art. 25, sesto 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. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25, sesto comma, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82, 884, 84, 360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, numero 183), promosso con ordinanza emessa il 21 giugno 1991 dal Pretore di Vicenza — Sezione distaccata di Lonigo nel procedimento penale a carico di Dal Lago Silvio, iscritta al n. 542 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto il fatto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 22 gennaio 1992 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

*Ritenuto in fatto*

Nel corso di un procedimento penale a carico di Silvio Dal Lago, imputato del reato di cui all'art. 25, sesto comma, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 per aver effettuato il trasferimento di un forno di fusione dell'ottone e di due sabbiatrici senza aver richiesto la prescritta autorizzazione preventiva, il Pretore di Vicenza, con ordinanza del

21 giugno 1991 (r.o. n. 542/1991) ha osservato che il suddetto art. 25, sesto comma, del d.P.R. n. 203 del 1988 considera reato «il trasferimento dell'impianto senza l'autorizzazione prescritta dall'art. 13». Ma l'art. 13 riguarda l'autorizzazione per la continuazione delle emissioni di impianti preesistenti all'entrata in vigore della normativa disposta dal decreto, mentre l'autorizzazione da richiedersi per il trasferimento dell'impianto in altra località è contemplata dall'art. 15. Ciò premesso, il giudice *a quo* enuncia il sospetto di incostituzionalità — per violazione degli artt. 25, secondo comma, 24, secondo comma e 3 della Costituzione — del citato art. 25, sesto comma, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, «nella parte in cui, prevedendo la punibilità del trasferimento dell'impianto avvenuto senza l'autorizzazione di cui all'art. 13, anziché di cui all'art. 15 non pone il destinatario della norma in condizioni di sapere quale tipo di autorizzazione debba essere richiesta all'autorità amministrativa per l'esercizio della propria attività».

Illustrando la questione, il Pretore di Vicenza ricorda che il d.P.R. in esame (emanato ai sensi dell'art. 76 Cost. e della legge 16 aprile 1987, n. 183, per l'attuazione delle direttive comunitarie nn. 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203), prevede vari tipi di autorizzazione: *a)* nel caso di impianto costruito dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 203 del 1988, è richiesta l'autorizzazione *ex art. 6* e la norma è sanzionata dall'art. 24; *b)* nel caso di impianto preesistente all'entrata in vigore del citato d.P.R. l'autorizzazione richiesta è quella *ex artt. 12 e 13*, e le sanzioni relative sono previste dai primi cinque commi dell'art. 25; *c)* in caso di modifica sostanziale o di trasferimento dell'impianto, nuovo o preesistente, è necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 15. Stante l'attuale formulazione dell'art. 25, comma sesto, che non contiene alcun riferimento all'art. 15, la omessa richiesta e l'omesso rilascio dell'autorizzazione preveduta dall'art. 15 è sfornita di sanzione, non potendo tale caso rientrare in quello radicalmente diverso indicato dagli artt. 12 e 13, relativo alla continuazione nello stesso luogo dell'attività produttiva in un impianto preesistente.

Tale situazione di incertezza normativa sembra essere stata determinata da un errore materiale del legislatore, il quale, nel formulare il sesto comma dell'art. 25 ha richiamato l'art. 13, che si riferisce esclusivamente all'autorizzazione per impianti preesistenti, anziché l'art. 15 che fissa l'obbligo di preventiva autorizzazione per modifiche e trasferimenti degli impianti. Ciò determina nel cittadino destinatario della norma in esame — osserva il giudice *a quo* — una situazione di assoluta incertezza in ordine al precetto penale con conseguente impossibilità di sapere quali sono gli obblighi cui deve attenersi. Viene pertanto lesa il principio di tassatività della norma penale riconducibile all'art. 25, secondo comma, Cost., che richiede una precisa determinazione della fattispecie legale, tale da rendere chiaro al cittadino ciò che è penalmente lecito e ciò che è penalmente illecito, in conformità con il brocardo *«nullum crimen sine lege poenalis scripta et stricta»*. Tale principio è diretto a garantire la certezza del diritto e a fronteggiare gli arbitri del potere giudiziario, precludendo a quest'ultimo la possibilità di punire i fatti non espressamente previsti dalla legge. Il predetto principio tende anche ad assicurare l'eguaglianza giuridica dei cittadini a parità di condotta e la possibilità di conoscere ciò che è e ciò che non è penalmente vietato, onde consapevolmente decidere il proprio comportamento (art. 3). Esso incide direttamente, infine, sul diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.): ed invero l'assenza di tassatività della norma penale rende inattuabile il diritto alla difesa e quindi alla precisa contestazione dell'addebito, atteso che la genericità della norma incriminatrice reagisce sulla formulazione del capo di imputazione (nel caso di specie era stato contestato all'imputato di non aver richiesto due autorizzazioni: quella di cui all'art. 13 e quella di cui all'art. 15, lettera *b)* del d.P.R. n. 203 del 1988).

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari non fondata la questione di costituzionalità proposta con l'ordinanza in esame. Secondo l'Avvocatura il principio di tassatività della norma penale non risulta violato, dovendosi considerare: *a)* che la fattispecie materiale è definita nella «modifica o trasferimento dell'impianto senza l'autorizzazione prescritta»... sicché il richiamo all'art. 13 appare — per questa parte — la conseguenza di mero errore materiale, atteso che è l'art. 15 a dettare la regola dell'autorizzazione nei due casi indicati; *b)* che il comma sesto dell'art. 25 è collocato dopo la disciplina penale relativa agli impianti nuovi (art. 24) ed esistenti (art. 25, commi da 1 a 5), proprio perché la disposizione abbraccia l'una e l'altra categoria di impianti; *c)* che, comunque, in riferimento alla nuova autorizzazione, che deve intervenire prima della modifica o del trasferimento dell'impianto, lo stesso impianto si qualifica come esistente; e perciò l'autorità preposta al rilascio del provvedimento — quanto alle condizioni sostanziali da valutare ai fini dell'atto di assenso — non potrà non valutare quelle indicate nella prima parte dell'art. 13: donde la possibilità di giustificare per questa via, il richiamo all'art. 13 relativo alle condizioni sostanziali dell'autorizzazione.

La parte privata non si è costituita.

*Considerato in diritto*

1. - Il d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 sottopone ad autorizzazione da parte della regione la costruzione, l'esercizio, la modificazione e il trasferimento di impianti che provochino emissioni nell'aria e sanziona penalmente il compimento di tali attività senza la prevista autorizzazione, ovvero in difformità da essa o in violazione delle relative prescrizioni.

In particolare, l'art. 6 prevede e regola la domanda di autorizzazione che deve essere presentata alla regione o alla provincia autonoma per la costruzione di un nuovo impianto e l'art. 24 punisce con sanzioni variamente articolate colui che inizia la costruzione di un nuovo impianto o ne attiva l'esercizio in mancanza dell'autorizzazione stessa, ovvero violandone le prescrizioni o non osservando gli obblighi di comunicazione ad essa collegati. L'art. 12 stabilisce che anche per gli impianti già esistenti alla data di entrata in vigore del decreto deve essere presentata domanda di autorizzazione e l'art. 13 disciplina tale autorizzazione prevedendone le condizioni e i termini nonché gli accertamenti e le prescrizioni che ad essa accedono. I primi cinque commi e il comma settimo dell'art. 25 stabiliscono le sanzioni applicabili a chi, esercitando un impianto esistente, non presenta la domanda di autorizzazione suddetta, ovvero non osserva le prescrizioni impartite o comunque non rispetta i valori di emissione stabiliti direttamente dalla legge regionale o statale. Infine, l'art. 15 stabilisce che sono sottoposte a preventiva autorizzazione: a) la modifica sostanziale dell'impianto che comporti variazioni qualitative e/o quantitative delle emissioni inquinanti; b) il trasferimento dell'impianto in altra località. Il comma sesto dell'art. 25 prevede le sanzioni penali per le relative violazioni, ma queste ultime vi sono così descritte: «Chi esegue la modifica o il trasferimento dell'impianto senza l'autorizzazione prescritta dall'art. 13».

Il riferimento all'art. 13 risulta essere il frutto di un errore materiale di redazione del testo legislativo, posto che l'autorizzazione per la modifica o il trasferimento dell'impianto, come si è riportato, è quella prescritta dall'art. 15 e non quella prescritta dall'art. 13. In questo senso si sono espressi sia il giudice *a quo*, sia l'Avvocatura Generale dello Stato ed il medesimo rilievo è stato formulato dalla dottrina che si è occupata dell'argomento. In via meramente subordinata l'Avvocatura propone una giustificazione del riferimento all'art. 13 osservando che le condizioni sostanziali da valutare ai fini dell'atto di assenso non possono essere che quelle indicate nella prima parte del medesimo art. 13. Ma tale rilievo appare volto ad individuare i contenuti e le condizioni della nuova autorizzazione che deve essere richiesta in caso di modifica o trasferimento dell'impianto esistente, ma resta il fatto che la norma che prescrive tale nuova autorizzazione è l'art. 15 e non l'art. 13.

L'errore è da far risalire all'originaria redazione del testo normativo, posto che non vi sono discordanze, sul punto, tra il testo pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* e l'originale del decreto legislativo emanato dal Presidente della Repubblica.

Il Pretore di Vicenza ritiene che tale errore materiale determini una situazione di incertezza, a causa della quale il cittadino non è posto in grado di sapere quale sia il precetto penale nè, quindi, quale sia la condotta alla quale egli deve attenersi per non incorrere nella sanzione. Tale situazione — osserva il giudice *a quo* — si pone in contrasto con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, ma anche con il principio di uguaglianza giuridica dei cittadini a parità di condotta, stabilito dall'art. 3 e con il diritto di difesa, consacrato dall'art. 24.

La questione è fondata.

Con la sentenza n. 364 del 1988, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 cod. pen. nella parte in cui tale norma consentiva che fossero chiamati a rispondere penalmente anche coloro che versano in uno stato di inevitabile e quindi scusabile ignoranza della legge penale, quale quello oggettivamente determinato da assoluta oscurità del testo legislativo.

Prima ancora che costituire vincoli in ordine alla disciplina legislativa del requisito della colpevolezza, i principi costituzionali che la Corte ha posto a base di tale sua decisione riguardano la formulazione stessa delle norme penali e concorrono a definire il contenuto del principio di determinatezza stabilito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, inteso non soltanto quale garanzia contro l'arbitrio del giudice, ma anche quale presidio della libertà e della sicurezza dei cittadini.

Il principio di determinatezza della norma penale, infatti, ha, tra i suoi portati, quello di imporre al legislatore l'obbligo «di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati» (sentenza n. 96 del 1981).

La essenziale funzione di garanzia della persona e della sua libertà, assolta dal principio di legalità dei reati e delle pene, implica che «nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento» (sentenza n. 364 del 1988).

Con tali enunciati, la Corte non ha ovviamente inteso affermare che le norme penali debbano necessariamente essere formulate in modo così chiaro ed univoco da non dar luogo a dubbi interpretativi. Ma vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intellegibilità del precetto penale — che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa — in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate.

Questo è quanto si verifica nel caso in esame, in cui l'errore materiale di redazione del testo legislativo, quale è stato evidenziato nel precedente paragrafo, costituisce per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo.

L'errore stesso, peraltro, introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita e come tale determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

È pertanto sindacabile da parte di questa Corte il vizio consistente nell'errore materiale di redazione legislativa, che infici il testo della disposizione, pregiudicando, nella misura e nei modi che ricorrono nel caso in esame, la riconoscibilità e l'intellegibilità del precetto penale con essa disposto. Rilevato un simile vizio, la Corte, in adempimento della sua funzione di conformazione dell'ordinamento legislativo al dettato costituzionale, deve dichiarare l'illegittimità costituzionale della parte della disposizione specificamente viziata e dalla quale deriva il difetto di riconoscibilità e di intellegibilità del precetto.

Né — così operando — viene a prodursi, ad opera della pronunzia della Corte, un precetto penale nuovo rispetto a quello dettato dal legislatore.

Il carattere evidente del *lapsus* risultante nel testo normativo fa sì che la correzione da apportare è solo rivolta a far corrispondere pienamente la lettera della legge alla volontà che il legislatore intendeva enunciare. La presente decisione, pertanto, non aggiunge alcunché alla norma impugnata, ma si limita a rendere ad essa quella intellegibilità che i principi costituzionali sopra richiamati richiedono per i precetti penali.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, sesto comma, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, (Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, numero 183), nella parte in cui fa riferimento alla «autorizzazione prescritta dall'art. 13» anziché alla «autorizzazione prescritta dall'art. 15».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 13 aprile 1992.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* SPAGNOLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Deposita in cancelleria il 22 aprile 1992.

*Il cancelliere:* DI PAOLA

n. 186

Sentenza 13-22 aprile 1992**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Processo penale - Tribunale G.I.P. - Rigetto della richiesta di applicazione di pena concordata - Incompatibilità del giudice a partecipare al giudizio - Mancata previsione - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 124/1992) - Valutazione di merito circa le risultanze delle indagini processuali - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.**

(C.P.P., art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 25, 76 e 77).

## 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale in relazione agli artt. 135 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale) e 444 del codice di procedura penale, promossi con n. 3 ordinanze emesse da diverse autorità giudiziarie, iscritte ai nn. 699, 700 e 714 del registro ordinanze 1991 e pubblicate nelle *Gazzette Ufficiali* della Repubblica nn. 47 e 49, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto l'atto di costituzione di Ferri Franco nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 marzo 1992 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi l'avvocato Michele Silverj per Ferri Franco e l'Avvocato dello Stato Paolo Di Tarsia di Belmonte per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nell'udienza dibattimentale del 14 ottobre 1991 concernente un procedimento a carico di Ferri Franco e Cupaiolo Basilio, quest'ultimo chiedeva l'applicazione della pena *ex art. 444 cod. proc. pen.*, ottenendo il consenso del pubblico ministero. Il Tribunale di Macerata, presa visione, ai sensi dell'art. 135 disp. att. cod. proc. pen., degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, rigettava la richiesta. Quindi, su eccezione della difesa del coimputato Ferri, sollevava, con ordinanza emessa nella medesima udienza (r.o. n. 699/91), una questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, cod. proc. pen., assumendone il contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. «nella parte in cui non prevede tra le ipotesi di incompatibilità del giudice anche quella in cui il giudice del dibattimento abbia avuto conoscenza degli atti contenuti nel fascicolo del PM ai sensi del citato art. 135 D.lg.vo 271,89».

Il Tribunale sostiene che, quando la richiesta di applicazione di pena sia stata rigettata o accolta per uno solo dei coimputati, il diritto di difesa di entrambi sarebbe compromesso o menomato dalla previa conoscenza dei suddetti atti da parte del collegio: ciò perché è principio informatore del nuovo sistema processuale che il giudice non li debba conoscere, dato che la prova deve formarsi esclusivamente in dibattimento, e perché tale principio è indice di un'accentuazione nel sistema del rilievo assegnato alla terzietà del giudice (cfr. sentenza n. 496 del 1990).

Tale anticipata cognizione, inoltre, darebbe luogo a disparità di trattamento rispetto agli imputati nei cui confronti essa non si sia verificata, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

1.1. — La parte privata Ferri Franco, rappresentata e difesa dall'avv. M. Gentiloni Silverj, aderisce alle argomentazioni del giudice *a quo*, sottolineando che nel procedimento di applicazione di pena di cui all'art. 444 cod. proc. pen., il giudice valuta gli atti delle indagini preliminari e motiva il provvedimento conclusivo non solo sotto il profilo della legittimità, ma anche sotto quello del merito (sentenza n. 313 del 1990), e quindi compie quella «valutazione non formale, ma di contenuto dei risultati delle indagini preliminari» che secondo la sentenza n. 496 del 1990 radica l'incompatibilità.

1.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata, richiamando le conclusioni rassegnate nei giudizi instaurati con le ordinanze nn. 184 e 664 del 1991, già riassunte nelle sentenze nn. 401 del 1991 e 124 del 1992.

2. — Anche il Tribunale di Bari, con ordinanza del 10 ottobre 1991 (r.o. n. 700/91), ha sollevato — in riferimento, però, agli artt. 76, 77 e 25 Cost. — una questione di legittimità costituzionale del citato art. 34, secondo comma, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio del giudice che ha pronunciato o concorso a pronunciare sentenza nel giudizio di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. nei confronti di coimputato, nello stesso processo, di concorso negli stessi reati».

Il Tribunale premette che, nel procedimento a carico di Lafronza Vincenzo e Malcangio Salvatore — ai quali erano addebitati sia il concorso negli stessi reati sia reati diversi per ciascuno — aveva, previa separazione dei giudizi, applicato la pena richiesta dal Malcangio, col consenso del pubblico ministero, emettendo la sentenza prevista dall'art. 444 cod. proc. pen.. Così facendo, ha preso piena conoscenza degli atti dell'indagine preliminare ed ha espresso il proprio convincimento in ordine alla sussistenza ed alla qualificazione giuridica dei fatti, anche in relazione alle aggravanti contestate, escludendo altresì la ricorrenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 129 cod. proc. pen.. Da ciò deriva — secondo il Tribunale — un inevitabile condizionamento del giudice rispetto al successivo giudizio sugli stessi fatti cui è chiamato nei confronti del coimputato, dato che ha già compiuto una valutazione sui meriti dei fatti medesimi e sulla fondatezza delle relative imputazioni. Onde ricorrebbe, a suo avviso, quella situazione, non di mera conoscenza degli atti delle indagini preliminari, ma di valutazione di contenuto dei loro risultati, che alla stregua della sentenza di questa Corte n. 496 del 1990 vale a radicare l'incompatibilità.

2.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata, richiamando le conclusioni rassegnate nel giudizio instaurato con l'ordinanza n. 287 del 1991, già riassunte nella sentenza n. 401 del 1991.

3. — Rilevando di aver già conosciuto del procedimento penale a carico di Massi Natalia, Breda Alexander e Ferri Andrea in quanto aveva, quale giudice per le indagini preliminari, respinto — per la ritenuta impossibilità di decidere allo stato degli atti — la richiesta di giudizio abbreviato avanzata dal Breda, il Pretore di Urbino ha sollevato d'ufficio, con ordinanza emessa nell'udienza dibattimentale del 3 ottobre 1991 (r.o. n. 714/91), una questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio dibattimentale del giudice che abbia partecipato come giudice per le indagini preliminari al giudizio abbreviato».

Ad avviso del giudice rimettente, sarebbero violati gli artt. 76 e 77 Cost. — in relazione ai principi di cui all'art. 2 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81 — nonché l'art. 25 Cost., in quanto tale omessa previsione sarebbe in contrasto col principio di «terzietà» del giudice del dibattimento, cui la legge delega si è ispirata ed a tutela del quale è stato introdotto il regime c.d. del «doppio fascicolo» (artt. 431 e 433 cod. proc. pen.), onde sottrarre alla conoscenza di detto giudice gli atti inclusi nel fascicolo del pubblico ministero: mentre questi — essendo il giudizio abbreviato condotto su tale fascicolo — sono in detta sede conosciuti, anche per la parte che non può confluire nel fascicolo del dibattimento.

3.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata. A suo avviso, infatti, la legge delega (direttiva n. 67) ed il principio di imparzialità del giudice (art. 25 Cost.) possono ritenersi violati solo quando lo stesso giudice è chiamato a pronunciarsi due volte sul medesimo oggetto partendo da atti già da lui conosciuti in sede di pregresse decisioni. Nel caso in esame il giudice si limita ad una cognizione sommaria ai soli fini di valutare l'ammissibilità del giudizio abbreviato, basandosi per di più su un materiale probatorio non coincidente con quello di cui dispone il giudice del dibattimento e ravvisandone perciò l'insufficienza ai fini della decisione di merito: onde non può dirsi che tale valutazione costituisca anticipazione del giudizio definitivo.

Non vi è stata costituzione di parti private.

*Considerato in diritto*

1. — I tre giudizi investono, pur se sotto diversi profili, la medesima disposizione di legge. È perciò opportuno che siano riuniti e decisi con un'unica sentenza.

2. — Il Tribunale di Macerata (r.o. n. 699/91), dovendo celebrare il dibattimento nei confronti di due coimputati dello stesso reato ed avendo in precedenza respinto — previo esame degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero ai sensi dell'art. 135 disp. att. cod. proc. pen. — la richiesta di applicazione di pena concordata ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. avanzata col consenso del pubblico ministero da uno di essi, dubita che l'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, in quanto non prevede in tal caso l'incompatibilità a partecipare al giudizio, contrasti con gli artt. 3 e 24 Cost., perché tale previa valutazione comporterebbe un deteriore trattamento per gli imputati nei cui confronti si sia verificata e ne menomerebbe il diritto di difesa.

## 2.1. — La questione è fondata.

Questa Corte ha già chiarito, nella sentenza n. 124 del 1992, che non la mera conoscenza degli atti, ma una valutazione di merito circa l'idoneità delle risultanze delle indagini preliminari a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato, vale a radicare l'incompatibilità; e che questa deve riconoscersi sussistente nelle ipotesi (non di inammissibilità, ma) di rigetto della richiesta di applicazione di pena concordata, dato che essa comporta, quanto meno, una valutazione negativa circa l'esistenza delle condizioni legittimanti il proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen. e circa la congruenza alle suddette risultanze della qualificazione giuridica del fatto e/o delle circostanze ritenute nella richiesta: ciò che risulta dagli atti essersi verificato nel caso di specie, in cui il rigetto concerneva appunto la suddetta qualificazione giuridica.

L'impugnato art. 34, secondo comma, va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio del giudice che abbia rigettato la richiesta di applicazione di pena concordata ex art. 444 cod. proc. pen..

3. — A diverse conclusioni deve invece pervenirsi in ordine alla questione sollevata dal Tribunale di Bari (r.o. n. 700/91) che, avendo, previa separazione dei giudizi, emesso una sentenza di applicazione di pena concordata nei confronti di un coimputato di concorso negli stessi reati, dubita che il citato art. 34, secondo comma, confligga con gli artt. 76, 77 e 25 Cost. in quanto non prevede, in tal caso, l'incompatibilità a celebrare il giudizio nei confronti dell'altro imputato: e ciò perché in tal modo sarebbe stata già compiuta una valutazione del merito dei fatti e della fondatezza delle relative imputazioni.

3.1. — Nella già citata sentenza n. 124 del 1992, questa Corte ha precisato che l'imparzialità è «connotato intrinseco dell'attività del giudice» e che perciò l'incompatibilità, nella disciplina qui in esame, «è ragionevolmente circoscritta ai casi di duplicità del giudizio di merito sullo stesso oggetto», dato che per attuare «la garanzia costituzionale del giusto processo» ciò che va evitato è «il rischio che la valutazione conclusiva di responsabilità sia, o possa apparire, condizionata dalla propensione del giudice a confermare una propria precedente decisione».

A tal fine è, però, necessario che la regiudicanda sia identica, dato che solo in tal caso può riconoscersi un condizionamento suscettibile di minare l'imparzialità. Un'identità dell'oggetto del giudizio non è invece ravvisabile nell'ipotesi di concorso di persone nel medesimo reato, perché alla comunanza dell'imputazione fa necessariamente riscontro una pluralità di condotte distintamente ascrivibili a ciascuno dei concorrenti, le quali, ai fini del giudizio di responsabilità, devono formare oggetto di autonome valutazioni sotto il profilo tanto materiale che psicologico, e ben possono, quindi, sfociare in un accertamento positivo per l'uno e negativo per l'altro.

La questione, di conseguenza, deve essere dichiarata infondata.

4. — Della legittimità del medesimo art. 34, secondo comma, dubita anche il Pretore di Urbino (r.o. n. 714/91) per la mancata previsione dell'incompatibilità a celebrare il giudizio dibattimentale di chi, quale giudice per le indagini preliminari, abbia respinto la richiesta di giudizio abbreviato — avanzata, nella specie, da uno dei tre imputati — per la ritenuta impossibilità di decidere allo stato degli atti.

Ad avviso del rimpetente sarebbe violato, in tal caso, in ragione della previa conoscenza — preclusa al giudice dibattimentale — degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, il principio di «terzietà» di detto giudice desumibile dalle direttive di cui all'art. 2 della legge delega n. 81 del 1987 e, quindi, gli artt. 76 e 77, nonché l'art. 25 della Costituzione.

## 4.1. — La questione non è fondata.

Anche rispetto ad essa deve ribadirsi, innanzitutto, che la mera conoscenza degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero non è, di per sé stessa, ragione sufficiente a radicare l'incompatibilità al giudizio.

Si è anche chiarito, d'altra parte, che a tal fine è necessario che si sia in presenza di una duplice valutazione di merito. Nel caso in esame, invece, la valutazione circa la decidibilità allo stato degli atti, da effettuarsi ai fini dell'introduzione del giudizio abbreviato, concerne solo la sufficienza di essi ai fini della formulazione di un giudizio definitivo di responsabilità e comporta, quindi, una decisione di natura meramente processuale, per ciò stesso idonea a dar luogo ad un «pre-giudizio» rispetto alla decisione di merito (cfr., da ultimo, la già citata sentenza n. 124 del 1992).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudici:*

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del giudice per le indagini preliminari che abbia rigettato la richiesta di applicazione di pena concordata di cui all'art. 444 dello stesso codice a partecipare al giudizio;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 34, secondo comma, sollevata, in riferimento agli artt. 76, 77 e 25 della Costituzione dal Tribunale di Bari con ordinanza del 10 ottobre 1991;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 34, secondo comma, sollevata, in riferimento agli artt. 76, 77 e 25 della Costituzione, dal Pretore di Urbino con ordinanza del 3 ottobre 1991.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 13 aprile 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

92/0494

N. 187

Sentenza 13-22 aprile 1992

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

**Processo penale - Trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato in base al solo accordo delle parti - Procedimenti soggetti al regime transitorio - Integrazione probatoria - Esclusione - Impossibilità di fruizione della riduzione di pena - Questioni la cui rilevanza si basa su quesito interpretativo spettante al giudice a quo - Manifesta inammissibilità e inammissibilità.**

(C.P.P., artt. 449 e 452, secondo comma; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247).

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

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 CHELLI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 449 e 452 del codice di procedura penale e dell'art. 247 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), promossi con n. 3 ordinanze di diverse autorità giudiziarie, iscritte ai nn. 133, 408 e 409 del registro ordinanze 1991 e pubblicate nelle *Gazzette Ufficiali* della Repubblica nn. 11 e 23, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 20 novembre 1991 il Giudice relatore Ugo Spagnoli:

*Ritenuto in fatto*

1. In un procedimento per detenzione di sostanze stupefacenti instaurato con rito direttissimo innanzi al Tribunale di Milano, la difesa dell'imputato chiedeva la trasformazione in giudizio abbreviato ed il pubblico ministero prestava il proprio consenso, ma a condizione che venisse disposta una perizia sulla predetta sostanza.

Sulla premessa che tale dichiarazione, risolvendosi in una richiesta di prova non ammissibile nella fase in questione, valesse come dissenso, ma che la perizia fosse, nella specie, necessaria, «con conseguente preclusione del rito abbreviato», il Tribunale, con ordinanza del 5 dicembre 1990 (r.o. n. 133/91), ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3 e 101 Cost., una questione di legittimità costituzionale degli artt. 449 e 452 cod. proc. pen., in quanto non prevedono, alternativamente: il primo, un obbligo del pubblico ministero di espletare prima dell'instaurazione del giudizio direttissimo gli accertamenti tecnici indispensabili per consentire all'imputato di fruire del giudizio abbreviato: ovvero — il secondo — la facoltà del pubblico ministero di udienza di prestare un consenso a tale rito condizionato all'esperienza da parte del giudice dei predetti accertamenti.

Ove ricorrano le condizioni di ammissibilità del giudizio direttissimo — osserva il Tribunale rimettente — il pubblico ministero può o espletare i suddetti accertamenti, così consentendo una decisione nel merito, o presentare direttamente l'imputato al giudice. In quest'ultimo caso, però, ove l'accertamento sia necessario, da un lato è legittimo il dissenso del pubblico ministero d'udienza al rito abbreviato, dato che costui non può contare sull'utilizzo da parte del giudice dei poteri d'indagine di cui all'art. 452, secondo comma; dall'altro, è imposta a quest'ultimo la trattazione con le forme del giudizio direttissimo ordinario. Conseguenza di ciò è che l'imputato non può fruire dei benefici del rito abbreviato, «con palese disparità di trattamento rispetto a soggetti in situazioni analoghe».

1.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata. A suo avviso, l'imputato non ha un «diritto» al ricorso al rito abbreviato ed il suo interesse ad ottenere la prevista riduzione di pena non può implicare che al pubblico ministero sia imposto di svolgere nella fase anteriore al giudizio un'attività superflua ai fini dell'esercizio dell'azione penale, pur se essa sia imprescindibile se considerata come elemento di prova utilizzabile nel giudizio.

Più in generale, la prospettiva in cui la questione è posta contraddirebbe sia coll'ispirazione di fondo del nuovo processo, dato che imporrebbe la completezza «probatoria» delle indagini preliminari, sia con la base patetica del giudizio abbreviato, in quanto se il pubblico ministero fosse tenuto a svolgere ogni attività d'indagine eventualmente utilizzabile dal giudice per la decisione di merito, non potrebbe mai giustificatamente negare il proprio consenso ad esso.

Se poi si accettasse la prospettiva di un consenso condizionato all'espletamento da parte del giudice del dibattimento di determinate attività istruttorie, si configurerebbe un rito non abbreviato ma «misto», accompagnato da ingiustificati aspetti premiali per l'imputato in caso di condanna, ed il consenso sul rito si trasformerebbe in consenso su una diminuzione.

2. — In esito ad un giudizio per detenzione di sostanze stupefacenti promosso e svolto con rito direttissimo in quanto il pubblico ministero si era opposto alla sua trasformazione in giudizio abbreviato — chiesta dagli imputati — per la ritenuta necessità di assumere deposizioni testimoniali (poi effettivamente acquisite e risultate decisive), il Tribunale di Roma, con ordinanza dell'8 gennaio 1991 (r.o. n. 408/91), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25 Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 452, secondo comma, del codice di procedura penale, «in quanto subordina l'instaurazione del giudizio abbreviato al consenso del pubblico ministero ovvero in quanto non consente al giudice di ritenere ingiustificato il suo dissenso quando la indecidibilità allo stato degli atti possa essere colmata dal meccanismo di integrazione probatoria previsto dalla predetta norma».

Dopo aver osservato che la decidibilità allo stato degli atti, posta in via generale come requisito per la procedibilità nelle forme del giudizio abbreviato, può dipendere dalla strategia processuale prescelta dal pubblico ministero — ciò che la renderebbe criterio di per sé opinabile — il giudice rimettente rileva che, peraltro, essa non condiziona la trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato. Questa, infatti, avviene automaticamente «sol che l'imputato ne faccia richiesta e il pubblico ministero vi consenta; il giudice non può rigettare la richiesta, ma può soltanto, nel caso in cui ritenga che lo stato degli atti non consenta l'immediata definizione del procedimento, avviare il meccanismo di assunzione delle prove, anche su temi nuovi oltreché incompleti, disciplinato nel citato art. 452.

Tuttavia, e contraddittoriamente, l'indecidibilità allo stato degli atti è — a seguito della sentenza di questa Corte n. 183 del 1990 — l'unico motivo per cui il pubblico ministero può legittimamente opporsi alla trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato; con la conseguenza che, in una situazione processuale che non consenta la decisione in base alle sole risultanze delle indagini preliminari, l'organo dell'accusa si trova di fronte all'insolubile dilemma di prestare il suo consenso alla instaurazione del giudizio abbreviato rischiando di sacrificare le ragioni probatorie dell'accusa (nel caso in cui il giudice non solleciti la necessaria integrazione probatoria) ovvero di negarlo, al fine di assicurarsi l'assunzione di quelle stesse prove che, mediante l'iniziativa del giudice, potrebbero essere assunte nel giudizio abbreviato. L'integrazione probatoria avverrà, quindi, nell'un caso, nelle forme del giudizio abbreviato e, nell'altro, in quelle del giudizio direttissimo, senza che vi sia alcun criterio legale che vincoli o guidi le scelte del pubblico ministero: e questi resterebbe, di conseguenza, incensurabile arbitro della trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato e quindi della misura della pena nella rilevante misura di un terzo.

Di qui la lamentata violazione dei principi di legalità delle pene (art. 25 Cost.) e di parità di trattamento sanzionatorio, dato che nella stessa situazione sostanziale e processuale l'entità della pena varia a seconda delle scelte discrezionali del pubblico ministero e del mero nome del procedimento nel quale avviene l'acquisizione delle prove.

L'assunzione dell'indecidibilità allo stato degli atti come (unico) parametro processuale che giustifica il dissenso del pubblico ministero, farebbe poi escludere, da un lato, che le suddette violazioni possano giustificarsi con la diversità delle forme di espletamento delle prove nei due giudizi o con ragioni di economia processuale; dall'altro, che la riduzione della pena di un terzo possa essere applicata dal giudice in esito al giudizio direttissimo, dato che alla stregua della citata sentenza ciò avviene solo se l'opposizione del pubblico ministero risulta ingiustificata, mentre nella situazione qui considerata l'indecidibilità allo stato degli atti si presuppone effettivamente sussistente. Né potrebbe ritenersi, in via interpretativa, che l'opposizione sia ingiustificata tutte le volte che l'indecidibilità allo stato degli atti può essere colmata con il meccanismo integrativo previsto dall'art. 452, dato che questo «consente di assumere tutti «gli elementi necessari ai fini della decisione, nelle forme» (e non anche nei limiti, già di per sé normalmente sufficienti a colmare le lacune probatorie) «previste dall'art. 422» e, perciò, di superare sempre l'indecidibilità.

La riconduzione nella legalità costituzionale dell'istituto della trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato potrebbe quindi avvenire, secondo il Tribunale rimettente, solo statuendo — con una pronuncia di illegittimità — che il dissenso del pubblico ministero è ingiustificato quando l'indecidibilità allo stato degli atti è superabile col predetto meccanismo d'integrazione probatoria, ovvero che il consenso non è necessario e che quindi il giudizio abbreviato può instaurarsi in base alla sola richiesta dell'imputato: soluzione, quest'ultima, che avrebbe il vantaggio di consentire l'utilizzazione degli elementi di prova acquisiti dal pubblico ministero, di limitare le impugnazioni (art. 443 cod. proc. pen.) e di evitare che la riduzione di pena venga applicata dal giudice a conclusione del dibattimento e cioè dopo una assunzione probatoria rivelatasi inutile.

3. — Con ordinanza del 18 marzo 1991 (r.o. n. 409/91), emessa nel corso di un altro procedimento penale per detenzione di sostanze stupefacenti, instaurato nelle forme del rito direttissimo (artt. 502 e segg. del cod. proc. pen. del 1930) anteriormente all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, lo stesso Tribunale di Roma ha riproposto, nei medesimi termini e con identica motivazione, la susposta questione di legittimità costituzionale dell'art. 452, secondo comma, del predetto codice.

Inoltre, poiché nel procedimento il pubblico ministero si era opposto alla trasformazione in giudizio abbreviato per la ritenuta necessità che venisse svolta una specifica attività istruttoria (accertamenti peritali sulla sostanza stupefacente) il giudice rimettente, facendo proprie le argomentazioni dell'organo dell'accusa, ha sollevato anche una questione di legittimità costituzionale dell'art. 247 delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del nuovo cod. proc. pen..

Sulla premessa che il richiamo fatto da tale disposizione alle forme del giudizio abbreviato va riferito all'intera disciplina di tale istituto (artt. 438 e segg.), ivi compresa l'espressa esclusione della possibilità di acquisire le «sommarie informazioni ai fini della decisione» di cui all'art. 422 (art. 441, primo comma), e che ciò vale anche in caso di trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato, il Tribunale osserva che, non essendo in tale ipotesi applicabile, neanche per analogia, la norma (art. 452, secondo comma) che consente l'acquisizione di elementi di giudizio ulteriori rispetto a quelli già esistenti in atti, ne risulta una «sensibile ed ingiustificata disparità di trattamento tra i procedimenti con rito direttissimo, disciplinati dal nuovo codice, e quelli instaurati in vigenza del vecchio codice e, dopo il 24 ottobre 1989, sottoposti al regime transitorio».

Tale disparità, peraltro, ad avviso del Tribunale rimettente persisterebbe anche se il citato art. 452, secondo comma, fosse ritenuto applicabile per analogia, dato che nella specie il dissenso del pubblico ministero all'instaurazione del giudizio abbreviato era da ritenere giustificato; e perciò sarebbe rilevante anche la questione dianzi illustrata (par. 2).

3.1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nei due predetti giudizi, tramite l'Avvocatura Generale dello Stato, con memorie di identico tenore, ha chiesto che la questione *sub* 2) sia dichiarata infondata.

Nella fattispecie considerata dall'art. 452 cod. proc. pen. — osserva l'Avvocatura — il consenso o dissenso del pubblico ministero alla trasformazione del rito dipende solo dalla sua valutazione circa la decidibilità allo stato degli atti, e la scelta del rito presuppone solo l'accordo delle parti. Ed è proprio perché il giudice non può opporvisi che gli è conferito in via esclusiva il potere di integrazione probatoria. Il *proprium* del rito sta, cioè, nella sua natura pattizia, sicché il giudice deve disinteressarsi del perché l'accordo non si sia perfezionato, salvo che nell'ipotesi in cui il dissenso del pubblico ministero sia ingiustificato.

D'altra parte, la soluzione della trasformazione del rito in base alla sola richiesta dell'imputato è, secondo l'Avvocatura, assurda e la prospettiva indicata dal giudice *a quo* si muove sul piano inclinato che conduce al sindacato sulla scelta del rito operata dal pubblico ministero: ed infatti, a seconda che egli eserciti l'azione penale con rito direttissimo ovvero in altro modo, l'imputato può o non può essere in grado di attivare il giudizio abbreviato prescindendo dal consenso del pubblico ministero. Ancor più, la stessa attività di indagine di quest'ultimo dovrebbe essere allora oggetto di valutazione giudiziale, allo scopo di verificare, nei casi in cui il pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale nei modi ordinari, se l'incompletezza investigativa ai fini della decisione nel merito abbia ingiustificatamente sacrificato l'aspettativa dell'imputato di vedersi giudicato con il rito abbreviato.

L'ordinanza, infine, sarebbe viziata da un errore generale di prospettiva: quello di considerare il giudizio abbreviato (e lo sconto di pena che ne consegue in caso di condanna) come un «diritto» dell'imputato, del quale in qualche modo debba farsi carico il giudice, anziché un peculiare sviluppo processuale di un accordo tra le parti, che presuppone, tra l'altro, la concorde valutazione circa la concluzione degli atti di indagine ai fini della decisione nel merito.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le tre ordinanze investono la medesima disposizione di legge e prospettano questioni analoghe. È opportuno, di conseguenza, disporre la riunione dei relativi giudizi.

2. — Il Tribunale di Roma dubita, innanzitutto (r.o. n. 408/91), che l'art. 452, secondo comma, cod. proc. pen. in quanto prevede, da un lato, la trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato in base al solo accordo delle parti e conferisce al giudice il potere di disporre le integrazioni probatorie necessarie e, dall'altro — in base alla sentenza n. 183 del 1990 di questa Corte — legittima il dissenso del pubblico ministero solo con l'indecidibilità allo stato degli atti, contrasti con gli artt. 3 e 25 Cost.. Tale parametro, infatti, lascerebbe il pubblico ministero arbitro di consentire o dissentire a seconda che confidi o meno nell'integrazione probatoria ad opera del giudice, sicché la fruizione della riduzione di un terzo della pena — prevista per il solo giudizio abbreviato — dipenderebbe da una scelta sfornita di criterio legale, con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e di legalità delle pene. La norma sarebbe perciò illegittima in quanto subordina l'instaurazione del giudizio abbreviato al consenso del pubblico ministero ovvero in quanto non consente al giudice di ritenere ingiustificato il suo dissenso quando la indecidibilità allo stato degli atti possa essere colmata dal meccanismo di integrazione probatoria previsto dalla predetta norma.

Con una seconda ordinanza (r.o. n. 409/91), lo stesso Tribunale di Roma dubita che l'art. 247 delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, in quanto non consente, nei procedimenti soggetti al regime transitorio, che in caso di trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato possa operare il predetto meccanismo di integrazione probatoria (per il mancato richiamo dell'art. 452 cod. proc. pen.), contrasti con l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che da ciò discende tra i procedimenti, a seconda che siano stati instaurati col vecchio ovvero col nuovo rito.

Per l'ipotesi, poi, in cui il predetto art. 452 venga ritenuto applicabile per analogia nel regime transitorio, il Tribunale solleva nuovamente la questione dianzi esposta, impugnando entrambe le suddette disposizioni (artt. 452 e 247).

Il Tribunale di Milano, a sua volta, dubita (r.o. n. 133/91) che contrastino con gli artt. 3 e 101 Cost., in quanto precludono la trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato e perciò la possibilità di fruire della riduzione di un terzo della pena — con conseguente disparità di trattamento rispetto ad imputati in situazioni analoghe

a) l'art. 449 cod. proc. pen., perché non impone al pubblico ministero l'esplicitamento, prima dell'instaurazione del giudizio direttissimo, degli accertamenti tecnici indispensabili per il giudizio di merito, con ciò legittimando il diniego da parte del pubblico ministero di udienza del consenso al mutamento del rito: ovvero, alternativamente; b) l'art. 452 cod. proc. pen., in quanto non prevede che detto consenso possa essere condizionato all'esplicitamento da parte del giudice del dibattimento dei predetti accertamenti.

— Con la seconda delle predette ordinanze (r.o. n. 409/91), il Tribunale di Roma solleva due distinte questioni; l'una è basata su considerazioni del pubblico ministero «che il Tribunale fa proprie» svolte nel presupposto dell'inapplicabilità dell'art. 452, secondo comma, cod. proc. pen. al regime transitorio del rito direttissimo; l'altra sviluppa un «profilo prospettato dalla difesa e condiviso dal tribunale» che si fonda sull'opposto assunto della possibilità di «applicazione analogica» dello stesso art. 452, secondo comma.

Si tratta, perciò, di due questioni prospettate in via alternativa, la cui rilevanza è basata su un quesito interpretativo — applicabilità o meno, in via analogica, dell'art. 452 al regime transitorio — che spetta allo stesso giudice a *quo* risolvere. Di conseguenza, alla stregua della costante giurisprudenza di questa Corte, entrambe le questioni vanno dichiarate manifestamente inammissibili.

4. — Le questioni sollevate con le due restanti ordinanze possono essere esaminate congiuntamente, perché, prendendo le mosse da situazioni processuali simili, pongono un quesito comune, pur se diversi sono i parametri invocati e le soluzioni prospettate.

Alla base delle censure sta la disciplina del giudizio abbreviato «atipico» derivante da trasformazione del giudizio direttissimo, che si differenzia dal giudizio abbreviato ordinario, da un lato perché viene instaurato sulla base della sola richiesta dell'imputato e del consenso del pubblico ministero, senza che il giudice possa emanare un'ordinanza di rigetto della richiesta analoga a quella prevista dall'art. 440; dall'altro, perché il giudizio così introdotto non si svolge «allo stato degli atti», ma consente l'acquisizione di nuovi elementi probatori. Se, cioè, nel corso del giudizio, il giudice «non ritiene di poter decidere allo stato degli atti, indica alle parti temi nuovi o incompleti e provvede ad assumere gli elementi necessari ai fini della decisione, nelle forme previste dall'art. 422». È però discusso, in riferimento a quest'ultimo inciso, se esso valga a delimitare l'integrazione probatoria ai soli atti specificati nell'art. 422, primo comma, ovvero se, essendo richiamate le sole «forme» descritte in detto articolo, vada inteso nel senso di consentire il compimento di qualsiasi atto probatorio.

Prendendo le mosse da quest'ultima tesi, il Tribunale di Roma rileva come sia contraddittorio che l'instaurazione di un giudizio che consente una piena integrazione probatoria possa essere conclusa da un dissenso del pubblico ministero che — a seguito della citata sentenza n. 183 del 1990 — può fondarsi esclusivamente sull'indecidibilità allo stato degli atti, e cioè su un'insufficienza del quadro probatorio che è in ogni caso colmabile attraverso il suddetto meccanismo di integrazione; con la conseguenza che, potendo il pubblico ministero determinarsi a consentire o dissentire a seconda che confidi o meno nella successiva integrazione ad opera del giudice, l'instaurazione del giudizio abbreviato e la fruizione della diminuzione di pena per esso prevista dipenderebbero da una scelta discrezionale dell'organo dell'accusa, come tale lesiva dei principi di parità di trattamento e di legalità della pena.

Sulla base di tali premesse, il Tribunale di Roma prospetta l'esigenza di una correzione della disciplina in esame, articolandola su una duplice ipotesi: che, cioè, l'instaurazione del giudizio abbreviato sia consentita in base alla sola richiesta dell'imputato, eliminando la necessità del consenso su di essa del pubblico ministero; ovvero, che il dissenso di costui possa essere ritenuto dal giudice ingiustificato quando la non decidibilità allo stato degli atti su cui esso è basato possa essere colmata attraverso il meccanismo di integrazione probatoria previsto dall'art. 452.

Il Tribunale di Milano, a sua volta, muovendo sostanzialmente dalle stesse premesse (pur se meno chiaramente esplicitate), prospetta due ulteriori soluzioni del medesimo problema: nel senso, cioè, che dovrebbe o imporsi al pubblico ministero (incidendo sull'art. 449) di compiere prima dell'instaurazione del giudizio direttissimo gli accertamenti necessari ad integrare il requisito della decidibilità allo stato degli atti; ovvero (incidendo sull'art. 452), prevedersi che il consenso dell'organo dell'accusa all'instaurazione del giudizio abbreviato possa essere condizionato all'espletamento da parte del giudice dei predetti accertamenti.

5. — Pur non negando rilievo, in linea di principio, al problema della possibile incidenza sull'esperibilità del giudizio abbreviato di scelte discrezionali del pubblico ministero — tema di recente esaminato, in riferimento al giudizio abbreviato ordinario, nella sentenza n. 92 del 1992 — la Corte deve subito rilevare che il quesito sottoposto non è suscettibile di soluzione univoca.

Dalle stesse prospettazioni dei giudici *a quibus*, infatti, risulta che ad esso potrebbero darsi ben quattro soluzioni tra loro alternative e non è da escludere che possano ipotizzarsene delle altre; ciò, avuto riguardo anche alla complessiva riconsiderazione del giudizio abbreviato che dalla citata sentenza potrebbe scaturire.

È decisivo, comunque, il rilievo che nessuna delle predette soluzioni può considerarsi costituzionalmente obbligata, sicché si verte in materia di scelte rientranti nella discrezionalità del legislatore. Le questioni, di conseguenza, vanno dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 452, secondo comma, del codice di procedura penale e 247 delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione dal Tribunale di Roma con ordinanza del 18 marzo 1991;

2) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 452, secondo comma, del codice di procedura penale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione dal Tribunale di Roma con ordinanza dell'8 gennaio 1991;

3) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 449 e 452, secondo comma, del codice di procedura penale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 101 della Costituzione dal Tribunale di Milano con ordinanza del 5 dicembre 1990.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 13 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANITI

*Il redattore:* SPAGNOLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1992.

*Il cancelliere:* DI PAOLA

92C0495

N. 188

*Sentenza 13-22 aprile 1992*

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

**Turismo - Regioni Umbria, Toscana, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e province autonome di Trento e Bolzano - Imprese turistiche - Prezzi e tariffe - Determinazione - Violazione di competenze - Potere affidato al C.I.P. e ai comitati provinciali prezzi - Non fondatezza.**

(Legge 25 agosto 1991, n. 284, artt. 1, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 2, quinto e sesto comma). [Cost., artt. 97, 117 e 118; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 56 e 52, lett. c); statuto Friuli-Venezia Giulia, art. 4, n. 10; statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 20, 9, n. 7, 16 e 68; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, primo comma, lett. b), e terzo comma].

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, quinto e sesto comma, della legge 25 agosto 1991, n. 284 (Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche), promossi con ricorsi delle Regioni Umbria e Friuli-Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Bolzano, delle Regioni Toscana e Lombardia e della Provincia autonoma di Trento, notificati il 30 settembre 1991 ed il 1 e 2 ottobre successivi, depositati in cancelleria il 4, 8, 9 e 12 ottobre 1991 ed iscritti ai nn. 41, 42, 44, 45, 46 e 47 del registro ricorsi 1991.

Visto Fatto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 febbraio 1992 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Goffredo Gobbi per la Regione Umbria, Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano, Alberto Predieri per la Regione Toscana, Maurizio Steccanella per la Regione Lombardia, Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'Avvocato dello Stato Carlo Bafile per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Regione Umbria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 25 agosto 1991, n. 284 (Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche), per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, che assicurano alle regioni a statuto ordinario la competenza legislativa e amministrativa in materia di «turismo e industria alberghiera».

Dopo aver ricordato che il d.P.R. n. 616 del 1977, all'atto del secondo trasferimento delle relative funzioni, aveva dato a tale materia una nozione molto ampia, riconoscendo alle regioni la funzione di determinare, sulla base di un regime di prezzi concordati, le tariffe delle strutture turistiche ricettive, la ricorrente osserva che la legge impugnata, nell'imporre un indifferenziato regime di liberalizzazione dei prezzi, lederebbe le competenze regionali nella materia del turismo e degli alberghi. Di queste, infatti, la disciplina dei prezzi, peraltro già regolata dalla Regione con una propria legge, costituirebbe parte integrante, essendo inestricabilmente legata agli altri profili (economici, sociali, culturali, etc.) della stessa materia. E ciò sarebbe confermato anche dall'art. 58 del d.P.R. n. 616 del 1977, che non ricomprende la fissazione dei prezzi fra le funzioni riservate allo Stato.

La Regione Umbria osserva, inoltre, che, come risulterebbe dal d.P.R. n. 616 del 1977 e come avrebbe confermato la sentenza n. 618 del 1988 di questa Corte, la determinazione delle tariffe è data al legislatore regionale a titolo di competenza propria, e non già delegata (ai sensi dell'art. 52, primo comma, lettera c, del medesimo d.P.R. n. 616), per il fatto che la disciplina dei prezzi nei vari settori sarebbe assorbita all'interno delle singole materie affidate dalla Costituzione alle regioni, mentre il ricordato art. 52 si riferisce alla determinazione dei prezzi in sede locale in relazione a materie riservate allo Stato (commercio). Ed è perciò che il legislatore umbro ha potuto stabilire in materia alberghiera un regime di prezzi «concordato», diverso da quello «amministrato» riferibile ai comitati provinciali prezzi. In ogni caso, conclude la stessa ricorrente, ove pure si ritenesse che l'art. 7 della legge n. 217 del 1983, al periodo finale dell'ultimo comma, abbia conferito una semplice delega a favore delle regioni, si dovrebbe tuttavia considerare che l'abrogazione di tale disposizione da parte dell'art. 1, quinto comma, della legge impugnata sarebbe parimenti lesiva degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto si tratterebbe di attività delegate alle regioni allo scopo di assicurare l'esercizio organico delle competenze trasferite e, pertanto, si tratterebbe di funzioni non revocabili dallo Stato a proprio arbitrio, come ha riconosciuto questa stessa Corte a partire dalla sentenza n. 559 del 1988.

A tutto concedere, osserva da ultimo la ricorrente, sembra comunque evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma, della legge impugnata, che, attribuendo al Ministro del turismo e dello spettacolo la competenza a determinare con un proprio decreto le modalità di trasmissione e di pubblicazione dei prezzi, contiene una norma di estremo dettaglio, la quale riduce la regione al ruolo meramente passivo di puro e semplice destinatario delle comunicazioni degli operatori, in contrasto con la sua natura di ente ad autonomia costituzionalmente garantita.

Contro il medesimo art. 1 della legge n. 284 del 1991 ha proposto ricorso per illegittimità costituzionale la Regione Friuli-Venezia Giulia, adducendo la violazione dell'art. 4, n. 10, del proprio Statuto speciale, che assicura alla competenza esclusiva della ricorrente la materia del turismo e dell'industria alberghiera, nonché la violazione delle norme di attuazione contenute nel d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 e nel d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 (artt. 6 e 8).

Premesso che la definizione delle materie operata dal d.P.R. n. 616 del 1977 si estende pure alla Regione ricorrente in forza delle norme di attuazione contenute nel d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 (art. 6, primo comma) e che, in base all'art. 8, secondo comma, dello stesso decreto, le funzioni delegate alle regioni a statuto ordinario s'intendono trasferite alla Regione Friuli-Venezia Giulia, ove (come nel caso) riguardino materie assegnate alla competenza esclusiva di quest'ultima, la ricorrente osserva che le disposizioni contenute nell'art. 1 della legge impugnata, pur a ritenere che contengano norme di principio, sarebbero lesive delle competenze esclusive, peraltro già esercitate, affidate alla Regione Friuli-Venezia Giulia riguardo alla determinazione dei prezzi nel settore turistico.

3. — La Provincia autonoma di Bolzano ha regolarmente depositato e notificato un ricorso diretto a chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo, secondo, terzo e quarto comma, della legge n. 284 del 1991, sul presupposto che violi: l'art. 8, n. 20, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che assegna ad essa la competenza esclusiva in materia di turismo e industria alberghiera; l'art. 9, n. 7, dello stesso Statuto, che conferisce alla Provincia la competenza concorrente in materia di servizi pubblici; l'art. 16, primo comma, del medesimo Statuto, che attribuisce alle province autonome le funzioni amministrative afferenti alle materie assegnate alle loro competenze legislative; nonché le relative norme di attuazione, contenute nel d.P.R. 1 novembre 1973, n. 686, e nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278.

La ricorrente, premesso che ha esercitato con proprie leggi la competenza in contestazione e premesso che le censure da essa formulate, specialmente quelle concernenti il primo comma, sono subordinate all'eventualità che la legge impugnata abbia abrogato la norma della legge n. 217 del 1983, la quale faceva salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, osserva che gravi lesioni alla propria autonomia deriverebbero dal secondo e dal terzo comma del ricordato art. 1. In particolare, il secondo comma, il quale regola la comunicazione dei prezzi ai soli fini della pubblicità, interviene in un campo già disciplinato compiutamente da leggi provinciali. Il terzo comma, invece, il quale prescrive che, entro il 1° marzo e il 1° ottobre di ogni anno, ciascun operatore comunica i prezzi che praticherà, rispettivamente, dal 1° giugno e dal 1° gennaio dell'anno successivo, contiene una norma dettagliata, che si pone in diretto contrasto con la disciplina provinciale, per la quale la predetta comunicazione deve avvenire il 10 settembre di ogni anno, salvo possibili variazioni da comunicare entro il 31 marzo di ogni anno (a parte i rifugi alpini, per i quali l'obbligo di comunicazione cade il 30 giugno di ogni anno).

Per le stesse ragioni sarebbe incostituzionale anche il quarto comma dell'art. 1, il quale affida al Ministro del turismo e dello spettacolo il potere di determinare con proprio decreto le modalità di trasmissione e di pubblicazione dei prezzi, trattandosi di materia disciplinata da leggi provinciali, non modificabili o derogabili da decreti ministeriali con riguardo agli ambiti di competenza delle province stesse. Né, sempre riguardo a questa ultima censura, si può ritenere che possa valere la clausola di salvezza delle competenze provinciali, per il fatto che il quarto comma fa esplicito riferimento al secondo, che parla espressamente della Provincia autonoma di Bolzano. Del resto, la disposizione impugnata, che sembra riferirsi a un regolamento ministeriale, violerebbe altresì l'art. 17, primo comma, lettera c) (*rectius*: lettera b) e terzo comma, della legge n. 400 del 1988, che vieta l'adozione di quei regolamenti in campi riservati alla competenza esclusiva delle Province autonome. Né, infine, ove si dovesse ritenere di essere in presenza di un atto governativo di indirizio e coordinamento, si potrebbe dire di aver di fronte una norma costituzionalmente legittima, poiché questa sarebbe comunque contraria al principio di legalità sostanziale, dal momento che manca in essa qualsiasi pre determinazione dei criteri richiesti per la definizione del contenuto del futuro atto governativo.

4. — Anche la Regione Toscana ha regolarmente notificato e depositato un ricorso con il quale chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 284 del 1991, per violazione degli artt. 117, 118 e 97 della Costituzione.

Dopo aver ricordato che anche durante i lavori parlamentari sono stati manifestati forti dubbi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, la ricorrente osserva che, in base agli artt. 56-60 del d.P.R. n. 616 del 1977, confermati dalla legge n. 217 del 1983, la materia «turismo e industria alberghiera» è stata trasferita alle regioni accogliendo una nozione molto ampia, che ricomprende, a suo avviso, la determinazione dei prezzi delle strutture turistiche ricettive. Nei confronti di queste ultime, l'art. 7 della legge-quadro sul turismo non contiene alcun principio sulla determinazione dei prezzi, ma pone l'unico vincolo di un trattamento identico fra le varie strutture ricettive, estendendo a queste il regime dei prezzi vigente per gli alberghi. La suddetta competenza regionale, peraltro ampiamente esercitata dalla Toscana, risulterebbe violata, a giudizio della ricorrente, dal momento che le disposizioni impugnate conterrebbero norme di dettaglio su un profilo essenziale della disciplina delle attività alberghiere. Le stesse disposizioni contrasterebbero, poi, con il principio di collaborazione tra Stato e regioni, più volte affermato da questa Corte, poiché esse, pur incidendo in una materia di competenza regionale, sono state adottate senza alcuna previa consultazione con le regioni stesse o con gli organi in cui queste sono rappresentate unitamente allo Stato.

5. — La Regione Lombardia ha regolarmente notificato e depositato un ricorso per chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo, quinto e sesto comma, e dell'art. 2, sesto comma, della legge n. 284 del 1991, ritenendoli contrastanti con l'art. 117 della Costituzione.

Dopo aver ricordato, nell'ambito di un'ampia ricostruzione delle norme vigenti in materia, che nella legislazione anteriore al trasferimento alle regioni delle competenze contestate le potestà economico-tariffrarie erano intrinsecamente connesse al potere di classificare i servizi alberghieri e che le competenze dei comitati provinciali prezzi godevano di una propria autonomia in relazione a una funzione di controllo nell'ambito di un regime di «prezzi amministrati», la ricorrente osserva che con l'art. 56 del d.P.R. n. 616 del 1977 questo complesso di competenze è stato attribuito alle regioni, essendo state trasferite ad esse «tutte» le funzioni in materia di «turismo e industria alberghiera», eccettuata quella riservata allo Stato dall'art. 58 del medesimo decreto. L'art. 52 del d.P.R. n. 616, tuttavia, ha assegnato a titolo di delega, sia pure con riferimento generico alle attività commerciali, le funzioni relative alla «attività dei comitati provinciali prezzi», anche con riguardo alle tariffe alberghiere e ai servizi turistici, funzioni che sono state delegate ad «integrazione necessaria» di competenze trasferite.

Secondo la ricorrente, l'art. 1, primo comma, nel disporre la totale liberalizzazione dei prezzi dei servizi alberghieri e delle altre strutture ricettive, sottrae ai comitati provinciali prezzi e agli enti preposti al turismo locale dipendenti dalla Regione competenze che l'art. 117 attribuisce all'autonomia regionale senza alcuna specifica limitazione materiale. In tal modo, non solo viene incostituzionalmente soppressa una funzione trasferita, ma subisce altresì uno svuotamento quella relativa alla classificazione dei servizi alberghieri, intimamente legata alla funzione soppressa. Questa illegittimità è resa palese, ad avviso della ricorrente, dall'art. 1, quinto comma, che espressamente abroga il regime di «prezzi concordati», *rectius* «amministrati», disposto dall'art. 7 della legge n. 217 del 1983.

Ancor più evidente sarebbe, sempre ad avviso della ricorrente, l'incostituzionalità dell'art. 1, sesto comma, il quale, nel disporre la liberalizzazione delle tariffe delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione, lederebbe le competenze, oggetto di delega organica alle regioni, concernenti le aree e le spiagge fluviali e lacuali a destinazione turistica (art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977). Tale previsione sarebbe palesemente irragionevole, poiché esproprierebbe la regione di poteri che sono connessi alla sua posizione di concedente, volta a controllare attività imprenditoriali svolgentisi su beni demaniali destinati a uno specifico uso pubblico.

Infine, conclude la ricorrente, sarebbe incostituzionale anche l'art. 2, sesto comma, il quale, «avocando» esclusivamente all'ENIT la realizzazione e la gestione di interventi finanziari che si configurano come iniziative di sostegno e di promozione turistica, lederebbe le attribuzioni trasferite alle regioni dall'art. 4 della legge-quadro n. 217 del 1983, attualmente esercitate in Lombardia dalle Aziende di promozione turistica.

6. — Con ricorso regolarmente depositato e notificato, la Provincia autonoma di Trento ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo, terzo, quarto e sesto comma, della legge n. 284 del 1991, per violazione degli art. 8, n. 20, 9, n. 7, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige e delle relative norme di attuazione e dell'art. 2, quinto e sesto comma, della medesima legge, in riferimento, oltre che ai citati parametri statutari, all'intero titolo V dello Statuto (come attuato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386), il quale garantisce l'autonomia finanziaria provinciale.

Dopo aver ricordato che la materia in considerazione è stata oggetto di un'ampia legislazione provinciale e che l'abrogazione del regime dei prezzi amministrati incide soltanto sulla normativa generale del controllo dei prezzi, non già su quella delle specifiche norme in tema di prezzi degli esercizi ricettivi (es. pubblicità dei prezzi, divieto di variazione dei prezzi nel semestre di riferimento), la ricorrente rileva che su questi ultimi aspetti, regolati dalle citate leggi provinciali, non sembra che trovino applicazione il secondo, terzo e quarto comma dell'art. 1 della legge impugnata, i quali, a differenza dei commi primo e quinto dello stesso articolo (che stabiliscono il principio della liberalizzazione dei prezzi), contengono norme specifiche in materia di industria alberghiera. Se così non fosse, tuttavia, la ricorrente chiede che le disposizioni impugnate siano dichiarate costituzionalmente illegittime per lesione delle attribuzioni prima ricordate.

Parimenti lesivo delle competenze provinciali sarebbe, ad avviso della ricorrente, l'art. 1, sesto comma, poiché l'estensione del regime dei prezzi liberi alle attività turistiche ad uso pubblico gestite in concessione contrasta con i principi generali del rapporto concessorio, di cui la determinazione delle tariffe costituisce un elemento essenziale, per il fatto che il titolare dell'attività in tal caso offre sul mercato, non servizi da lui stesso prodotti con mezzi propri, ma servizi per i quali utilizza beni pubblici e facoltà di pertinenza della amministrazione provinciale.

Costituzionalmente illegittimo, pur sotto il profilo dell'autonomia finanziaria, sarebbe, infine, l'art. 2, quinto e sesto comma, il quale attribuisce al Ministero del turismo e dello spettacolo, «anche» per il tramite dell'ENIT, il potere di effettuare interventi sulla promozione turistica all'estero che le norme di attuazione dello Statuto, contenute

nell'art. 5 del d.P.R. n. 278 del 1974, assegnano, con riguardo alle iniziative da realizzare nel loro rispettivo territorio, alle province autonome, che a tal fine, al pari delle regioni a statuto ordinario, possono avvalersi dell'ENIT stesso. Né, sempre ad avviso della ricorrente, varrebbe a giustificare l'articolo impugnato la rituale limitazione agli «interventi urgenti» in un campo caratterizzato da risorse stabili e da attività stagionali permanenti e ricorrenti.

7. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri si è regolarmente costituito in tutti i giudizi introdotti dai ricorsi precedentemente illustrati chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate siano dichiarate non fondate.

L'Avvocatura dello Stato osserva in via generale che la premessa dalla quale muovono tutte le ricorrenti, ad eccezione della Provincia autonoma di Trento — e cioè che il controllo dei prezzi delle attività alberghiere e ricettive rientra nella più ampia competenza in materia di turismo e di industria alberghiera ovvero è attratta da questa, trattandosi di funzione conferita a titolo di delega «organica» —, non sembra corretta, dal momento che, come questa Corte ha già affermato (v. sent. n. 474 del 1988), la disciplina del controllo dei prezzi si collega a finalità generali (quali la lotta all'inflazione, etc.), che trascendono gli interessi tutelati con le attribuzioni regionali (o provinciali). In questo, come in altri settori (ad esempio, agricoltura), la politica dei prezzi sarebbe distinta e autonoma dalle competenze attribuite alle ricorrenti, tanto che i relativi poteri sono rimasti in capo al comitato interministeriale prezzi, in ragione del fatto che gli indirizzi di politica economica non possono subire frammentazioni o frazionamenti fra Stato e regioni (o province autonome). Né, continua l'Avvocatura dello Stato, le funzioni affidate ai comitati provinciali prezzi possono essere configurate come frutto di delega «organica» (cioè necessariamente integrativa di funzioni trasferite), così che una legge dello Stato può ben disciplinare *ex novo* il settore, senza incontrare ostacolo in competenze regionali o provinciali.

Quanto alle censure più specifiche, l'Avvocatura dello Stato, nel contestare la pretesa lesione delle competenze che spettavano agli enti provinciali per il turismo, invocata dalla Regione Lombardia, rileva che il trasferimento di tali funzioni riguarda, non già l'imposizione dei prezzi (v. regio decreto-legge n. 2049 del 1935), ma la pubblicizzazione delle tariffe dichiarate dagli operatori e il controllo sulla loro effettiva applicazione (v. regio decreto-legge n. 2049 del 1935). Inoltre, dopo aver affermato che il quinto comma sembra puramente consequenziale rispetto al principio della liberalizzazione stabilito dal primo comma, l'Avvocatura dello Stato osserva, in relazione alle censure mosse al sesto comma, che l'inerenza delle strutture turistiche ivi previste a un rapporto tra concedente e concessionario non ha alcuna rilevanza rispetto ai prezzi, poiché il concedente può sempre tutelare in via negoziale il proprio interesse alla determinazione del canone e delle altre condizioni del disciplinare della concessione. In ogni caso, afferma l'Avvocatura, il trasferimento delle funzioni amministrative sulle pertinenze demaniali fluviali e lacuali, operato dall'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977, non avrebbe comportato il trasferimento del diritto demaniale, che sarebbe rimasto in via prevalente in capo allo Stato. Infine, a proposito delle censure mosse all'art. 2, sesto comma, l'Avvocatura rileva che, a norma del d.P.R. n. 616 del 1977, non è certo inibito al Ministero e all'ENIT esercitare con proprie risorse finanziarie il sostegno dell'immagine del turismo italiano all'estero, salvi i poteri delle singole regioni o delle Province di Trento e di Bolzano di adottare autonome iniziative per valorizzare il turismo nei propri territori.

Nei confronti delle censure mosse dalle Regioni Toscana e Umbria all'art. 1, l'Avvocatura dello Stato osserva che nulla può escludere che il principio contenuto nella legge-quadro n. 217 del 1983, relativo all'attuazione del regime dei prezzi «concordato», possa essere modificato o abrogato. Analogo ragionamento varrebbe per le censure mosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Infine, relativamente alle censure mosse in parallelo dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'Avvocatura dello Stato rileva che la legge impugnata, riguardo alla pubblicità, trasmissione e pubblicazione dei prezzi, non fa che richiamare il regio decreto-legge n. 2049 del 1935, che è stato sempre applicato su tutto il territorio nazionale, sulla base dell'evidente interesse generale a che la pubblicità dei prezzi, che è diretta a tutelare gli utenti, trovi un'attuazione omogenea e la comunicazione delle tariffe sia finalizzata alla pubblicazione nell'annuario degli alberghi d'Italia. Tali disposizioni, pertanto, non ledono competenze delle Province autonome, poiché si limitano a porre su queste ultime un onere, non certo gravoso, di comunicazione di dati al fine della pubblicazione degli stessi a livello nazionale. Da ultimo, riguardo alle censure mosse all'art. 1, sesto comma, e 2, quinto comma, l'Avvocatura rimanda a quanto ha già replicato ad altri ricorrenti, salvo ad aggiungere, riguardo all'art. 2, quinto comma, che l'urgenza degli interventi è legata, come risulta dai lavori preparatori, alla finalità di rilanciare il turismo colpito da eventi negativi contingenti di ordine politico o sociale.

In prossimità dell'udienza hanno depositato ulteriori memorie le Regioni Umbria e Toscana e la Provincia autonoma di Bolzano, le quali, oltre a ribadire posizioni già espresse, hanno aggiunto nuove considerazioni.

In particolare, la Regione Umbria, ribadendo la propria opinione sulla inerenza della determinazione dei prezzi delle strutture alberghiere e ricettive alla politica del turismo (e non già a quella economica) e, in particolare, alla classificazione degli alberghi (anche a tutela dell'utente), afferma che proprio in base a tale inerenza, piuttosto che in base al labile richiamo operato dall'art. 7 della legge n. 217 del 1983, molte regioni hanno disciplinato organicamente le tariffe alberghiere e degli altri esercizi ricettivi. Tra queste, rientra anche la Regione Umbria, che, con la propria legge n. 43 del 1988, ha altresì indicato «in modo analitico ed esaustivo le norme abrogate, tra le quali il regio decreto-legge 24 ottobre 1935, n. 2049», cui invece la legge impugnata fa riferimento. La stessa ricorrente prospetta, poi, la lesione dei principi di ragionevolezza e di leale cooperazione, sulla falsariga di quanto dedotto dalla Regione Toscana.

La Provincia autonoma di Bolzano, oltre a precisare, in contrasto con quanto mostra di presupporre l'Avvocatura dello Stato, di aver impugnato anche l'art. 1, primo comma, pur se a condizione che debba applicarsi al proprio territorio, e oltre a ribadire di ritenere la disciplina dei prezzi dei servizi alberghieri ricompresa nella materia turismo e industria alberghiera, afferma che la liberalizzazione dei prezzi rientra nelle scelte di propria competenza e non può essere considerata principio generale dell'ordinamento o norma fondamentale di riforma economico-sociale. Tantomeno, poi, essa prosegue, sussisterebbe un interesse statale dietro a norme di dettaglio come quelle impuginate e, in particolare, dietro all'esigenza di raccogliere unitariamente tutte le comunicazioni dei prezzi degli operatori turistici per pubblicarli nell'annuario degli alberghi d'Italia.

La Regione Toscana, ribadendo che l'eshaustività e la completezza del trasferimento in materia di turismo e industria alberghiera inducono a ricomprendere in quest'ultima la determinazione dei prezzi, contesta l'affermazione dell'Avvocatura dello Stato, per la quale la disciplina impugnata è riconducibile a finalità unitarie di politica economica e, specialmente, alla lotta all'inflazione. A conferma del suo assunto, la ricorrente sottolinea che la determinazione delle tariffe è prevista nella legge-quadro, dove, all'art. 14, esiste un significativo collegamento tra la distribuzione delle risorse a favore delle regioni e gli «indici di utilizzazione del patrimonio ricettivo regionale», i quali sono indubbiamente condizionati dai prezzi degli esercizi alberghieri.

#### *Considerato in diritto*

1. — Con sei distinti ricorsi le Regioni a statuto ordinario Umbria, Toscana e Lombardia, la Regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Bolzano e di Trento sollevano questioni di legittimità costituzionale su varie disposizioni contenute negli artt. 1 e 2 della legge 25 agosto 1991, n. 284 (Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche), essenzialmente per violazione delle norme costituzionali ad esse attributive di competenze legislative e amministrative in materia di «turismo e industria alberghiera».

Più precisamente, le Regioni Umbria e Toscana contestano la legittimità costituzionale dell'intero art. 1 in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione e, limitatamente alla Toscana, anche in riferimento all'art. 97 della Costituzione. Lo stesso art. 1, nella totalità dei suoi commi, è impugnato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, per violazione dell'art. 4, n. 10, del proprio Statuto, che conferisce alla predetta ricorrente la competenza esclusiva in materia di «turismo e industria alberghiera», e per violazione delle relative norme d'attuazione contenute nel d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 e nel d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 (artt. 6 e 8). La Provincia autonoma di Bolzano, poi, dubita della costituzionalità dell'art. 1, primo, secondo, terzo e quarto comma, ritenendo le disposizioni ivi contenute lesive della propria competenza esclusiva in materia di «turismo e industria alberghiera», di quella concorrente in materia di servizi pubblici e delle corrispondenti funzioni amministrative, le quali sono rispettivamente garantite alla ricorrente dagli artt. 8, n. 20, 9, n. 7, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, come attuati dal d.P.R. 1<sup>o</sup> novembre 1973, n. 686 e dal d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278. Questi medesimi parametri sono invocati per addurre l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo, terzo, quarto e sesto comma, da parte della Provincia autonoma di Trento, la quale prospetta altresì la violazione degli stessi, in combinazione con l'intero titolo V dello Statuto (come attuato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386), ad opera dell'art. 2, quinto e sesto comma. Infine, la Regione Lombardia lamenta la violazione dell'art. 117 della Costituzione da parte dell'art. 1, primo, quinto e sesto comma, e dell'art. 2, sesto comma.

Poiché tutti i ricorsi ora indicati prospettano questioni di legittimità costituzionale su medesime disposizioni o su disposizioni fra loro connesse, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. — L'art. 1, primo comma, della legge n. 284 del 1991 — il quale stabilisce che, dalla data di entrata in vigore della legge, i prezzi dei servizi alberghieri e delle altre strutture ricettive (di cui alla legge 17 maggio 1983, n. 217, e successive modificazioni) «sono liberamente determinati dai singoli operatori» è sospettato d'illegittimità

costituzionale dalle Regioni a statuto ordinario Umbria, Toscana e Lombardia. Le anzidette ricorrenti ritengono, infatti, che la legge impugnata, nel disporre la liberalizzazione dei prezzi dei servizi erogati dagli alberghi e dalle altre strutture turistiche ricettive, sia lesiva del potere di determinazione delle medesime tariffe che gli artt. 56-60 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e l'art. 7, undicesimo comma, della legge 17 maggio 1983, n. 217, in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, avrebbero incluso fra gli oggetti trasferiti alle competenze regionali in materia di «turismo e industria alberghiera». Le Regioni Umbria e Lombardia osservano, inoltre, che, pur a ritenere che la predetta determinazione dei prezzi debba essere considerata una funzione delegata alle regioni ai sensi dell'art. 52, primo comma, lettera c), del d.P.R. n. 616 del 1977, la disposizione impugnata sarebbe parimenti incostituzionale per essere lesiva di norme che affidano alle regioni funzioni delegate, le quali sono organicamente e necessariamente connesse a quelle trasferite in materia di «turismo e industria alberghiera».

La questione non è fondata.

Il potere di determinazione delle tariffe dei servizi erogati dagli alberghi e dalle altre strutture turistiche ricettive non può essere ricompreso fra gli oggetti concernenti il pur ampio trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle competenze in materia di turismo e industria alberghiera. Con riferimento a questo specifico settore, tanto all'atto dell'adozione del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, quanto nel momento del successivo trasferimento compiuto con il d.P.R. n. 616 del 1977, non sussisteva nell'ordinamento giuridico alcuna norma di legge volta a ricomprendere tra le funzioni relative alla materia del turismo e dell'industria alberghiera, esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, quella concernente la determinazione dei prezzi dei servizi alberghieri. Quest'ultima funzione, come ha correttamente riconosciuto la Regione Lombardia, rientrava e rientra in una più generale competenza attinente al complesso dei rapporti commerciali, in base alla quale il potere di determinare i prezzi «dei servizi e delle prestazioni», oltreché delle merci, è affidato al comitato interministeriale dei prezzi (CIP) e, in sede locale, ai comitati provinciali dei prezzi, che operano nell'ambito delle direttive emanate dal comitato interministeriale (v. artt. 4 e 7 del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 347; art. 9 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947, n. 896).

In base a tale collocazione nell'ambito della materia del commercio, la fissazione delle tariffe dei servizi alberghieri deve ritenersi ricompresa tra le funzioni che sono state delegate alle regioni a statuto ordinario dall'art. 52, primo comma, lettera c), del d.P.R. n. 616 del 1977, il quale fa riferimento «all'attività dei comitati provinciali per i prezzi sulla base delle norme di riforma del sistema dei prezzi controllati». Tale delega è stata successivamente ampliata dall'art. 7, undicesimo comma, ultima proposizione, della legge n. 217 del 1983, ora abrogato dall'impugnato art. 1, quinto comma, il quale disponeva che «il regime dei prezzi concordati, previsto dalla presente legislazione per gli alberghi, è esteso a tutte le strutture ricettive indicate nell'art. 6, gestite da imprese turistiche».

Analogamente a quanto affermato da questa Corte a proposito di un'altra funzione prevista dallo stesso art. 52, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 (v. sent. n. 559 del 1988), non si può negare che anche il potere di determinare le tariffe imputato ai comitati provinciali dei prezzi deve essere considerato, nello specifico riferimento ai servizi erogati dagli alberghi e dalle strutture turistiche ricettive, come una funzione delegata alle regioni al fine di rendere possibile a queste ultime l'esercizio «organico» delle competenze trasferite e, in particolare, di quelle concernenti il turismo e l'industria alberghiera. Anche in tal caso, infatti, non residuano allo Stato poteri «concorrenti», ma solo una potestà di indirizzo a fini di coordinamento; e, inoltre, sussiste tra la determinazione delle tariffe alberghiere (e di quelle delle altre strutture turistiche ricettive) e lo svolgimento di varie competenze «proprie» in materia di turismo e di alberghi (classificazione degli immobili adibiti ad uso di albergo, sviluppo del turismo regionale, etc.) una connessione funzionale necessaria in vista di quell'esercizio «organico» delle attribuzioni «proprie» che la legge n. 382 del 1975 e il d.P.R. n. 616 del 1977 hanno voluto garantire alle regioni (v. anche sentt. nn. 977, 1034 e 1112 del 1988, 278 del 1991).

Tutto ciò non toglie, tuttavia, che, come questa Corte ha costantemente ammesso (v., da ultimo, sentt. nn. 211 del 1988, 101 del 1989 e 85 del 1990), il legislatore statale, nello svolgimento non irragionevole del suo potere di attuazione delle disposizioni costituzionali, possa modificare la portata o il significato delle competenze trasferite alle regioni e, a maggior ragione, di quelle delegate alle stesse per l'esercizio «organico» delle loro attribuzioni. Infatti, una volta che si è riconosciuto al legislatore statale un ampio potere di conformazione delle materie assegnate alle attribuzioni regionali, nel senso di un significativo ampliamento della consistenza e del numero delle funzioni rientranti in un medesimo ambito di competenza costituzionalmente predefinito, nel contempo non può logicamente negarsi che il legislatore statale possa usare lo stesso potere, nella sua discrezionale valutazione dei rapporti fra Stato e regioni nel loro divenire, anche nel senso di restringere la consistenza o, persino, il numero delle funzioni rientranti in un determinato ambito materiale di competenza costituzionalmente predefinito.

Sotto tale profilo, non può considerarsi arbitraria la scelta che il legislatore statale ha effettuato con l'art. 1, primo comma, della legge n. 284 del 1991, il quale, nel disciplinare *ex novo* la funzione considerata, ha predisposto una riforma radicale implicante la soppressione della stessa e la conseguente sottrazione alle regioni a statuto ordinario del potere delegato di determinazione dei prezzi dei servizi alberghieri e para-alberghieri. Con la disposizione impugnata, in altri termini, il legislatore nazionale ha realizzato una riforma fondamentale del mercato dei predetti servizi, in base alla quale da un regime di prezzi controllati, «amministrati» o «concordati» che fossero, si è passati a un regime di prezzi liberi. Siffatta scelta di politica economica — che, come tale, non è certo sindacabile da questa Corte — comporta una trasformazione radicale e globale del sistema di determinazione delle tariffe nel settore considerato, in relazione alla quale la conseguenziale soppressione della funzione delegata di formazione in via amministrativa dei prezzi dei servizi erogati dagli alberghi e dalle strutture ricettive turistiche non può considerarsi costituzionalmente illegittima.

Per gli stessi motivi appena enunziati viene meno anche l'ulteriore censura mossa dalla Regione Toscana all'art. 1, primo comma, ripresa pure dalla regione Umbria nella memoria difensiva, in riferimento alla pretesa incidenza della disposizione impugnata su una materia di competenza regionale in mancanza di adeguate forme di cooperazione.

3. — Per effetto della pronunzia ora resa, deve dichiararsi non fondata anche la questione di legittimità costituzionale che le Regioni Umbria, Toscana e Lombardia hanno sollevato nei confronti dell'art. 1, quinto comma, della legge n. 284 del 1991, il quale dispone che «l'ultimo periodo dell'undicesimo comma dell'art. 7 della legge 17 maggio 1983, n. 217, è abrogato».

La disposizione considerata, infatti, è meramente consequenziale all'introduzione, operata con il già esaminato primo comma dello stesso art. 1, concernente il principio della liberalizzazione dei prezzi dei servizi erogati dagli alberghi e dalle strutture turistiche ricettive. L'introduzione di tale principio comporta logicamente l'eliminazione di una statuizione che, non solo confermava il sistema dei prezzi «concordati», ma lo estendeva, altresì, dai servizi alberghieri ai servizi erogati dalle strutture turistiche ricettive indicate nell'art. 6 della medesima legge.

4. — Non fondata è, altresì, la questione di legittimità costituzionale che la Regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano hanno sollevato, quest'ultima subordinatamente alla eventualità che la legge impugnata abbia abrogato la disposizione della legge n. 217 del 1983, la quale faceva salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, in riferimento ai parametri statutari indicati nel punto primo della motivazione, nei confronti dell'art. 1, primo comma, della legge n. 284 del 1991.

In tema di determinazione delle tariffe alberghiere tanto la Regione Friuli-Venezia Giulia quanto la Provincia autonoma di Bolzano dispongono di competenza esclusiva. Per l'una e per l'altra, infatti, le norme di attuazione dei relativi Statuti speciali — contenute, rispettivamente, nell'art. 8, secondo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469, e nell'art. 11, secondo comma, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 — stabiliscono che le funzioni delegate alle regioni a statuto ordinario dal d.P.R. n. 616 del 1977, ove attengono a materie attribuite alla competenza esclusiva della Regione e della Provincia anzidette, qual'è, per l'appunto, quella in tema di turismo e industria alberghiera, sono a queste trasferite per la parte che già non spetti loro per competenza propria. E poiché, come s'è prima detto, la determinazione dei prezzi dei servizi erogati dagli alberghi e dalle strutture turistiche ricettive è stata delegata alle regioni ad autonomia comune dall'art. 52, primo comma, lettera c), del d.P.R. n. 616 del 1977, non v'è dubbio che le relative funzioni devono intendersi ricomprese nella competenza esclusiva delle ricorrenti ora in considerazione.

Ciò non di meno, si deve escludere che l'art. 1, primo comma, contenga un limite alla predetta competenza che possa essere ritenuto costituzionalmente illegittimo, dal momento che ricorrono nel caso tutti i requisiti che questa Corte ha riconosciuto come propri delle disposizioni costituenti «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (v., ad esempio, sentt. nn. 116 del 1967, 13 del 1980, 151 del 1986, 99 del 1987, 274, 1002 e 1033 del 1988, 85 del 1990 e 349 e 396 del 1991). Non si può dubitare, infatti, che la disposizione impugnata sia diretta al fine di modificare radicalmente o, anzi, di capovolgere il meccanismo di determinazione delle tariffe dei servizi in un settore, quello turistico-alberghiero, di grande importanza per la vita economica e sociale della collettività nazionale. Inoltre, la stessa disposizione di legge statale, nel segnare il passaggio da un sistema di formazione dei prezzi in via amministrativa a uno basato sul libero incontro della domanda e dell'offerta, stabilisce un principio, quello del «libero mercato», che, concernendo un profilo fondamentale del regime economico nel settore considerato, esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale. Infine, il principio della liberalizzazione dei prezzi dei servizi erogati dagli alberghi e dalle altre strutture turistiche ricettive si inserisce in un congiunto di funzioni in base al quale le ricorrenti, nel campo di competenza interessato, conservano uno spazio di poteri sufficiente per adattare il predetto principio alle condizioni e alle peculiarità delle loro realtà locali.

Né può riconoscersi un qualche rilievo al fatto che l'introduzione per via legislativa del principio riformatore prima indicato comporti la soppressione di una funzione, quella di determinare le tariffe alberghiere e para-alberghiere che, in base alle disposizioni di legge preesistenti, era ricompresa nella sfera di competenza (esclusiva) della Regione e della Provincia autonoma ricorrenti. Rientra, infatti, nel concetto stesso delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» l'effetto di trasformazione delle situazioni normative o istituzionali preesistenti, cui può conseguire tanto la creazione di funzioni nuove, quanto, come nel caso di specie, la soppressione di funzioni fino ad allora esistenti ed esercitate. Resta il fatto, tuttavia, che il venir meno della funzione di determinazione delle tariffe alberghiere e para-alberghiere non comporta la vanificazione delle pur ampie possibilità di intervento che le regioni e le province autonome conservano in materia di turismo e di industria alberghiera, possibilità fra le quali sono indubbiamente ricomprese anche ipotesi di sostegno o di incentivazione che incidono sui costi di impianto e di gestione delle strutture turistiche e alberghiere e che ricadono, in definitiva, sulla formazione dei prezzi dei relativi servizi.

5. — In conseguenza della dichiarazione di non fondatezza della questione di costituzionalità esaminata nel punto immediatamente precedente deve pervenirsi a un'identica pronuncia relativamente alla censura che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha mosso, in riferimento all'art. 4, n. 10, del proprio Statuto speciale, nei confronti dell'art. 1, quinto comma, della legge n. 284 del 1991. Come si è precisato nel precedente punto n. 3, la disposizione impugnata contiene una norma di abrogazione espressa dell'art. 7, undicesimo comma, ultimo periodo, della legge n. 217 del 1983, che è puramente consequenziale rispetto alla introduzione del principio di liberalizzazione dei prezzi alberghieri e para-alberghieri e il cui esame di costituzionalità porta alla medesima conclusione alla quale si è giunti a proposito di quel principio.

6. — Non ricorre neppure la pretesa lesione delle competenze costituzionalmente assegnate alle ricorrenti in materia di turismo e industria alberghiera e, in particolare, in tema di determinazione delle forme di pubblicità dei prezzi dei servizi alberghieri, che le Regioni Umbria, Toscana e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno lamentato in relazione all'art. 1, secondo comma, della legge n. 284 del 1991.

La disposizione, della cui legittimità costituzionale si dubita, stabilisce che «gli operatori comunicano i prezzi di pernottamento nelle strutture alberghiere ed i prezzi dei servizi turistici delle altre strutture ricettive alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai soli fini della pubblicità di cui al regio decreto-legge 24 ottobre 1935, n. 2049, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 1936, n. 526, e successive modificazioni». Dall'espresso tenore letterale di tale disposizione risulta chiaramente che l'onere di comunicazione ivi previsto è imposto ai singoli operatori «ai soli fini della pubblicità» di cui al regio decreto-legge n. 2049 del 1935, vale a dire sia allo scopo di «denunciare» agli enti regionali subentrati agli enti provinciali per il turismo i prezzi (minimi e massimi, fissi) relativi a una serie di servizi (art. 1), sia allo scopo di trasmettere i dati, comprensivi dei prezzi praticati in un certo periodo, che dovranno esser pubblicati, a cura dell'ENIT, nell'annuario ufficiale degli alberghi e delle altre strutture turistiche ricettive (art. 10, come modificato da successive norme legislative).

In altri termini, è evidente che la disposizione di legge esaminata non comporta alcuna violazione delle competenze regionali o provinciali in materia di turismo e di industria alberghiera. Essa, infatti, per un verso, conferma che le regioni e le province autonome sono le destinatarie esclusive delle «denunce» previste nell'art. 1 del regio decreto-legge n. 2049 del 1935 al fine di esercitare i controlli contemplati nello stesso decreto e trasferiti alle ricorrenti in forza dell'art. 56 del d.P.R. n. 616 del 1977 e delle norme di attuazione degli Statuti speciali prima ricordate. Per altro verso, poi, la stessa disposizione impugnata, attraverso il generico rinvio alle forme di pubblicità previste dal regio decreto-legge n. 2049 del 1935, si riferisce anche al potere statale di curare direttamente la pubblicazione dell'annuario ufficiale degli alberghi e delle altre strutture turistiche ricettive, la cui disciplina legislativa, contenuta basilariamente nell'art. 10 del regio decreto-legge n. 2049 del 1935, è stata modificata, da ultimo, dall'art. 3, secondo comma, lettera g), della legge 11 ottobre 1990, n. 292 (Ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo).

In relazione a quest'ultimo potere statale, il quale è previsto dalla legge appena citata quale strumento della commercializzazione e della promozione dell'offerta turistica italiana anche verso l'estero, non può configurarsi una lesione delle competenze regionali e provinciali in materia di turismo e di industria alberghiera, poiché l'onere di trasmissione dei dati che, in conseguenza di esso, ricade sulle regioni e sulle province autonome rientra fra le attività di informazione e di comunicazione, giustificate dal principio di cooperazione che informa i rapporti tra Stato e regioni (e province autonome), più volte giudicate da questa Corte come conformi a Costituzione (v. ad esempio, sentt. nn. 359 del 1985, 201 del 1987, 924 del 1988, 338 del 1989, 550 del 1990 e 32 del 1991).

7. — Non fondate, nei sensi di cui in motivazione, sono le questioni di legittimità costituzionale che, in riferimento alle norme costituzionali che attribuiscono loro competenze in materia di turismo e industria alberghiera (nonché, limitatamente alla Provincia di Bolzano, in riferimento all'art. 17, primo comma, lettera c), [(*rectius*: lettera b)] e terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400), tutte le ricorrenti, ad eccezione della Regione Lombardia, hanno sollevato nei confronti dell'art. 1, terzo e quarto comma, della legge impugnata.

Le disposizioni ora considerate si collegano direttamente al potere statale, appena esaminato, relativo alla pubblicazione — a cura dell'ENIT — dell'annuario ufficiale degli alberghi italiani, cui fa riferimento il secondo comma dello stesso art. 1. Il terzo comma, infatti, prevede che «ciascun operatore comunica, entro il 1° marzo ed entro il 1° ottobre di ogni anno, i prezzi di cui al comma 2 che intende applicare, rispettivamente, dal 1° giugno e dal 1° gennaio dell'anno successivo». Il quarto comma, poi, dispone che «il Ministro del turismo e dello spettacolo, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce, con proprio decreto, le modalità di trasmissione e di pubblicazione dei prezzi di cui al comma 2».

Iniziano dall'ultima delle disposizioni ricordate, occorre sottolineare che essa, nel riferirsi alle «modalità di trasmissione e di pubblicazione dei prezzi di cui al comma 2», non può riguardare le «denunce», esaminate nel punto precedente della motivazione, che i singoli conduttori di alberghi e di altre strutture turistiche ricettive sono tenuti a fare, ai sensi dell'art. 1 del regio decreto-legge n. 2049 del 1935, agli organi regionali competenti al fine di permettere le relative funzioni di controllo e di vigilanza. Tali funzioni, come è confermato dallo stesso art. 1 della legge impugnata (che, al secondo e al sesto comma, prescrive che gli operatori comunichino alle regioni o alle province autonome i prezzi che intendono praticare), sono state trasferite dal d.P.R. n. 616 del 1977 alle regioni a statuto ordinario e, successivamente, grazie alle già ricordate norme di attuazione estensive dei medesimi trasferimenti di funzioni, anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome. Infatti, in forza dell'art. 56 del d.P.R. n. 616 del 1977, sono stati assegnati alle competenze regionali «tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale». Sicché, ove la disposizione impugnata attribuisse al potere di regolazione ministeriale le competenze oggetto del predetto trasferimento, non potrebbe evitarsi la conclusione di considerarla lesiva delle norme costituzionali che assegnano alle regioni e alle province autonome le attribuzioni legislative e amministrative in materia di turismo e di industria alberghiera.

Tuttavia, come si è avuto modo di constatare nel corso dell'esame del secondo comma dello stesso art. 1, nell'ambito dei «fini della pubblicità» ivi indicati è altresì ricompresa la pubblicazione dell'annuario ufficiale degli alberghi. Ed è proprio in relazione alla anzidetta finalità che la disposizione impugnata assume un significato non contrario alla Costituzione, in quanto il potere ministeriale oggetto di contestazione, interpretato in connessione con tale scopo, viene a concernere modalità attuative relative ad attività di competenza dell'amministrazione centrale dello Stato. In altri termini, la violazione delle competenze regionali e provinciali in materia di turismo e di industria alberghiera deve escludersi una volta che l'art. 1, quarto comma, sia interpretato, come dev'essere interpretato, nel senso che il Ministro del turismo e dello spettacolo è chiamato a stabilire, con proprio decreto, le modalità con le quali i dati relativi ai prezzi degli alberghi e delle altre strutture turistiche ricettive dovranno essere trasmessi all'ENIT, per essere pubblicati, a cura di questo Ente, nell'annuario ufficiale degli alberghi, ai fini della commercializzazione e della promozione di cui all'art. 3, secondo comma, lettera g), della legge n. 292 del 1990.

Anche la disposizione contenuta nel terzo comma dello stesso art. 1 è strettamente collegata, come si è prima accennato, alla pubblicazione dei prezzi nell'annuario ufficiale degli alberghi. L'onere imposto a ciascun operatore del settore alberghiero di comunicare i prezzi entro date prefissate è giustificato, infatti, dalla finalità di consentire all'ENIT di provvedere a pubblicare, in modo tempestivo e nel rispetto della necessaria omogeneità dei criteri e dei tempi di rilevazione, il predetto annuario. Per tali ragioni, anche se la disposizione ora esaminata si riferisce a scansioni temporali largamente usate in sede regionale e provinciale ai fini delle «denunce» dei prezzi di cui alle funzioni disciplinate dal regio decreto-legge n. 2049 del 1935, essa, tuttavia, non concerne tali competenze. Sicché le regioni e le province autonome restano libere — ai fini da ultimo menzionati e salva pur sempre, agli stessi fini, la possibilità di applicazione in via suppletiva della normativa statale — di indicare date diverse in relazione alle quali gli operatori siano tenuti a ottemperare alle ricordate «denunce».

8. — Non fondate sono anche le questioni di legittimità costituzionale che le Regioni Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Lombardia e la Provincia autonoma di Trento hanno sollevato nei confronti dell'art. 1, sesto comma, della legge n. 284 del 1991. Le disposizioni impugnate, infatti, non solo non violano le competenze regionali e provinciali in materia di turismo e di industria alberghiera (come ritengono tutte le ricorrenti appena menzionate), ma non ledono neanche le competenze relative al proprio demanio e al proprio patrimonio indisponibile (come lamenta la Provincia autonoma di Trento) e neppure i principi connessi alla struttura stessa dell'istituto della concessione (come suppone la Regione Lombardia).

Il sesto comma dell'art. 1, oggetto della presente impugnazione, dispone che «sono altresì liberamente e annualmente determinati e comunicati alle regioni e alle capitanerie di porto competenti per territorio, con le modalità stabilite nel decreto di cui al comma 4, entro il 1<sup>o</sup> ottobre di ogni anno, con validità dal 1<sup>o</sup> gennaio dell'anno successivo, i prezzi delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione». Se pure con formulazione tutt'altro che perspicua, si deve ritenere che il comma ora esaminato riprenda alcune norme stabilite in commi precedenti e li estenda alle «attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione». Più precisamente, esso, innanzitutto, introduce anche per queste attività il principio della liberalizzazione dei prezzi; in secondo luogo, prevede la «denuncia» dei prezzi stabiliti dai singoli operatori alle regioni (e alle province autonome) e alle capitanerie di porto; e, infine, dispone la comunicazione degli stessi prezzi con le modalità fissate dal decreto ministeriale previsto dal precedente quarto comma.

Mentre, in relazione alle due ultime norme, le ricorrenti non formulano censure diverse rispetto a quelle proposte nei confronti del secondo e del quarto comma dello stesso art. 1 — per le quali si rinvia all'esame svolto nei punti precedenti della motivazione —, al contrario esse dubitano che l'estensione del principio della liberalizzazione dei prezzi alle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione si ponga in contrasto con la natura giuridica propria dei rapporti concessori. Tale dubbio è, tuttavia, infondato, poiché la posizione dell'ente pubblico come concedente di attività o di beni d'interesse pubblico non può essere confusa con la posizione del medesimo ente pubblico ove questo sia investito, in ipotesi, del potere di stabilire in via amministrativa i prezzi di certe merci o di certi servizi. In altri termini, qualunque sia il regime di formazione delle tariffe relative ai servizi alberghieri o para-alberghieri, il concedente ha pur sempre il potere, in sede di definizione delle condizioni del «disciplinare», di vincolare il concessionario a praticare determinate tariffe.

9. — Non fondate sono, infine, la censura che la sola Provincia di Trento ha proposto verso il quinto comma dell'art. 2 della legge n. 284 del 1991, nonché quella che la stessa Provincia e la Regione Lombardia hanno prospettato anche nei confronti del sesto comma del medesimo art. 2.

Secondo la Provincia di Trento, l'art. 2, quinto comma — nel prevedere il finanziamento di interventi urgenti per il sostegno dell'immagine del turismo italiano sui mercati dei paesi generatori della domanda turistica, con la riserva del cinquanta per cento del finanziamento stesso a favore degli interventi a sostegno dell'immagine del turismo nei territori delle regioni del Mezzogiorno —, contemplerebbe attività statali illegittimamente interferenti, oltre che con l'autonomia finanziaria provinciale, con la competenza esclusiva che la ricorrente ha, in base al proprio Statuto, in materia di turismo e di industria alberghiera. Con le rispettive attribuzioni costituzionalmente assegnate in questa medesima materia alla Regione Lombardia e alla Provincia autonoma di Trento contrasterebbe, altresì, a giudizio di queste ultime, anche l'art. 2, sesto comma, il quale stabilisce che gli interventi appena menzionati sono effettuati dal Ministro del turismo e dello spettacolo, anche per il tramite dell'ENIT, in attuazione del programma predisposto dallo stesso Ministro, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

In realtà, stando all'espresso tenore letterale delle disposizioni impugnate e all'interpretazione sistematica delle stesse (la quale esige che il significato delle norme impugnate sia determinato in connessione con quanto disposto dall'art. 3, primo comma, della legge n. 292 del 1990), deve escludersi qualsiasi lesione o illegittima interferenza nei confronti delle competenze delle ricorrenti, poiché gli interventi per i quali sono utilizzabili i fondi stanziati dalle norme impugnate sono chiaramente finalizzati a un'azione straordinaria di promozione e di sostegno sui mercati esteri dell'immagine turistica dell'Italia, come paese unitariamente considerato. Si tratta, in altri termini, di competenze sicuramente spettanti al Ministro del turismo e dello spettacolo ed esercitabili per il tramite dell'ENIT, il cui finanziamento straordinario è giustificato, come risulta dai lavori preparatori, dalla bassa congiuntura che ha complessivamente caratterizzato il turismo italiano a partire dal 1989.

A fenomeni negativi particolari, la cui intensità è aumentata negli ultimi anni, va altresì ricondotta la riserva del cinquanta per cento degli interventi finanziari a favore delle regioni meridionali: una riserva che, oltre ad apparire non irragionevole in considerazione di elementi di fatto comunemente rilevabili (intensificazione dell'attività della criminalità organizzata, vicende legate all'esodo degli albanesi, etc.) e oltre a costituire espressione di un criterio di fondo della legislazione in materia (v. gli artt. 13 e 14 della legge n. 217 del 1983, i quali assumono, tra le priorità da conseguire con i fondi da quella legge previsti, il riequilibrio territoriale delle attività turistiche con specifico riferimento alle zone del Mezzogiorno), ha una sua giustificazione nel potere del Ministro del turismo e dello spettacolo e, per suo conto, dell'ENIT di valutare, ad uno sguardo complessivo delle varie esigenze nazionali, le aree locali più bisognose di promozione turistica all'estero.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*Risultati i giudizi:*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, della legge 25 agosto 1991, n. 284 - Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dagli artt. 56 e 52, lettera c), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, n. 10, dello Statuto speciale di autonomia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), come attuato dal d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 e dagli artt. 6 e 8 del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469; dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 8, n. 20, 9, n. 7, e 16 dello Statuto speciale di autonomia per la Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), come attuati dal d.P.R. 1<sup>o</sup> novembre 1973, n. 686, dal d.P.R. 21 marzo 1974, n. 278 e dal d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dagli artt. 56 e 60 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonché all'art. 97 della Costituzione; dalla Regione Lombardia, in riferimento all'art. 117 della Costituzione;*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 25 agosto 1991, n. 284, sollevata, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 56 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, n. 10, dello Statuto speciale di autonomia e relative norme di attuazione; dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 8, n. 20, 9, n. 7, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione; dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, n. 20, 9, n. 7, e 16 dello Statuto speciale di autonomia e relative norme di attuazione;*

*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo e quarto comma, della legge 25 agosto 1991, n. 284, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalle Regioni Umbria e Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione; dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, n. 10, dello Statuto speciale di autonomia e relative norme di attuazione; dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 8, n. 20, 9, n. 7, e 16 dello Statuto speciale di autonomia, in connessione con le norme di attuazione, e, limitatamente alla sola Provincia autonoma di Bolzano, in connessione con l'art. 17, primo comma, lettera e) (rectius: lettera b), e terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400;*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, quinto comma, della legge 25 agosto 1991, n. 284, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalle Regioni Umbria e Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione; dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, n. 10, dello Statuto speciale di autonomia e relative norme di attuazione; dalla Regione Lombardia, in riferimento all'art. 117 della Costituzione;*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, sesto comma, della legge 25 agosto 1991, n. 284, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalle Regioni Umbria e Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dagli artt. 56 e 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, n. 10, dello Statuto speciale di autonomia e relative norme di attuazione; dalla Regione Lombardia, in riferimento all'art. 117 della Costituzione; dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, n. 20, 9, n. 7, 16 e 68 dello Statuto speciale di autonomia e relative norme di attuazione;*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, quinto e sesto comma, della legge 25 agosto 1991, n. 284, sollevate, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, n. 20, 9, n. 7, e 16 dello Statuto speciale di autonomia e relative norme di attuazione, nonché all'intero titolo V dello stesso Statuto, come attuato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386;*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, sesto comma, della legge 25 agosto 1991, n. 284, sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Lombardia, in riferimento all'art. 117 della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 13 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANTI

*Il redattore:* BALDASSARRE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1992.

*Il cancelliere:* DI PAOLA

n. 189

Sentenza 13-22 aprile 1992

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Ordinamento giudiziario - C.S.M. - Nomine dei magistrati - Ricorsi - Competenza - T.A.R. del Lazio - Richiamo alla giurisprudenza dalla Corte (sentenza n. 44/1988) - Peculiarità dello status di magistrato - Giustificazione di una diversa regolamentazione rispetto ai pubblici dipendenti in genere - Non fondatezza.**

(Legge 12 aprile 1990, n. 74, art. 4).

(Cost., artt. 3, 24 e 125, secondo comma; statuto regione Sicilia, art. 23, primo comma, in rapporto al d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654).

## 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

## SENTE:

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), in relazione al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, promosso con ordinanza emessa il 30 maggio 1991 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia sui ricorsi riuniti proposti da Grillo Renato contro il Consiglio superiore della magistratura ed altro, iscritta al n. 659 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 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 Francesco Guizzi;

*Ritenuto in fatto*

1. Con ricorso notificato il 14 novembre 1989 e depositato il 6 dicembre 1989 presso la cancelleria del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, il dottor Renato Grillo, magistrato di tribunale con funzioni di giudice presso il Tribunale di Palermo, impugnava la delibera del Consiglio superiore della magistratura (C.S.M.) in data 19 luglio 1989 con la quale gli veniva negata la nomina a magistrato di appello, chiedendone l'annullamento per vari motivi. Con altro ricorso, notificato il 23 maggio 1990 e depositato il 1° giugno 1990 presso la cancelleria della stessa Autorità giudiziaria, il Grillo impugnava, per gli stessi motivi dedotti in precedenza, il d.P.R. in data 16 ottobre 1989 (registrato alla Corte dei conti il 26 febbraio 1990), adottato in conformità alla predetta delibera del C.S.M.

In particolare il Grillo si doleva della circostanza secondo la quale sarebbe stato disatteso il parere del Consiglio giudiziario di Palermo da parte del C.S.M.; della utilizzazione, da parte del predetto organo, di elementi di giudizio (negativi) non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dalla normativa in vigore; della violazione del principio del *ne bis in idem* e delle disposizioni in tema di procedimenti disciplinari. Infine, lamentava una cattiva interpretazione dei fatti assunti a base del censurato provvedimento, in specie a proposito d'un incarico extra-giudiziario a suo tempo conferitogli.

Costituitasi in giudizio nell'interesse del Consiglio superiore della magistratura e del Ministro di grazia e giustizia, l'Avvocatura dello Stato resisteva su entrambi i ricorsi che, successivamente, venivano riuniti.

2. Con ordinanza depositata in data 29 agosto 1991 il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 24 e 125 della Costituzione e all'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) in rapporto al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, la questione di legittimità dell'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, nella parte in cui attribuisce al (solo) Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sottraendoli all'esame degli altri Tribunali amministrativi regionali altrimenti

competenti secondo le norme generali ed in particolare in ossequio al ed. foro speciale dei pubblici dipendenti stabilito dall'art. 3, cpy. ultima parte, della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali (6 dicembre 1971, n. 1034), la competenza a decidere sui ricorsi in primo grado avverso i provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari.

2.1. — Premettono i giudici remittenti che l'originaria formulazione dell'art. 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, istitutiva del C.S.M., prevedeva che avverso i provvedimenti da esso adottati era dato «ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità e alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione avverso quelli disciplinari». A seguito dell'emanazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali, la giurisprudenza ha ritenuto che — non avendo l'art. 17 della legge n. 195 del 1958 carattere di norma speciale — si dovesse estendere ai provvedimenti in questione il regime del doppio grado di giurisdizione introdotto, appunto, dalla legge n. 1034 del 1971. Tale orientamento non è stato più rimesso in discussione e, perciò, ne consegue che l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, novellando il solo secondo comma dell'art. 17 della legge istitutiva del C.S.M., ha sostanzialmente modificato il precedente assetto delle impugnative, sostituendo alla competenza giurisdizionale in primo grado, ripartibile per ragioni di territorio fra tutti i Tribunali amministrativi regionali, una competenza funzionale del solo Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

In base alla legge n. 1034 del 1971 la competenza territoriale dei Tribunali amministrativi regionali è espressamente derogabile dalle parti, anche quando riguarda il foro speciale dei pubblici dipendenti. Ma con la cennata modifica legislativa, che ha accentrato la competenza di primo grado sui ricorsi avverso i provvedimenti del C.S.M. relativi ai magistrati ordinari presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, si sarebbe pure venuta a mutare la natura di questo tipo di competenza che, nella specie, si configurerebbe come una competenza funzionale (o territoriale inderogabile).

Secondo i giudici remittenti, non potrebbe darsi, infatti, una discrezionalità dell'amministrazione nella scelta di esperire o meno il regolamento di competenza, accettando, in contrasto con il precetto costituzionale di imparzialità della Pubblica amministrazione, una volta il diverso foro adito dal magistrato e una volta contestandolo con l'esperienza del regolamento di competenza — ex art. 31 della legge n. 1034 del 1971. Il carattere funzionale di tale competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio risulterebbe altresì dal fatto che, in deroga a ogni altro criterio stabilito dalla legge citata n. 1034, essa si radicherebbe esclusivamente in funzione dell'oggetto dell'impugnativa (provvedimenti riguardanti magistrati ordinari adottati su deliberazione del C.S.M.).

In tali sensi deporrebbero anche i lavori preparatori.

Di conseguenza, tale diverso e nuovo tipo di competenza sarebbe inderogabile e, perciò, rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 38 del codice di procedura civile.

2.2. — I giudici del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia chiedono la censura della norma contenuta nell'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, innanzitutto con riferimento all'art. 3 della Costituzione. A loro avviso, con la soppressione del foro della sede di servizio nei confronti dei soli magistrati ordinari verrebbe a determinarsi, a danno dei medesimi rispetto alle altre categorie di magistrati e alla generalità dei pubblici dipendenti (con rapporto d'impiego pubblicistico), una evidente disparità di trattamento. Mentre per tutti gli altri pubblici dipendenti continua ad applicarsi la regola del foro della sede di servizio, per i soli magistrati tale regola verrebbe meno, si che ne deriverebbe un danno per costoro consistente nell'impossibilità di giovarsi del Tribunale amministrativo regionale della rispettiva sede di servizio, che è disposizione a tutela del lavoratore — pubblico dipendente in ordine ai ricorsi contro i provvedimenti che li riguardano.

Tale disparità non sarebbe sorretta da un adeguato fondamento giustificativo.

La motivazione emergente dai lavori preparatori, che fanno riferimento all'uniformità di indirizzo giurisprudenziale in ordine agli atti del C.S.M., non costituirebbe ragione appropriata e sufficiente ateso che orientamenti giurisprudenziali diversi sono il naturale portato della pluralità degli organi giudiziari tra loro equiordinati (i Tribunali amministrativi regionali), mentre l'esigenza di *reductio ad unitatem* sarebbe tipica della funzione del giudice di appello che è riservata al Consiglio di Stato.

La carenza di specifiche esigenze giustificative si risolverebbe in una violazione del precetto costituzionale di uguaglianza. Del resto, la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 117 del 1990 avrebbe accolto censura analoga (in materia di foro erariale per le controversie di lavoro dei dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato).

2.3. -- Ad avviso dei remittenti l'articolo impugnato sarebbe incostituzionale anche sotto un secondo profilo, quello della tutela costituzionale del diritto di azione.

Lo spostamento della competenza operato dall'art. 4 menzionato inciderebbe, per vero, sul diritto di quegli interessati che sono in servizio fuori del distretto di Roma, per il costo più elevato e le maggiori difficoltà connesse alla necessità di adire il Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

2.4. — Censurabile, ancora, la norma con riguardo all'art. 125, secondo comma, della Costituzione, ai sensi del quale tutti i Tribunali amministrativi regionali periferici dovrebbero conoscere le controversie relative a provvedimenti degli enti e degli organi centrali a livello nazionale. L'art. 4 della legge n. 74 del 1990 attuerebbe, dunque, una deroga ingiustificata di tale disposizione costituzionale.

2.5. — Infine, i remittenti prospettano, come ulteriore motivo di doglianza, il contrasto fra l'art. 4 citato e l'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) in rapporto al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, istitutivo del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana.

In attuazione dell'art. 23 dello Statuto speciale della regione siciliana è stato infatti costituito il Consiglio di Giustizia Amministrativa (C.G.A.) per quella regione, organo che — par costituendo un'articolazione del Consiglio di Stato — ha una speciale composizione con riguardo alla componente laica designata dal governo regionale. La legge n. 1034 del 1971 e la sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 1975, ponendo il C.G.A. nel ruolo di giudice di solo appello avverso le sentenze del T.A.R. della Sicilia, rivelerebbero la presenza censura, poiché il C.G.A., a seguito dell'introduzione della competenza funzionale al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, si vedrebbe in parte sottratta la propria competenza.

È intervenuta, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura generale dello Stato che ha concluso per l'infondatezza della questione sollevata.

Ha osservato l'interventore che non sussiste la violazione dell'art. 24 della Costituzione, in quanto la Corte costituzionale ha più volte ritenuto legittimo, per il legislatore ordinario, limitare il diritto di azione, anche in assenza di una esplicita riserva di legge, purché il diritto costituzionalmente protetto non venga snaturato o irragionevolmente ristretto e tali limitazioni siano dettate da interessi superiori. Nel caso di specie, siffatti interessi sarebbero individuabili nella esigenza di assicurare una uniformità di giurisprudenza «nella piena libertà da condizionamenti più o meno pesanti, pressanti o subdoli delle situazioni locali».

Non sussisterebbe neppure la violazione dell'art. 3 della Costituzione, poiché il principio di uguaglianza non impedisce al legislatore di statuire una diversa disciplina per regolare situazioni diverse, per categorie di destinatari (sentenza del 6 marzo 1990, n. 117). Nella specie, ricorrerebbe l'esigenza di conseguire una unitarietà di criteri di valutazione in un settore particolarmente delicato quale quello dell'amministrazione della giustizia (fondamento di ragionevolezza) e la necessità di salvaguardare i principi costituzionali in materia di indipendenza della magistratura.

Andrebbero altresì respinte le ulteriori doglianze prospettate con riferimento all'art. 125, secondo comma, della Costituzione e all'ordinamento della giustizia amministrativa siciliana. L'art. 125, invero, si limita soltanto a indicare la necessità di istituire organi di giustizia amministrativa di primo grado nella regione, ma non impedisce di fissare in settori specifici altri criteri distributivi della competenza. E l'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana individua soltanto la necessità di creare un giudice di appello, con sede in Sicilia, ma non mira certo ad attribuirgli anche la competenza a conoscere le controversie di secondo grado che non siano state celebrate in primo grado davanti al Tribunale amministrativo regionale di quella regione.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia solleva dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del consiglio superiore della magistratura), nella parte in cui, sostituendo il secondo comma dell'art. 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del consiglio superiore della magistratura) attribuisce al (solo) Tribunale amministrativo regionale del Lazio la competenza a decidere sui ricorsi in primo grado avverso i provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, dubbi in relazione agli artt. 3, 24 e 125 della Costituzione ed all'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) in rapporto al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654.

L'originaria formulazione dell'art. 17 della legge n. 195 del 1958, istitutiva del C.S.M., prevedeva che avverso i provvedimenti dell'organo di governo della magistratura fosse dato ricorrere avanti al Consiglio di Stato per motivi di legittimità (e alle sezioni unite della Corte di cassazione avverso quelli disciplinari). In seguito all'emanazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, la giurisprudenza ha ritenuto che — non avendo l'art. 17 della legge n. 195 del 1958 carattere di norma speciale — si dovesse estendere ai provvedimenti in questione il regime del doppio grado di giurisdizione introdotto, appunto, dalla legge istitutiva della competenza in primo grado dei Tribunali amministrativi regionali. Tale orientamento non è stato più rimesso in discussione, sì che ne consegue che l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, novellando il solo secondo comma dell'art. 17 della legge istitutiva del C.S.M., ha sostanzialmente

modificato il precedente assetto delle impugnative, sostituendo alla competenza giurisdizionale in primo grado, ripartibile per ragioni di territorio fra tutti i Tribunali amministrativi regionali, la competenza del solo Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

1.1. La prima censura sollevata dal tribunale remittente riguarda la legittimità costituzionale del regime derogatorio previsto per le impugnative delle delibere del C.S.M. (riservata al solo Tribunale amministrativo regionale del Lazio) imperniato su regole disciplinatrici della competenza stabilite con esclusivo riferimento ai magistrati ordinari, rispetto al criterio del foro speciale del pubblico impiego, valevole per tutti gli altri pubblici dipendenti, attributivo della competenza a conoscere delle impugnative degli atti riguardanti il rapporto di servizio avanti al Tribunale amministrativo regionale del luogo ov'è la sede di lavoro.

Si osserva dai remittenti che mancherebbe una qualsivoglia ragionevolezza per tale regime di deroga di una disposizione pacificamente posta a tutela del lavoratore — pubblico dipendente.

Tale disparità di trattamento, insomma, non sarebbe sorretta da un adeguato fondamento giustificativo.

La seconda censura riguarda, invece, la disposizione sotto la lente della tutela costituzionale del diritto di azione.

Lo spostamento della competenza operato dall'art. 4 menzionato inciderebbe, infatti, sul diritto di quegli interessati che sono in servizio fuori del distretto di Roma, per il costo più elevato e le maggiori difficoltà connesse alla necessità di adire il Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

1.2. Le prime due censure, che, per affinità di situazioni e per comodità di esposizione, possono essere congiuntamente esaminate, sono infondate.

Questa Corte ha già avuto modo di soffermarsi sulla particolare posizione che il Consiglio superiore della magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e sullo «status» rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

In ordine alla posizione del C.S.M. ha asserito, con la sentenza n. 44 del 1968, che nella specie si ha riguardo ad un «organo che, pure espletando funzioni solamente di indole amministrativa, non è parte della pubblica amministrazione (in quanto rimane estraneo al complesso organizzativo che fa capo direttamente, o al Governo dello Stato o a quello delle Regioni, ed all'altro cui dà vita l'amministrazione indiretta, collegato al primo attraverso l'esercizio di forme varie di controllo ad esso attribuite)». E lungi dal ridimensionarne la posizione — come pur si è sostenuto — ha rivalutato la natura delle sue funzioni, conseguentemente affermando che «comunque si voglia qualificarlo in sede dogmatica, si tratta di un organo di sicuro rilievo costituzionale» (sentenza n. 148 del 1983). Ma ha respinto l'idea dell'autocriticità o autodichia, rilevando l'insussistenza d'un principio generale applicabile «a tutti gli organi cui la Costituzione conferisce una posizione di indipendenza» e autonomia, idoneo di per sé a sottrarre gli atti di tali organi che incidano su situazioni soggettive di terzi alle comuni giurisdizioni. Con ciò implicitamente accogliendo gli orientamenti del Consiglio di Stato che sin dall'inizio (sentenza n. 248 del 1962) aveva ritenuto censurabili nel loro contenuto i decreti impugnati, anziché limitare l'oggetto del sindacato secondo la tesi riduttiva avanzata dall'Avvocatura dello Stato — soltanto ai vizi propri dei decreti, presidenziali o ministeriali, emanati in conformità alle deliberazioni consiliari.

L'impugnabilità, anche per un organo di garanzia qual'è, secondo la *communis opinio*, il Consiglio superiore della magistratura, deriva dalla «grande regola» accolta dall'art. 24 della Costituzione, che dà tutela generalizzata ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi.

Sullo status di magistrato ordinario questa Corte ne ha più volte sottolineato l'assoluta peculiarità rispetto alla posizione per effetto delle «garanzie costituzionali di indipendenza» quali risultano dalla riserva di legge (art. 108 della Costituzione), dall'assunzione mediante concorso (art. 106) e dalla inamovibilità (art. 107). Garanzie che competono in via esclusiva al magistrato (sentenza n. 44 del 1968), anche per quanto attiene al procedimento disciplinare che si svolge «nelle forme e nei modi tipici del processo» (sentenza n. 168 del 1983), poiché «coloro che fanno parte dell'ordine giudiziario non si applicano le disposizioni relative all'ordinamento gerarchico statale» (sentenza n. 12 del 1971), di modo che non sussiste possibilità di assumere i principi che valgono per la generalità dei pubblici dipendenti (meno che mai specifici istituti) come termine di raffronto per giudicare della normativa sullo status dei magistrati ordinari.

Lamenta il giudice *a quo* che la disposizione introdotta dall'art. 4 della citata legge n. 74 risulti particolarmente gravosa per i magistrati ordinari i quali non risiedono nella circoscrizione del Tribunale amministrativo regionale del Lazio e che in tal modo venga ingiustamente compresso il diritto d'azione.

Tuttavia, se il rigore con cui è tutelato detto diritto non esclude che il sistema di tutela giurisdizionale ben possa adeguarsi alla particolarità del rapporto, quando siano da salvaguardare interessi razionalmente ritenuti degni di tutela (fermo restando che al legislatore ordinario è inibito di imporre oneri tali che compromettano la tutela stessa: ordinanza n. 73 del 1988 e sentenze n. 63 del 1977, nn. 249 e 55 del 1974, n. 94 del 1973, n. 125 del 1969, n. 85 del 1968), a maggior ragione deve riconoscersi al legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, nel rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza.

Ora, nel caso della disposizione in esame, la particolare posizione assicurata al Consiglio superiore della magistratura nell'organizzazione dei pubblici poteri e la peculiarità dello *status* dei magistrati ordinari, in gran parte orientato dalla stessa Costituzione, danno pieno fondamento giustificativo a una regolamentazione, come quella introdotta dall'art. 4 della legge n. 74 del 1990, che si discosta dalla regola, valevole per i pubblici dipendenti, del foro della sede di servizio.

La norma oggetto di censura risponde, inoltre, a un'esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado, e non palesa dunque profili d'illegittimità.

2. — La norma, a giudizio del Tribunale amministrativo regionale remittente, sarebbe ancora censurabile con riguardo all'art. 125, secondo comma, della Costituzione. Sulla base di tale disposizione, infatti, tutti i Tribunali amministrativi regionali periferici dovrebbero poter conoscere le controversie relative ai provvedimenti degli enti e degli organi centrali. L'art. 4 della legge n. 74 del 1990 attuerebbe, di conseguenza, una deroga ingiustificata di tale disposizione costituzionale.

I remittenti infine prospettano, come ulteriore motivo di contrasto con l'assetto costituzionale dello Stato, il conflitto fra l'art. 4 citato e l'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) in rapporto al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654 istitutivo del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana. Invero, il C.G.A., organo che — pur costituendo un'articolazione del Consiglio di Stato — ha una speciale composizione con riguardo alla componente laica designata dal governo regionale, a seguito dell'introduzione della competenza funzionale al Tribunale amministrativo regionale del Lazio si vedrebbe parzialmente sottratta la propria competenza.

2.1. — Anche queste due ultime censure possono essere congiuntamente esaminate, e sono del pari infondate.

La norma impugnata non contrasta, infatti, né con l'art. 125, secondo comma, della Costituzione né con l'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana.

Non contrasta con la prima disposizione perché l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio è parte, infatti, del sistema processuale amministrativo che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato — in base alle regole proprie della giurisdizione amministrativa — ben oltre il caso oggetto dell'impugnativa in esame.

Non contrasta infine con la seconda disposizione, perché essa stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le sezioni per gli affari concernenti la regione: norma in esecuzione della quale è stato a suo tempo istituito il Consiglio di Giustizia Amministrativa. In una previsione che non implica affatto — anzi esclude la competenza a conoscere ogni tipo di controversie, specie con riguardo a questioni che non hanno alcun rapporto con la materia regionale.

PER QUE.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74 Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, in riferimento agli artt. 3, 24 e 125, secondo comma, della Costituzione ed all'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) in rapporto al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANITI

*Il redattore:* GUZZI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1992.

*Il cancelliere:* DI PAOLA

N. 190

Sentenza 13-22 aprile 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendenti civili dell'interno provenienti dal soppresso ruolo dei segretari di polizia - Benefici normativi ed economici - Mancata estensione - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(D.P.R. 24 aprile 1982, n. 340; legge 1° aprile 1981, n. 121).

(Cost., artt. 3 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 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340 (Ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile dell'Interno) e della legge di delega 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), promosso con ordinanza emessa il 6 dicembre 1990 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Italo Rosati ed altri contro il Ministero dell'interno iscritta al n. 696 del registro ordinanza 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1991:

Visto fatto di costituzione di Italo Rosati ed altri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 marzo 1992 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Udito l'avvocato Federico Sorrentino per Italo Rosati ed altri;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 6 dicembre 1990, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340, nella parte in cui non dispone che nei confronti dei dipendenti civili del Ministero dell'interno provenienti dal soppresso ruolo dei segretari di polizia siano estesi i benefici normativi ed economici previsti dal d.P.R. 1° giugno 1972, n. 319, nonché della legge di delega 1° aprile 1981, n. 121, nella parte in cui non ha disposto che il legislatore delegato statuisse nel senso indicato.

Il Tribunale amministrativo regionale precisa di essere stato adito da un gruppo di dipendenti del Ministero dell'interno i quali, provenienti dal soppresso ruolo dei segretari di polizia di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 98, trasferiti all'Amministrazione civile dell'Interno ai sensi dell'art. 5 della legge 20 dicembre 1966, n. 1116 ed attualmente ivi inquadrati nell'VIII qualifica funzionale, si dolgono della denegata attribuzione, in loro favore, dei benefici normativi ed economici previsti dal d.P.R. 1° giugno 1972, n. 319, sul riordinamento delle ex carriere speciali. A tali benefici essi assumono di avere diritto perché: *a)* versano in condizione analoga agli appartenenti alle ex carriere speciali quanto a forma di reclutamento (concorso articolato su tre prove scritte ed una orale) e funzioni conferite ed espletate per tutto il tempo del servizio; *b)* la loro posizione è equiparabile a quella dei colleghi dell'amministrazione finanziaria, della Ragioneria generale dello Stato e delle Direzioni provinciali del tesoro che in forza di espressa previsione normativa sono stati ammessi ai benefici suddetti (rispettivamente art. 4, comma 14-*bis* della legge 17 febbraio 1985, n. 17, che ha convertito con modificazioni il d.l. 17 dicembre 1984; art. 8, sesto comma, della legge 7 agosto 1985, n. 427; art. 3 della legge 17 dicembre 1986, n. 890).

Il giudice remittente osserva che in effetti la norma di cui è richiesta l'applicazione conferisce il beneficio ai soli appartenenti alle ex carriere speciali, mentre le disposizioni che tali benefici hanno esteso a categorie assimilabili sono norme speciali, indirizzate ad appartenenti a singole Amministrazioni e come tali non suscettibili di interpretazione estensiva o applicazione analogica.

Orbene — prosegue l'ordinanza — nella coincidenza delle posizioni appare fortemente iniquo e sperequativo che il riconoscimento venga operato nei confronti di talune e non di altre categorie di pubblici dipendenti.

Deve dunque dubitarsi della legittimità costituzionale del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340, e della legge delega n. 121 del 1981, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Seppure spetta al legislatore, a suo insindacabile giudizio, di individuare categorie di soggetti ai quali conferire particolari benefici, la soglia della discrezionalità si arresta per sconfinare nell'arbitrio, allorché, in presenza di un disegno unitariamente e globalmente rivolto ad individuare, in sede di riordinamento delle Amministrazioni, situazioni equiparabili ad altre, al fine di conferire alle medesime identico trattamento, si trascuri di prenderne in considerazione alcune per le quali ricorrono i medesimi requisiti e presupposti.

2. — Si sono costituiti gli interessati che avevano proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale, chiedendo l'accoglimento della questione. Dopo aver fatto la storia della figura del segretario di polizia, essi rilevano che la disparità di trattamento denunciata dal giudice sta nel contrasto tra l'intento perequativo che emerge dalla legislazione del 1985 e 1986 relativamente ai dipendenti della Ragioneria generale, dell'amministrazione finanziaria e delle direzioni provinciali del tesoro, volto a riconoscere a impiegati delle ordinarie carriere di concetto posizioni corrispondenti a quelle delle ex carriere speciali (e quindi i conseguenti benefici del d.P.R. n. 319 del 1972) ed il silenzio serbato dal legislatore del 1981, 1982 e 1986 in ordine alla carriera dei segretari di polizia, i quali si sono visti, proprio in forza del d.P.R. n. 319 del 1972, penalizzati rispetto ai loro colleghi della carriera speciale di ragioneria del Ministero dell'interno.

Detta disparità, se poteva inizialmente apparire frutto di una consapevole scelta legislativa, fondata su una riconosciuta disuguaglianza di situazioni (ex carriera speciale e segretari di polizia), diventa irragionevole ed arbitraria nel momento in cui lo stesso legislatore, procedendo a un riordino generale delle carriere, riconosce in omologhe situazioni di impiegati di altre amministrazioni l'identità di *ratio* rispetto alle carriere speciali e attribuisce loro i benefici a suo tempo attribuiti a queste. Con la conseguenza che la mancata inclusione fra i beneficiari dei segretari di polizia, la cui posizione funzionale ed i cui concorsi di accesso sono, al pari di quelli delle ordinarie carriere di concetto dell'amministrazione finanziaria, della Ragioneria generale e delle direzioni provinciali del tesoro, da assimilarsi a quelli delle ex carriere speciali, determina la violazione insieme del principio di eguaglianza e di quello connesso del buon andamento della pubblica amministrazione.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Corte è chiamata a decidere se contrastino con gli artt. 3 e 97 della Costituzione:

a) il d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340, nella parte in cui non ha disposto che, nei confronti dei dipendenti civili del Ministero dell'interno provenienti dal soppresso ruolo dei segretari di polizia, immessi nel ruolo stesso a seguito di concorso con almeno tre prove scritte e che abbiano svolto mansioni analoghe a quelle degli impiegati civili delle carriere speciali, siano estesi i benefici normativi ed economici previsti dal d.P.R. 1<sup>o</sup> giugno 1972, n. 319;

b) la legge di delega 1<sup>o</sup> aprile 1981, n. 121, nella parte in cui non ha disposto che il legislatore delegato statuisse nel senso indicato *sub a*).

Le questioni sono state sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, il quale fonda le eccezioni di legittimità sulla assunta identità della posizione degli ex segretari di polizia rispetto alle seguenti categorie di pubblici dipendenti che hanno ottenuto con apposite leggi l'estensione dei benefici previsti dal d.P.R. n. 319 del 1972:

a) il personale di concetto delle sopresse carriere ordinarie dell'amministrazione finanziaria (art. 4, comma 14-*bis* della legge 17 febbraio 1985, n. 17);

b) il personale della soppressa carriera ordinaria di concetto della Ragioneria generale dello Stato (art. 8, sesto comma della legge 7 agosto 1985, n. 427);

c) il personale della soppressa carriera ordinaria di concetto delle direzioni provinciali del tesoro (art. 3, della legge 17 dicembre 1986, n. 890).

Le questioni devono dichiararsi infondate.

Le c.d. carriere speciali trovarono definizione normativa nell'art. 195 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che intese dare un assetto più razionale all'ordinamento del personale degli uffici periferici per il quale erano stabiliti, in relazione alle medesime funzioni, ruoli degli allora esistenti gruppi A e B. Unificati i due ruoli nei medesimi quadri organici, la legge distinse all'interno di ciascuno di essi qualifiche appartenenti alla carriera direttiva e qualifiche appartenenti alla carriera di concetto.

Il successivo art. 196 stabilì poi che l'accesso a ciascuna delle carriere direttive istituite a norma dell'art. 195 fosse riservato agli impiegati appartenenti alle carriere di concetto degli stessi uffici e si conseguisse mediante concorso per esami, ai quali erano ammessi gli impiegati con almeno nove anni di effettivo servizio ed in possesso di diploma di laurea o titolo equipollente.

Allo schema ordinamentale definito dagli artt. 195 - 198 del richiamato testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato si fece ripetutamente ricorso in seguito. Il legislatore infatti con appositi provvedimenti legislativi istituì altre carriere speciali, che pur nella peculiarità delle rispettive situazioni, si conformavano, nelle linee generali, al preesistente modello.

Quando però, con d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, si provvide al riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato, l'art. 147 sopprime le carriere speciali: sia quelle disciplinate nella parte seconda, titolo V, del d.P.R. n. 3 del 1957, sia quelle disciplinate con successivi provvedimenti. In sostituzione dei ruoli organici delle carriere direttive speciali vennero istituiti ruoli organici di carriere direttive ordinarie, mentre una corrispondente operazione veniva disposta per i ruoli di concetto, sia pure in via transitoria. Difatti il quinto comma dello stesso art. 147 stabiliva che si dovesse successivamente procedere ad un'analisi globale del livello delle funzioni di ciascuna carriera speciale, per stabilire se i tronconi di concetto dovessero essere inseriti nelle corrispondenti carriere direttive.

Peraltro l'art. 4 del successivo d.P.R. 1 giugno 1972, n. 319, dispose che gli assunti nei tronconi di concetto di tutte le ex carriere speciali conseguissero, a certe condizioni, l'inquadramento e la nomina nella qualifica iniziale dei corrispondenti ruoli delle carriere direttive ex speciali.

Le linee generali di questa evoluzione legislativa sono determinanti nella valutazione che deve farsi dei provvedimenti normativi richiamati dal giudice remittente, quali termini di raffronto rispetto alla posizione degli ex segretari di polizia.

3. — L'art. 4, comma 14-bis della legge 17 febbraio 1985, n. 17, l'art. 8, sesto comma della legge 7 agosto 1985, n. 427 e l'art. 3 della legge 17 dicembre 1986, n. 890 hanno esteso i benefici normativi previsti dal d.P.R. 1° giugno 1972, n. 319 al personale di concetto delle sopresse carriere ordinarie rispettivamente dell'amministrazione finanziaria, della Ragioneria generale dello Stato e delle direzioni provinciali del tesoro.

In modo equipollente nei tre casi, i presupposti della estensione vengono indicati nell'aver sostenuto concorsi di accesso alla carriera articolati su tre prove scritte e nell'aver svolto mansioni analoghe o identiche a quelle degli impiegati delle carriere speciali.

Con queste disposizioni, i provvedimenti hanno attuato una estensione non da poco, perché hanno attribuito ad appartenenti a carriere ordinarie i rilevanti benefici concessi dal d.P.R. agli appartenenti alle carriere speciali. Va sottolineato che le carriere speciali erano definite come tali da apposite norme sulla base di obiettive peculiarità, consistenti in particolare nell'esercizio di attribuzioni che risultavano, secondo il sistema allora vigente, in parte direttive e in parte di concetto. Era tale la peculiarità di queste situazioni, che il legislatore finì col rinunciare alla analisi del livello delle funzioni, prevista dall'art. 175, quinto comma, del d.P.R. n. 1077 del 1970, e con l'art. 4 del d.P.R. n. 319 del 1972 provvide - come si è già ricordato - all'inquadramento nelle rispettive carriere direttive di tutti gli appartenenti alle ex carriere speciali.

Totalmente estranee a tale quadro di riferimento si presentano le situazioni disciplinate dalle tre leggi più volte richiamate. Le carriere considerate non erano speciali, né in senso formale - mancando per esse la corrispondente qualificazione normativa - né in senso sostanziale, non essendo le stesse strutturate secondo quelle peculiari caratteristiche che si sono ricordate.

Il legislatore ha tuttavia esteso loro i benefici previsti dal d.P.R. n. 319 del 1972 sulla base di due presupposti: l'articolazione del concorso di accesso su tre prove scritte; l'analogia o l'identità delle mansioni svolte rispetto a quelle degli appartenenti alle carriere speciali. Sebbene almeno il secondo requisito possa apparire frutto della ricognizione da parte del legislatore di posizioni prima trascurate, e invece in qualche misura assimilabili a quelle considerate dal d.P.R. del 1972, risultano chiare per un verso l'ampiezza e per l'altro l'obiettiva opinabilità del passo compiuto con l'estensione dei benefici.

Ampiezza ed opinabilità che trovano ulteriore conferma nella legge di interpretazione autentica 4 agosto 1990, n. 238, il cui art. 2 ha precisato - con riferimento alle leggi n. 427 del 1985 e n. 890 del 1986 - che le mansioni richieste per l'applicazione dei benefici sono quelle previste dall'art. 172 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3: sono, in altri termini, le tipiche mansioni un tempo definite di concetto.

Gli elementi esposti rendono evidente il carattere del tutto derogatorio, rispetto al sistema, delle norme indicate quale raffronto dal giudice a quo.

La disposta estensione dei benefici economici e normativi concessi dal d.P.R. n. 319 del 1972 non è in alcun modo riconducibile alla disciplina delle carriere speciali e della loro soppressione, disciplina che ha - nel succedersi delle leggi che si sono ricordate - una indubbia coerenza e si fonda sulla esistenza di elementi formali e sostanziali atti a caratterizzare, in modo peculiare nei confronti delle altre ed omogeneo tra di loro, talune posizioni.

Rispetto a questo quadro normativo di carattere generale, le leggi n. 17 del 1985, n. 427 del 1985 e n. 890 del 1986 introducono eccezioni fondate su uno specifico e circoscritto apprezzamento del legislatore. La conseguenza è inevitabile: non può il giudice delle leggi estendere tale disciplina oltre i casi espressamente considerati, compiendo valutazioni di fatto e scelte ordinali che il legislatore, nell'uso dei poteri che gli competono, non ha inteso fare.

4. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio invoca, oltre all'art. 3 della Costituzione, anche l'art. 97. Mentre alla supposta violazione del principio di uguaglianza dedica ampia motivazione, al cui esame è dedicato il paragrafo precedente, nessun argomento riferisce invece al parametro della buona amministrazione.

Il rilievo è sufficiente a far dichiarare le questioni infondate in riferimento all'art. 97 della Costituzione, pur se merita osservare che in questo caso l'infondatezza delle questioni ex art. 3 non può non privare di fondamento le stesse anche in relazione al secondo parametro costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340 (Ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile dell'Interno) e della legge di delega 1<sup>o</sup> aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza in epigrafe riportata.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 13 aprile 1992.

*Il presidente:* CORASANITI

*Il redattore:* PESCATORE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1992.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

92C0498

N. 191

*Sentenza 13-22 aprile 1992*

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

**Lavoro - Ente Ferrovie dello Stato - Pseudo appalti e cottimi collettivi autonomi - Costituzione di rapporti di lavoro pubblico al di fuori delle procedure concorsuali - Esclusione delle amministrazioni autonome dello Stato, anche in regime transitorio, dal divieto legislativo - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione - Inammissibilità.**

(Legge 23 ottobre 1960, n. 1369, artt. 1, quarto e quinto comma, e 8).

(Cost., artt. 3, 4, 81 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. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi quarto e quinto, e 8 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 (Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi), promosso con ordinanza emessa il 7 ottobre 1991 dal Pretore di Firenze nel

procedimento civile vertente tra Lorenzi Annunziata ed altri ed ente Ferrovie dello Stato ed altra, iscritta al n. 707 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1991.

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

Udito nella camera di consiglio del 18 marzo 1992 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

#### *Ritenuto in fatto*

1. Nel corso di un giudizio civile promosso da Annunziata Lorenzi e altri trentatré dipendenti della s.p.a. Bucalossi Walton e figli per ottenere l'accertamento del loro rapporto di lavoro diretto con l'ente Ferrovie dello Stato, che ne aveva utilizzato le prestazioni di lavoro con l'intermediazione della detta società, contro il divieto dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, il Pretore di Firenze, con ordinanza del 7 ottobre 1991, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, quarto e quinto comma, e 8 della legge citata.

Premesso che nella specie ricorrono i presupposti per il riconoscimento del rapporto di impiego pubblico (fino al termine del regime transitorio di cui all'art. 21 della legge 17 maggio 1985, n. 210) e poi di lavoro direttamente e automaticamente in capo all'ente Ferrovie dello Stato a norma dell'art. 1, ultimo comma, della legge n. 1369 del 1960, applicabile anche agli enti pubblici economici, il giudice remittente ritiene questa norma, nei limiti del comma precedente, nonché l'art. 8 della legge medesima, contrastanti con gli artt. 3, 4, 81 e 97 della Costituzione, perché «consentono la costituzione di rapporti di lavoro (talvolta in grandissimo numero) al di fuori di qualsiasi procedura concorsuale o comunque comparativa, e senza alcuna previsione per la copertura della spesa a carico dello Stato. In tal modo, inoltre, si viene a precludere l'accesso all'occupazione (in enti pubblici) ad altri aspiranti e si frustra l'interesse pubblico alla scelta dei più capaci».

Il riferimento all'art. 81 della Costituzione è fondato sull'assunto che i finanziamenti statali previsti dall'art. 17 della legge n. 210 del 1985 comportano l'appartenenza dell'ente Ferrovie dello Stato, come della precedente azienda autonoma, al settore pubblico allargato.

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 inammissibile e comunque infondata.

Premesso che nell'ordinanza di rimessione manca un'adeguata motivazione con riguardo agli artt. 3, 4 e 97 della Costituzione, e che non a proposito è richiamato l'art. 81 della Costituzione, non potendo l'ente Ferrovie dello Stato ritenersi incluso nel settore pubblico allargato, l'Avvocatura rileva, in via principale e assorbente, che la questione non ha ragion d'essere perché l'art. 1, ultimo comma, della legge n. 1369 del 1960 non è applicabile nella specie. La sua applicazione è impedita, per incompatibilità ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, dall'art. 14, quarto comma, n. 4, della legge n. 210 del 1985, il quale dispone che il reclutamento del personale stabile dell'ente Ferrovie dello Stato «deve sempre avvenire mediante procedure concorsuali pubbliche». Ne consegue, ad avviso dell'interveniente, che «il contratto di lavoro stipulato da enti pubblici economici, in violazione del divieto di assunzione senza concorso, è nullo per contrarietà a norma imperativa».

#### *Considerato in diritto*

1. — Dal Pretore di Firenze è sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, quarto e quinto comma, e 8 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, in riferimento agli artt. 3, 4, 81 e 97 della Costituzione, nella parte in cui consentono la costituzione di rapporti di lavoro con enti pubblici compresi nel settore pubblico allargato «al di fuori di qualsiasi procedura concorsuale o comunque comparativa, e senza alcuna previsione per la copertura della spesa a carico dello Stato».

L'art. 1 della legge n. 1369 del 1960 vieta l'intermediazione e l'interposizione nelle prestazioni di lavoro nelle forme del pseudoappalto e del cottimo collettivo autonomo, dichiara applicabile il divieto anche alle aziende dello Stato e agli enti pubblici, salvo quanto disposto dal successivo art. 8, e infine sancisce che «i prestatori di lavoro, occupati in violazione del divieto, sono considerati, a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni». L'art. 8 esclude dal campo di applicazione della legge le Amministrazioni autonome delle ferrovie dello Stato, dei monopoli di Stato e delle poste e telecomunicazioni a condizione che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, siano emanate con decreto del Presidente della Repubblica, in conformità con le disposizioni degli articoli precedenti, le norme per la disciplina dell'impiego della mano d'opera negli appalti concessi dalle dette Amministrazioni.

Tali norme sono state emanate con d.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192, il quale dispone che il divieto di cui all'art. 1 della legge n. 1369 del 1960 si applica anche nei confronti delle predette Amministrazioni autonome dello Stato, ma non prevede l'applicabilità della sanzione comminata nell'ultimo comma.

2. — In seguito alla legge 17 maggio 1985, n. 210, è subentrato all'Azienda delle ferrovie dello Stato un nuovo ente pubblico economico, denominato «Ferrovie dello Stato», il quale è succeduto in tutti i rapporti attivi e passivi già di pertinenza della cessata Amministrazione autonoma. I rapporti di lavoro del personale dipendente dall'Ente sono soggetti al regime dei rapporti privati, ma l'art. 21 della legge istitutiva ha in via transitoria protratto la vigenza del precedente regime pubblicistico fino all'entrata in vigore del contratto collettivo stipulato in sede di prima applicazione della legge medesima: il contratto è stato stipulato in data 23 gennaio 1988 ed è entrato in vigore il 5 febbraio 1988.

Da questa data non è più applicabile nei rapporti con i dipendenti di imprese appaltatrici di opere o servizi per conto delle Ferrovie dello Stato il d.P.R. n. 1192 del 1961, emanato ai sensi dell'art. 8 della legge n. 1369 del 1960, e trovano invece applicazione diretta le disposizioni di cui agli articoli precedenti della stessa legge.

L'Avvocatura dello Stato obietta che, in virtù dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, l'art. 1, quinto comma, della legge n. 1369 del 1960 non è applicabile alle Ferrovie dello Stato, in quanto incompatibile con la disposizione dell'art. 14, quarto comma, n. 4, della legge successiva n. 210 del 1985, secondo cui «il reclutamento del personale stabile dell'Ente deve sempre avvenire mediante procedure concorsuali pubbliche». Ma questa valutazione, improntata alla giurisprudenza amministrativa relativa all'art. 6, terzo comma, della legge 20 marzo 1975, n. 70, non è trasferibile all'ente Ferrovie dello Stato. Trattandosi di ente pubblico economico, i cui rapporti col personale dipendente sono soggetti al diritto privato, la disposizione richiamata — non assistita dalla sanzione di nullità delle assunzioni disposte in deroga alla regola del concorso — ha soltanto il valore di norma di organizzazione interna senza incidenza nei rapporti con i terzi.

3. — In riferimento all'art. 97 della Costituzione l'ordinanza di rimessione non è sufficientemente motivata, e pertanto la questione deve essere dichiarata, sotto questo profilo, inammissibile.

4. — In riferimento agli altri parametri richiamati dal giudice *a quo*, la questione deve essere esaminata distinguendo i due periodi sopra delineati al punto 2:

a) il periodo successivo al termine del regime transitorio previsto dall'art. 21 della legge n. 210 del 1985, cioè successivo alla data del 5 febbraio 1988, alla quale è divenuta operante la privatizzazione dei rapporti di lavoro del personale ferroviario;

b) il periodo anteriore alla data indicata, durante il quale i rapporti afferenti alla mano d'opera impiegata negli appalti concessi dalla cessata Amministrazione autonoma o, in vigenza del regime transitorio, dall'ente Ferrovie dello Stato, erano soggetti alla disciplina del d.P.R. n. 1192 del 1961.

5. — In relazione al periodo *sub a)* la questione non è fondata.

Nella parte in cui è applicabile anche all'ente Ferrovie dello Stato, con effetto dal 5 febbraio 1988, l'art. 1, quarto e quinto comma, della legge n. 1369 del 1960 (mentre è ormai inapplicabile l'art. 8 della legge medesima) non viola l'art. 3 della Costituzione, né sotto il profilo del principio di eguaglianza, perché la posizione dei lavoratori utilizzati dall'Ente in violazione del divieto di intermediazione nelle prestazioni di lavoro non è confrontabile con quella dei lavoratori assunti direttamente dall'Ente mediante pubblico concorso; né sotto il profilo del principio di razionalità, perché non può addursi come argomento di irrazionalità la possibilità che la norma fornisca un comodo espediente per assunzioni di lavoro elusive del requisito del pubblico concorso: siffatta possibilità può concretarsi, in contrasto con la *ratio* normativa, solo per il tramite di un comportamento illecito (e quindi sanzionabile anche in via di responsabilità patrimoniale) dei dirigenti preposti alla gestione del personale dell'Ente.

Palesamente inconsistente è la pretesa violazione dell'art. 4 della Costituzione, scopo delle norme denunciate essendo una più forte tutela del diritto al lavoro dei lavoratori assunti dall'intermediario.

Quanto all'art. 81 della Costituzione, anche ad ammettere che, in ragione dei finanziamenti statali previsti dall'art. 17 della legge istitutiva, il nuovo ente Ferrovie dello Stato debba intendersi incluso nel settore pubblico allargato al medesimo titolo della cessata Azienda autonoma, il richiamo di questo parametro è pur sempre inappropriato. Nella specie non si tratta di spese programmate senza copertura finanziaria, ma di un onere finanziario che sopraggiunge per effetto dell'accertata violazione di un divieto di legge e in applicazione della sanzione prevista dalla legge stessa.

6. — In relazione al periodo sopra indicato al punto 3, *sub b)*, la questione — che, sotto questo profilo, investe, in ordine logico, anzitutto l'art. 8 della legge n. 1369 del 1960 — non è fondata nei sensi appresso precisati.

La concisa ordinanza di rimessione interpreta l'art. 8 come norma che, pur nel silenzio dell'art. 1 del d.P.R. n. 1192 del 1961, comporta l'applicabilità alle Amministrazioni autonome dello Stato non solo del divieto di cui ai primi due comma dell'art. 1 della legge n. 1369, ma anche della sanzione automatica prevista nell'ultimo comma. La Corte non condivide questa interpretazione, che non è confortata da specifici precedenti giurisprudenziali. Nessuna delle decisioni della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, che hanno ritenuto applicabile ad enti pubblici il quinto comma dell'art. 1 della legge da ultimo citata, riguarda le Amministrazioni autonome dello Stato, alle quali l'art. 8 riserva una considerazione speciale. D'altro lato, un indice contrario, seppure indiretto, si può ravvisare nella sentenza n. 2050/1989 della Corte di cassazione, che ha ritenuto l'inapplicabilità dell'art. 13 dello statuto dei lavoratori ai dipendenti delle Ferrovie dello Stato durante il regime transitorio.

Dal secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1369 del 1960 si argomenta che le Amministrazioni autonome dello Stato sono escluse dal campo di applicazione della legge a condizione che il Governo provveda, come in effetti ha provveduto col d.P.R. n. 1192 del 1961, a emanare le norme previste nel primo comma per la disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti concessi dalle dette Amministrazioni. Pertanto, in ordine all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, alla quale è poi succeduto l'Ente istituito dalla legge del 1985, questa materia, per il periodo ora considerato, è stata regolata esclusivamente dal citato decreto presidenziale, il cui art. 1, come già si è osservato, applica il divieto di cui all'art. 1 della legge n. 1369 tralasciando la sanzione prevista nell'ultimo comma. Che il silenzio sul punto abbia il significato di esclusione di una sanzione di questo tipo si argomenta con sicurezza dal successivo art. 4 del decreto.

Non varrebbe obiettare che, a norma dell'art. 8, primo comma, della legge n. 1369, la disciplina del decreto deve porsi «in conformità con le disposizioni di cui ai precedenti articoli». È vero che il decreto ha natura regolamentare (sent. n. 205 del 1981), ma, ai sensi del secondo comma dell'art. 8, non si tratta di un regolamento di esecuzione, bensì di un regolamento al quale la legge rimette in via esclusiva la disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti concessi dalle Amministrazioni autonome dello Stato. Perciò il requisito espresso nel primo comma va interpretato come direttiva di armonizzazione del decreto con i principi della legge n. 1369, che lascia al potere regolamentare del Governo un margine di discrezionalità più ampio di quello (puramente tecnico) concesso ai regolamenti di esecuzione.

Che questo margine di discrezionalità includesse anche la facoltà di mettere in disparte la sanzione automatica dell'art. 1, quinto comma, della legge, a salvaguardia del principio del pubblico concorso nell'assunzione dei dipendenti dello Stato, è confermato dai ripetuti interventi legislativi (leggi 29 ottobre 1971, n. 880; 6 giugno 1975, n. 197) che hanno disposto l'inquadramento nei ruoli del personale ferroviario, mediante concorsi speciali per titoli, dei dipendenti delle imprese appaltatrici di una serie di servizi poi assunti in gestione diretta dall'Azienda autonoma, compreso il servizio di ricerca e coordinamento dei documenti di trasporto, di cui è causa nel giudizio *a quo* (n. 19 della tabella allegata alla legge n. 880 del 1971).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara, in relazione al periodo anteriore al 5 febbraio 1988, non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, quarto e quinto comma, e 8 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 (Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4 e 81 della Costituzione, dal Pretore di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la medesima questione in relazione al periodo successivo al 5 febbraio 1988;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, quarto e quinto comma, e 8 della legge sopra citata, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal nominato Pretore con la medesima ordinanza.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 13 aprile 1992.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

N. 192

Sentenza 13-22 aprile 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reato in genere - Reati tributari - Deroga al principio speciale della ultrattività della norma penale tributaria - Subordinazione al previo esperimento della regolarizzazione tributaria - Sistema analogo a quello dell'oblazione del contesto dell'esercizio della generale potestà di clemenza statale - Non fondatezza.**

(D.-l. 16 marzo 1991, n. 83, art. 7, secondo comma, convertito in legge 15 maggio 1991, n. 154).

(Cost., artt. 3 e 53).

## 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. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma secondo, del decreto legge 16 marzo 1991, n. 13, convertito in legge 15 maggio 1991, n. 153 («Modifiche al decreto legge 10 luglio 1982 n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982 n. 516, in materia di repressione delle violazioni tributarie e disposizioni per definire le relative pendenze») promosso con ordinanza emessa il 1º agosto 1991 dal Tribunale di Pesaro nel procedimento penale a carico di Paolini Paolo iscritta al n. 650 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 18 marzo 1992 il Giudice relatore Renato Granata:

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 1º agosto 1991 il Tribunale di Pesaro — nel procedimento penale contro Paolini Paolo, imputato del reato previsto dall'art. 2, ultimo comma, decreto legge 10 luglio 1982 n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982 n. 516 per aver omesso, quale sostituto d'imposta, di versare nei termini di cui agli artt. 7 e 8 d.P.R. n. 602 del 1973 (e quindi, nella specie, nel dicembre 1984) le ritenute d'acconto operate sulle retribuzioni dei propri dipendenti — ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 7, secondo comma, decreto legge 16 marzo 1991 n. 83, convertito in legge 15 maggio 1991 n. 154, nella parte in cui subordina la deroga all'art. 20 legge 7 gennaio 1929 n. 4, e quindi l'applicabilità della nuova normativa più favorevole, quale dettata dal medesimo decreto legge n. 83, al previo esperimento della regolarizzazione nei modi di cui al successivo art. 8.

Premesso in punto di fatto che l'imputato, a seguito di ruolo esattoriale, aveva effettuato in data 11 novembre 1987 il versamento di L. 108.000 a titolo di ritenute d'acconto omesse e di altre somme per sanzioni pecuniarie, soprattasse ed interessi (per complessive L. 200.000), il tribunale rimettente osserva in diritto che l'art. 7 cit. — nel ribadire al primo comma il principio (sancito dall'art. 20 della legge 7 gennaio 1929 n. 4) della non retroattività delle nuove norme penali tributarie più favorevoli, introdotte con lo stesso decreto legge n. 83 del 1991 — prevede una deroga limitata (perchè riguardante soltanto alcuni reati, quelli contemplati dall'art. 1, sesto comma, e art. 2, commi 2 e 3, decreto legge 10 luglio 1982 n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 516/82 e successivamente modificato dello stesso decreto legge n. 83/91; art. 3, quinto comma, decreto legge 19 dicembre 1984 n. 853, convertito dalla legge n. 17/85) e condizionata (perchè presuppone l'esperimento della procedura di «regolarizzazione» prevista dal successivo art. 8).

Quest'ultima norma richiama la procedura di sanatoria delle irregolarità formali, prevista dall'art. 21 decreto legge 2 marzo 1989 n. 69, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 1989 n. 154, sanatoria con la quale, versando un milione di lire per ogni anno di imposta, si otteneva l'estinzione ad ogni effetto, penale ed amministrativo, del contenzioso fiscale.

Il giudice rimettente ricorda che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte ribadito che la deroga al principio di eguaglianza che si concreta nella previsione, contenuta nell'art. 20 della legge n. 4 del 1929, di ultrattività della legge penale finanziaria può ritenersi costituzionalmente legittima solo in quanto la diversità di trattamento in materia tributaria rispetto alla regola generale della retroattività della legge penale favorevole trovi specifica giustificazione nell'interesse primario alla riscossione dei tributi, costituzionalmente differenziato ex art. 53 della Costituzione e pertanto idoneo, in linea costituzionale, a legittimarne una tutela particolare differenziata. Nella specie tale interesse primario sarebbe perseguito e realizzato attraverso la «regolarizzazione» fiscale, di cui all'art. 8. Tuttavia — osserva il giudice rimettente — tale regolarizzazione ha natura fiscale solo apparente e ciò in quanto la sua rilevanza penale è stata disciplinata indipendentemente dalla vicenda fiscale essendo richiesta a prescindere degli interessi fiscali ed anche nei confronti di chi non abbia nulla da sanare in sede tributaria. Nel caso di specie, infatti, il Fisco era stato integralmente soddisfatto anche di ogni altra pretesa accessoria a quella tributaria (interessi, soprattasse, pene pecuniarie) e, nel momento in cui è intervenuta la nuova normativa penale, non residuava alcuna pretesa tributaria, diretta o indiretta. In realtà il legislatore ha previsto una regolarizzazione o sanatoria ai puri fini penali, prescindendo anche dall'esistenza e dall'attualità di pretese tributarie come tali.

Da ciò consegue che la «regolarizzazione» richiamata dall'art. 7 cit., e quindi il pagamento della somma di un milione per anno per fruire di una normativa penale migliore, non trova giustificazione in interessi rilevanti ex art. 53 della Costituzione. Pertanto, non è giustificato, in mancanza del presupposto che è a fondamento della deroga prevista dall'art. 20 della legge n. 4 del 1929, l'aver condizionato l'applicabilità della norma penale più favorevole alla suddetta «regolarizzazione».

Conseguentemente risulta anche un secondo profilo di sospetta incostituzionalità dell'art. 7 censurato, rappresentato dalla disparità di trattamento penale tra chi abbia effettuato la «regolarizzazione» pagando la somma suddetta e chi non l'abbia effettuata, apparendo lesivo del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione il fatto che la medesima identica situazione tributaria già definita ed esaurita, riferita al medesimo pregresso periodo d'imposta, comporti conseguenze penali radicalmente diverse sol perché non si sia ritenuto o si sia invece ritenuto di ottemperare ad un esborso aggiuntivo, imposto successivamente e indipendentemente dalla vicenda tributaria.

La conclusione del giudice rimettente è quindi che l'applicabilità della più favorevole disposizione penale tributaria successiva non può essere subordinata al pagamento di una somma di danaro del tutto sganciata da ogni e qualsiasi obbligazione tributaria.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo che il tribunale rimettente, piuttosto che rilevare un contrasto con norme costituzionali, censura il criterio discrezionale seguito dal legislatore nel determinare le scelte sull'apprezzamento dei comportamenti riparatori che meritino una mitigazione delle sanzioni. In particolare l'Avvocatura ritiene non fondata la questione sostenendo che nella specie il legislatore ha previsto una sorta di depenalizzazione che costituisce quella via mediana tra ultrattività assoluta della legge penale tributaria e retroattività assoluta della legge penale ordinaria. Né l'aver subordinato il beneficio dell'applicazione della legge penale più favorevole al pagamento di una somma di danaro crea disuguaglianza tra coloro che hanno provveduto alla regolarizzazione e coloro che volontariamente non vi hanno provveduto attesa la evidente diversità delle situazioni.

Inoltre l'Avvocatura contesta che il tardivo versamento delle ritenute fiscali possa far venire meno l'interesse fiscale alla repressione di comportamenti che, seppur non direttamente connessi al versamento dei contributi, mettono in pericolo l'accertamento e l'adempimento degli obblighi tributari. D'altra parte è possibile e legittimo che il legislatore ricorra a mezzi straordinari di estinzione dei reati tributari (oblazione, condono, sanatoria) condizionandoli all'adempimento di oneri economici.

#### *Considerato in diritto*

1. — È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 7, secondo comma, decreto legge 16 marzo 1991 n. 83, convertito in legge 15 maggio 1991 n. 154, (recante «Modifiche al decreto legge 10 luglio 1982 n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982 n. 516, in materia di repressione delle violazioni

tributarie e disposizioni per definire le relative pendenze») nella parte in cui subordina la deroga al principio speciale della ultrattività della norma penale tributaria (art. 20 legge 7 gennaio 1929 n. 4) — e quindi il ripristino dell'operatività del principio generale della retroattività della successiva norma penale più favorevole (art. 2 c.p.) al previo esperimento della regolarizzazione nei modi di cui al successivo art. 8 per sospetto contrasto:

a) con l'art. 53 della Costituzione, perché l'interesse primario al regolare pagamento dei tributi, che giustifica l'eccezionale deroga al principio posto dal cit. art. 2 c.p., non sussiste (se non apparentemente) nella «regolarizzazione» che condiziona l'applicabilità, o meno, della successiva norma penale più favorevole;

b) con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra l'imputato che ha effettuato la «regolarizzazione» e l'imputato che non l'abbia effettuata.

2. — Va premesso che l'art. 3 del cit. decreto legge n. 83 del 1991, convertito nella legge n. 154 del 1991, ha previsto — nel quadro di una più ampia modifica dell'impianto repressivo penale degli illeciti tributari — una nuova formulazione del reato di omesso temporaneo versamento delle ritenute alle quali è obbligato il sostituto d'imposta.

Il precedente art. 2, ultimo comma, del cit. decreto legge n. 429 del 1982, contemplava come delitto la condotta dell'omesso versamento delle ritenute effettivamente operate a titolo d'acconto o di imposta. La medesima norma, come novellata dal successivo art. 3 del cit. decreto legge n. 83 del 1991, ha operato (al secondo e terzo comma) una distinzione nell'ambito dell'unica condotta presa indistintamente in considerazione dalla precedente norma incriminatrice. Ed infatti costituisce reato contravvenzionale l'omesso temporaneo versamento delle ritenute che superano un determinato ammontare (lire cinquanta milioni per ciascun periodo di imposta, senza peraltro tener conto di quelle inferiori al 5 per cento delle ritenute relative al singolo percipiente); al di sotto di tale soglia la condotta non è penalmente rilevante. Ove poi all'omesso versamento delle imposte si accompagni anche il rilascio della relativa certificazione attestante le ritenute operate dal sostituto, il fatto integra rispettivamente gli estremi di un delitto se le ritenute omesse superano l'ammontare di lire venticinque milioni per ciascun periodo di imposta ovvero gli estremi di una contravvenzione in caso di ritenute omesse per più di lire dieci milioni (ma meno di venticinque). Anche in tale fattispecie risulta di conseguenza una soglia di non punibilità al di sotto della quale il fatto non è penalmente rilevante. Complessivamente quindi all'unica condotta prevista dal legislatore del 1982 come delitto si è sostituito ad opera della novella del 1991 un sistema modulare di più fattispecie, taluna sanzionata come delitto, talaltra come contravvenzione, talaltra ancora penalmente irrilevante (ancorché costituente illecito tributario).

Il raccordo poi tra la vecchia e la nuova disciplina (più favorevole) è operato dagli artt. 7 e 8 del cit. decreto legge n. 83 del 1991.

Il legislatore ha innanzi tutto confermato (al primo comma del cit. art. 7) il principio del *tempus regit actum* secondo cui le disposizioni penali delle leggi finanziarie si applicano ai fatti commessi nel periodo della loro vigenza anche se successivamente queste stesse siano state modificate od abrogate (art. 20 legge 7 gennaio 1929 n. 4). Ha però altresì contemplato alcune eccezioni (tra cui, appunto, il reato di omesso temporaneo versamento delle ritenute da parte del sostituto d'imposta) prevedendo viceversa l'applicazione della meno severa normativa del 1991 in ragione del generale principio della retroattività della più favorevole legge penale successiva, di cui al secondo e terzo comma dell'art. 2 c.p.. Tale deroga all'art. 20 cit. (con conseguente ripristino del regime ordinario dettato dall'art. 2 c.p. in tema di successione della legge penale nel tempo) non è però incondizionata, ma è subordinata al fatto che l'autore della condotta provveda, per ciascuno periodo d'imposta cui le violazioni si riferiscono, alla «regolarizzazione» nei modi di cui all'art. 8 cit. Tale norma a sua volta prevede (al primo comma) la definizione della violazione mediante pagamento, per ciascuno periodo di imposta, di lire un milione, da versarsi entro il 31 luglio 1991 ovvero entro sessanta giorni dalla notifica dell'avviso di garanzia. Il successivo comma della medesima norma, che ripete il disposto del sesto comma dell'art. 21, contempla poi che, se il sostituto d'imposta paga le ritenute omesse entro il termine del 31 dicembre 1990 (e a maggior ragione se le ha già pagate), beneficia dell'esonero da sanzioni amministrative e, per quelle eventualmente già iscritte a ruolo, del relativo sgravio con la conseguenza che, se viceversa non effettua il versamento, rimane non solo tenuto al pagamento delle ritenute, ma gli saranno anche irrogate le pene pecuniarie.

3. — Questa premessa in ordine al complesso normativo in cui si inserisce la disposizione censurata evidenzia che la qualificazione di disposizione più favorevole della nuova disciplina posta dall'art. 3 del decreto legge n. 83 del 1991 cit., va riscontrata e valutata tenendo conto del trattamento progressivamente differenziato, come appena descritto, dell'unica condotta già prevista dall'art. 2, secondo comma, decreto legge n. 429 del 1982 cit.

Il *thema decidendum* all'esame di questa Corte va quindi puntualizzato in riferimento alla fattispecie descritta dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione (per la quale soltanto sussiste la rilevanza della questione di costituzionalità), e alla sua riconducibilità ad una delle ipotesi previste dall'art. 3 cit.; tale fattispecie consiste in una condotta (omesso tempestivo versamento della ritenuta di L. 108.000) che nel regime del decreto-legge n. 429 del 1982 costituiva reato, mentre non è più tale dopo il decreto legge n. 83 del 1991, perchè ben al di sotto della soglia di punibilità di cui sia al secondo che al terzo comma dell'art. 2, come novellato.

Il carattere di disposizione più favorevole di quest'ultima norma consiste nell'intervenuta depenalizzazione della condotta in esame sicchè — ove non operasse il regime speciale dettato dall'art. 20 della legge n. 4 del 1929 — troverebbe applicazione il secondo comma dell'art. 2 c.p., secondo cui nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato e, se vi è stata condanna, ne cessano gli effetti. Non vengono invece in rilievo, perchè estranei alla fattispecie all'esame del giudice rimettente e quindi non rilevanti nel giudizio di costituzionalità, altri profili (diversi da quello consistente nella sopravvenuta *abolitio criminis*) che consentono di qualificare non di meno come legge posteriore più favorevole la normativa del 1991 rispetto a quella del 1982, profili quali quelli che discendono dalla diversa configurazione del reato (previsto in taluni casi quale contravvenzione e non più quale delitto) ovvero dalla diversa entità della pena ed in relazione ai quali troverebbe applicazione il terzo comma dell'art. 2 c.p., ove non derogato dall'art. 20 cit.

La verifica della legittimità costituzionale dell'art. 7 censurato va quindi condotta con riferimento alla parte in cui tale norma condiziona l'applicabilità del secondo comma dell'art. 2 c.p. (cioè *l'abolitio criminis*) al pagamento di una somma di danaro; è invece fuori dal *thema decidendum* l'esame della medesima norma nella parte in cui condiziona allo stesso pagamento l'operatività del terzo comma dell'art. 2 c.p. (cioè l'applicabilità della normativa successiva più favorevole all'imputato quanto alla qualificazione del reato e alla misura della pena).

4. La censura del giudice rimettente, così delimitata, non tocca la legittimità costituzionale — peraltro ritenuta da questa Corte in numerose pronunce (fin dalla sentenza n. 164 del 1974, ripetutamente confermata in seguito: v., ex plurimis, ord. n. 256 del 1985, ord. n. 166 del 1980, sent. n. 30 del 1979) — dello speciale regime di deroga all'art. 2 c.p. previsto dall'art. 20 della legge n. 4 del 1929 per le disposizioni penali delle leggi finanziarie, ma attinge esclusivamente al presupposto al quale è condizionato il ripristino dell'ordinario regime del secondo comma del medesimo art. 2, ossia la «regolarizzazione» effettuata dal sostituto d'imposta nei modi di cui all'art. 8 cit.

Tenendo quindi presente l'ipotesi dell'*abolitio criminis* (e pretermettendo quella dell'incriminazione per un reato meno grave) può dirsi che nella fattispecie in esame la «regolarizzazione» — termine questo ellittico e, probabilmente, improprio — rappresenta un meccanismo complesso (perchè opera attraverso una norma — l'art. 7 — di deroga all'art. 20, che a sua volta pone un regime speciale rispetto a quello generale dettato dall'art. 2 c.p.), diretto a realizzare una situazione non dissimile dall'oblazione (di oblazione *toti court* si parla infatti ripetutamente negli atti parlamentari) nell'ambito della variegata tipologia delle misure di clemenza condizionate, materia in cui «ampia» è la discrezionalità del legislatore (ord. n. 548 del 1987) che può creare «del tutto inediti meccanismi di funzionamento» nell'esercizio della «generale potestà di clemenza dello Stato» (v. sent. n. 369 del 1988, che peraltro, seppur in diversa fattispecie, ha ritenuto che il pagamento fatto per beneficiare del condono edilizio di cui alla legge n. 47 del 1985 fosse imputabile a titolo di oblazione). L'imputato quindi in realtà non «regolarizza» la sua posizione fiscale (che, come nel caso di specie, potrebbe essere del tutto esaurita per aver egli versato le ritenute e pagato le pene pecuniarie talchè non ci sarebbe nulla da «regolarizzare») sì da poter beneficiare dell'*abolitio criminis* come conseguente effetto premiale del comportamento meritevole tenuto; bensì definisce la sua pendenza penale, che tale rimane anche nel caso di intervenuto versamento delle ritenute e di pagamento delle sanzioni, accettando di assoggettarsi al pagamento di una somma di danaro e in tal modo — così come nell'oblazione — gli è dato sottrarsi alla sanzione penale. Né, ai fini che interessano, è apprezzabile la differenza per cui, con il pagamento suddetto, si ha che in caso di oblazione il reato è estinto, mentre nel caso previsto dalla norma censurata il fatto non costituisce reato.

Che rilevi autonomamente tale profilo di clemenza trova ulteriori indiretti riscontri: da una parte il termine per «regolarizzare» non è rigidamente ancorato unicamente alla data fissa (del 31 luglio 1991), ma è posto in relazione ad un atto del processo penale (60 giorni dalla notifica dell'avviso di garanzia); d'altra parte il profilo fiscale relativo al versamento delle ritenute e all'applicazione delle sanzioni amministrative corre su un binario distinto che è quello del cit. secondo comma dell'art. 8, disposizione questa che contempla l'esonerazione dalle sanzioni amministrative in favore del sostituto in caso di versamento delle ritenute omesse entro il termine (questo, sì, fisso e disancorato dalla data di notifica dell'avviso di garanzia) del 31 luglio 1991.

L'evidenziato aspetto di clemenza si coniuga con l'obiettivo, perseguito dal legislatore del 1991, di deflazionare il carico degli uffici giudiziari prevedendo una possibilità di rapida definizione della pendenza penale, profilo questo che peraltro la Corte ha già evidenziato come caratterizzante l'istituto dell'oblazione (sent. n. 207 del 1974) e non estraneo agli stessi provvedimenti di clemenza (sent. n. 369 del 1988).

5. — Tale speciale meccanismo normativo, che condiziona l'*abolitio criminis* al pagamento di una somma di danaro, non collide con l'art. 53 della Costituzione.

L'interesse (differenziato) al regolare pagamento dei tributi — che è riconducibile al citato canone costituzionale e che secondo la citata giurisprudenza della Corte giustifica il principio dell'ultrattività della norma penale tributaria di cui all'art. 20 della legge n. 4 del 1929 — è liberamente apprezzabile dal legislatore, il quale può giungere anche a ritenere che esso, in determinate fattispecie, sfumi del tutto (così gli artt. 4 decreto legge 870 del 1970 e 7 legge n. 724 del 1975, che prevedono ipotesi di deroghe incondizionate all'art. 20). Tra questi due estremi (conferma dell'art. 20 e persistenza del reato, oppure incondizionata applicazione del secondo comma dell'art. 2 c.p. e conseguente depenalizzazione) il legislatore può optare per una soluzione intermedia, qual è quella espressa dalla depenalizzazione condizionata alla «regolarizzazione».

La somma corrisposta dall'imputato quindi va posta in relazione alla permanente (ancorché attenuata) valutazione di disvalore dello Stato per il comportamento illecito tenuto; essa ha una funzione in senso lato sanzionatoria e rappresenta un momento di bilanciamento tra l'interesse al regolare pagamento dei tributi (che di per sé giustificerebbe la più rigida applicazione dell'art. 20) e l'interesse ad innescare un meccanismo di deflazione dei numerosi processi penali pendenti (che farebbe propendere per un'incondizionata applicabilità del secondo comma dell'art. 2 c.p., così come del resto originariamente previsto dalla legge di conversione nel testo licenziato dalla Camera dei deputati prima delle modifiche apportate dal Senato). In questa prospettiva l'art. 53 non è violato perché permane — come già rilevato — l'interesse al regolare pagamento dei tributi come *ratio* sottesa al meccanismo della regolarizzazione, anche se esso è affievolito in ragione di una diversa valutazione del ruolo della sanzione penale nella repressione degli illeciti tributari e del concorrente interesse alla deflazione dei processi penali pendenti.

In conclusione quindi, nel momento in cui il legislatore formula diversamente il suo giudizio di disvalore in ordine a taluni illeciti fiscali, già ritenuti penalmente rilevanti, e li depenalizza, mantenendone però la qualificazione di illegittimità sotto il profilo tributario, non viene meno, rispetto alla loro prevenzione e repressione, la configurabilità dell'interesse tributario di cui all'art. 53 della Costituzione; né può dirsi che a tale interesse non siano correlati, o da esso siano del tutto sganciati, la eventuale limitazione, in qualche modo prevista, della deroga al principio di cui all'art. 20 cit. e, al positivo, il parziale mantenimento della irretroattività della legge successiva.

6. — Va infine affermata l'infondatezza della censura del giudice rimettente anche sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento in quanto conseguenziale a quanto sopra esposto in relazione all'art. 53 della Costituzione; ed infatti, una volta ritenuta la compatibilità della «regolarizzazione» *de qua* con quest'ultimo parametro, la disciplina differenziata prevista per chi tale regolarizzazione abbia operato e per chi viceversa non l'abbia effettuata non viola il principio di eguaglianza per la diversità delle situazioni poste in comparazione.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, secondo comma, decreto legge 16 marzo 1991 n. 83, convertito in legge 15 maggio 1991 n. 154 (Modifiche al decreto legge 10 luglio 1982 n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982 n. 516, in materia di repressione delle violazioni tributarie e disposizioni per definire le relative pendenze), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, sollevata dal Tribunale di Pesaro con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 13 aprile 1992.

*Il presidente:* CORASANITI

*Il redattore:* GRANATA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1992.

*Il cancelliere:* DI PAOLA

n. 193

Ordinanza 13-22 aprile 1992

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - U.S.S.I.L. - Dirigente sanitario - Mantenimento in servizio finalizzato al raggiungimento del massimo della pensione anche oltre il sessantacinquesimo anno di età - Analoga questione già dichiarata non fondata (sentenza n. 440/1991) - Manifesta infondatezza.

(Legge 19 febbraio 1991, n. 50, artt. 1 e 3; d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 37, con modificazioni).

(Cost., artt. 3, 4, 38, secondo comma, 51, primo comma, e 97, primo comma).

### 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

#### ORDIN.

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 28 febbraio 1990, n. 37 (*recte*: decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413, recante «Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ed essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego», convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 37), e della legge 19 febbraio 1991, n. 50 (Disposizioni sul collocamento a riposo del personale medico dipendente), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 21 marzo 1991 dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria - Sezione di Catanzaro, sul ricorso proposto da Pallone Mario contro U.S.L. n. 18 di Catanzaro, iscritta al n. 697 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1991;

2) ordinanza emessa il 15 maggio 1991 dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce, sul ricorso proposto da Patera Ettore contro U.S.L. TA/4 ed altra, iscritta al n. 705 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto l'atto di costituzione di Patera Ettore nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 4 marzo 1992 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto che il Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria — Catanzaro — sul ricorso presentato da Pallone Mario nei confronti della U.S.L. n. 18 di Catanzaro per l'annullamento della delibera di rigetto della sua istanza di mantenimento in servizio, in qualità di dirigente sanitario, oltre il sessantacinquesimo anno di età, al fine di conseguire il massimo della pensione, ha sollevato, con ordinanza del 21 marzo 1991 (R.O. n. 697 del 1991), questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge 19 febbraio 1991, n. 50, nella parte in cui non estendono anche al restante personale medico dirigente la facoltà, attribuita ai primari ospedalieri, di fruire della detta protrazione del rapporto di impiego;

che identica questione è stata sollevata, dal T.A.R. per la Puglia — Sezione di Lecce — nel procedimento promosso da Patera Ettore nei confronti della U.S.L. TA/4, con ordinanza del 15 maggio 1991 (R.O. n. 705 del 1991) che denuncia, in particolare, la mancata estensione della ripetuta facoltà al personale con qualifica di dirigente veterinario ed estende la censura al decreto- legge 27 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 37, istitutivo del medesimo beneficio per i dirigenti dello Stato;

che, ad avviso dei giudici remittenti, risulterebbero violati gli artt. 3, 4, 38, secondo comma, 51, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, per la disparità di trattamento sussistente fra varie categorie di pubblici dirigenti, per l'ingiustificata limitazione del diritto al lavoro in danno di taluni di questi, di conseguenza privati di un adeguato trattamento previdenziale, per la compressione della piena libertà di accesso ai pubblici uffici e per il danno prodotto all'andamento dell'azione amministrativa, privata di apporti di ancora utile collaborazione;

che l'Avvocatura dello Stato, intervenuta in entrambi i giudizi in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione, mentre considerazioni di opposto tenore ha rassegnato la difesa della parte privata costituitasi nel giudizio promosso con l'ordinanza n. 705 del 1991;

Considerato che questa Corte, con sentenza n. 440 del 1991, ha già dichiarato non fondata analoga questione, in base al principio per cui, nel vigente quadro di riferimento normativo, non è configurabile una regola generale, per tutti i pubblici dipendenti, di collocamento a riposo oltre il limite del sessantacinquesimo anno per il conseguimento del massimo trattamento pensionistico, ma solo la sussistenza di deroghe a favore di determinate categorie, disposte dal legislatore in virtù di discrezionale apprezzamento delle ragioni varie e diverse che di volta in volta si presentano per ciascuna di esse (v. anche ord. n. 98 del 1992);

che, in difetto di argomenti o motivi diversi da quelli già confutati nella suddetta occasione, l'esposto principio va ancora ribadito con conseguente declaratoria della manifesta infondatezza della riproposta questione.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge 19 febbraio 1991, n. 50 (Disposizioni sul collocamento a riposo del personale medico dipendente) e del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 37, in riferimento agli artt. 3, 4, 38, secondo comma, 51, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, sollevate dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria - Catanzaro, e dal Tribunale Amministrativo della Puglia, Sezione di Lecce, con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 1992.

*Il Presidente:* CORASANITI

*Il redattore:* GRECO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1992.

*Il cancelliere:* DI PAOLA

92C0501



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 198

*Ordinanza emessa il 28 febbraio 1992 dal pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, nel procedimento esecutivo tra Del Giudice Teresa e comune di Pozzuoli ed altra*

**Esecuzione forzata per obbligazioni pecuniarie - Pignoramento presso terzi - Somme dovute dai comuni - Divieto di esecuzione forzata presso soggetti diversi dal tesoriere del comune e dalle sezioni delle tesorerie provinciali dello Stato - Ingiustificato trattamento di privilegio dei comuni rispetto alle altre p.a. e ai soggetti privati, che sono sottoposti alle regole generali - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio nonché sulla tutela giurisdizionale contro gli atti della p.a. lesivi di diritti.**

(D.-L. 20 gennaio 1992, n. 11, art. 14, in relazione agli artt. 826, 828, 830, 514 e 545 del c.p.c.; c.c. art. 2740; legge 20 marzo 1965, n. 2248, art. 4, allegato E).

(Cost., artt. 3, 24, 28 e 113).

## IL PRETORE

Ha pronunziato in data 28 febbraio 1992, la seguente ordinanza nel procedimento esecutivo, iscritto nel r.g.es. al n. 177/92, tra Del Giudice Teresa, rappresentata e difesa dall'avv. Riccobene Antonino, presso il quale elettivamente domicilia in Pozzuoli, alla via Campi Flegrei 2, giusta procura a margine dell'atto di precetto — esecutante — contro: comune di Pozzuoli, in persona del suo sindaco *pro-tempore*, domiciliato presso la casa municipale dell'Ente, in Pozzuoli, al Rione Toiano — debitore esecutato — e Serit S.p.a. in persona del suo legale rappresentante *pro-tempore*, con sede in Pozzuoli, al Rione Toiano, nella qualità di concessionario nell'ambito B della provincia ed esattore-terzo;

Premesso che il creditore precedente (Del Giudice Teresa), malgrado il disposto di cui all'art. 14 del d.-l. 20 gennaio 1992, n. 11, secondo cui «non sono ammesse esecuzioni forzate presso soggetti diversi dal tesoriere del comune ... e diversi dalle sezioni di tesorerie dello Stato», ha eseguito, in data 23-24 gennaio 1992, pignoramento presso la Serit S.p.a., soggetto diverso dal tesoriere del comune di Pozzuoli;

Rilevato che la citata norma, con la sua singolare ed innovativa dizione, introduce un'ipotesi di inammissibilità dell'esecuzione, rilevabile di ufficio, che non attiene, invece, come si evince chiaramente dall'esame delle parole «non sono ammesse esecuzioni forzate» (a confronto di quelle di cui alla prima parte del citato articolo «non sono soggette ad esecuzione le somme») la pignorabilità dei beni aggrediti presso un soggetto diverso dal tesoriere;

Rilevato che il presente procedimento va sospeso, per i motivi di cui appresso e che detta pronunzia di sospensione dell'esecuzione, come è ovvio, facendo permanere il vincolo dell'indisponibilità delle somme, fino alla pronunzia definitiva, non autorizza, in ogni caso, il terzo a disporre delle somme medesime (quelle indicate nel pignoramento e l'eventuale eccedenza) ed impone al debitore, comunque, di non porre in essere comportamenti atti a sottrarre le garanzie del credito;

Rilevato che è, oramai, costante e consolidata giurisprudenza ritenere che il pignoramento delle somme di proprietà del comune, che si trovino nel possesso di un terzo o che dal detto terzo siano dovute al comune medesimo, deve effettuarsi nelle forme dell'espropriazione presso terzi e non nelle forme dell'espropriazione diretta (Cass. sezioni unite 18 dicembre 1987, n. 9407; Cass. sezioni unite 9 marzo 1981, n. 1299);

Ritenuto che, di fronte ad una sentenza di condanna al pagamento di somme, la posizione della p.a. non è diversa da quella di ogni altro debitore (Cass. 9 marzo 1979, n. 1464; Cass. 14 gennaio 1981, n. 323); sicché anche nei suoi confronti è esperibile l'esecuzione forzata presso terzi, in quanto «conseguenza imprescindibile della condanna della p.a. al pagamento di somme, l'ammissibilità dell'esecuzione per espropriazione» (Corte cost. 21 luglio 1981, n. 138);

Rilevato che, nei confronti della p.a. debitrice, sono, pertanto, perfettamente applicabili i principi del cumulo dei mezzi di espropriazione e che la stessa è soggetto passivo dell'esecuzione con tutti i suoi beni presenti e futuri (art. 2740 c.c.);

Rilevato che i limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali della p.a. vanno individuati concretamente, in relazione specifica alla loro natura o alla loro destinazione, quando degli stessi si chiede l'espropriazione; e che tali limiti possono essere imposti solo laddove i predetti beni siano destinati a soddisfare esigenze di interesse pubblico;

Rilevato, cioè, che la particolare tutela che la legge accorda alle pp.aa., può attuarsi solo qualora rimanga accertata l'esistenza di un vincolo di destinazione dello specifico bene (assoggettato all'esecuzione) ad un «pubblico servizio»; sicché i limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali delle pp.aa. vanno individuati, concretamente, e di volta in volta che degli stessi si chieda l'espropriazione; ciò, in conformità della previsione di cui al comma II del citato art. 2740 c.c. (ed analogicamente a quanto disposto dagli artt. 514 e 545 del c.p.c. in tema di impignorabilità di cose mobili o di crediti):

Rilevato che la non assoggettabilità all'esecuzione forzata (*recte*: impignorabilità) delle somme di denaro o dei crediti pecuniari dello Stato e degli enti pubblici discende soltanto dal fatto che essi concorrono a formare il patrimonio indispensabile, perché vincolati ad un pubblico servizio ovvero perché nascono dall'esercizio di una potestà pubblica; il che si traduce nel ritenere che il criterio è chiaramente e solo «oggettivo» e non certo «soggettivo»;

Rilevato che, con la disposizione di cui all'art. 14, ultima parte, del citato d.-l., secondo cui «non sono ammesse esecuzioni forzate» presso soggetti diversi dal tesoriere (seppure limitatamente ai comuni, alle amministrazioni provinciali ed alle comunità montane) risulta accordata alla p.a. una tutela indiscriminata ed illogica che non tiene conto delle regole citate; ciò in quanto la norma non prevede affatto l'impignorabilità di beni, bensì e singolarmente, l'inammissibilità delle esecuzioni presso terzi (sia pure nei confronti solo di determinati soggetti) e cioè, in sostanza, l'ineseguitabilità in assoluto e l'ineseguitabilità su beni che, magari perfettamente pignorabili, sono in possesso o dovuti da soggetti diversi dal Tesoriere;

Rilevato che, pertanto, la norma limita i mezzi di esecuzione, previsti in favore dei creditori, ma solo quando debitrice sia una delle pp.aa. interessate dalla norma stessa;

Rilevato che la questione, pertanto, non attiene alla pignorabilità o meno dei beni aggrediti, bensì al diritto di procedere in esecuzione, in quanto la norma, fissando limiti alle esecuzioni, in buona sostanza, esclude l'eseguitabilità per espropriazione; ritenuto che, in tal modo, è riprodotta l'oramai superata tesi secondo cui la p.a. non può essere soggetta ad esecuzione forzata e, pertanto, riproposta la questione di giurisdizione, superata, come già si è osservato, da tutta la giurisprudenza di merito, di legittimità (Cass. s.u. n. 4071/1979 e Cass. s.u. 9 marzo 1981, n. 1299) e della stessa Corte costituzionale (sent. 21 luglio 1981, n. 138);

Rilevato che è certamente incostituzionale, pertanto, la previsione di esclusione di esecuzioni tipiche previste dal c.p.c., solo a vantaggio della p.a.; peraltro, nel caso di specie, solo a vantaggio di quelle amministrazioni interessate dalla norma;

Rilevato, infatti, che solo limitazioni della responsabilità patrimoniale, derivanti da specifici provvedimenti di destinazione delle somme e pubbliche finalità, concernendo la possibilità di esperire l'azione esecutiva e non l'astratta configurabilità del diritto del creditore, sono le uniche rilevanti, anche al fine di stabilire la fondatezza di eventuali opposizioni promosse dalla p.a. debitrice, che deduca l'ineseguitabilità dei beni aggrediti;

Rilevato che la norma, peraltro, pur sancendo la dedotta inammissibilità, non prescrive quali siano i mezzi esperibili per «discutere» o «contestare» in sede giudiziaria, la stessa inammissibilità;

Rilevato che la norma in questione, riducendo le possibilità esecutive del creditore, in tal modo viola il diritto di quest'ultimo (compreso quello di difesa) e tutte le disposizioni di legge sopracitate; che, pertanto, risulta totalmente ingiusta, in quanto esclude l'ammissibilità di una procedura esecutiva forzata in danno della p.a. (sia pure solo presso soggetti diversi dal tesoriere); e cioè crea un limite di ammissibilità dell'esecuzione presso terzi, senza considerare affatto l'oggettivo dato della disponibilità o indisponibilità specifica dei beni aggrediti; e, pur dovendosi considerare che la stessa fuoriesce dagli schemi tipici, la sua contestazione non si arguisce se possa esser fatta valere dal debitore con il rimedio tipico dell'opposizione ex art. 615 del c.p.c. o con altri mezzi;

Rilevato che tutto ciò si traduce in una macroscopica violazione dei precetti costituzionali e comporta, in sostanza, la concreta vanificazione dei principi cui è pervenuta la giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, in forza dei quali «di fronte ad una sentenza di condanna al pagamento di somme, la posizione della p.a. non è diversa da quella di qualsiasi altro debitore e secondo cui il pagamento è un atto dovuto dalla p.a. medesima che non può perciò sottrarsi, vanificando il comando del giudice, con l'adozione, chiaramente discrezionale, di una propria graduatoria di priorità degli obblighi cui adempiere con le risorse disponibili» (cfr. Corte cost. 21 luglio 1981, n. 138);

Rilevato, incidentalmente, che il problema nei termini esposti, oltre che giuridico è anche e soprattutto morale, perché non può tollerarsi che la p.a. non paghi debiti, anche se «giudicati»;

Rilevato che, con l'art. 14 citato, le pp.aa. interessate dalla norma (comuni, provincie e comunità montane) risultano indiscriminatamente avvantaggiate, pur essendo equiparabili ai soggetti di diritto privato, sia nei confronti dei loro creditori, che delle altre pp.aa. escluse (altrettanto irrazionalmente) dalle previsioni contenute dalla norma in questione;

Rilevato che l'esclusione dell'esecuzione presso terzi nei confronti di soggetti diversi dal tesoriere (i quali, come detto, ben potrebbero possedere o essere debitori di somme, perfettamente pignorabili) è priva di qualsiasi altra logica giustificazione di supporto e che costituisce un indiscriminato favoritismo, accordato alle pp.aa. dal legislatore, perché non risultano neanche sussistenti ragioni di urgenza, che hanno consigliato la norma; con l'effetto che, in definitiva, la stessa non risulta che tuteli un interesse pubblico (in quanto non tutela il bene oggetto del pignoramento), perché, in contrario, protegge, ma del tutto ingiustificatamente, il solo debitore;

Rilevato che la norma si presenta, pertanto, come incostituzionale per le ragioni esposte e per avvantaggiare le pp.aa. debitorici, rispetto agli altri soggetti di diritto privato (oltre che rispetto alle altre amministrazioni pubbliche);

Rilevato, infine, che la norma, introducendo, come detto, una nuova figura di «inammissibilità» dell'esecuzione, solo nei confronti della p.a., fuoriuscente dagli schemi tipici, oltre che innovativa, risulta pure singolare, in quanto non prevede le modalità e forme della eventuale contestazione giudiziaria (è chiaro, infatti, che con il mezzo di cui all'art. 615 del c.p.c. può opporsi solo la mancanza del diritto del creditore a procedere in *executivis* o l'impignorabilità dei beni aggrediti); sicché, in mancanza di altre previsioni, non essendo previsto il mezzo giuridico per contestare, nei singoli casi in esame, la prescritta inammissibilità, la norma viola, macroscopicamente, anche il diritto alla difesa dei creditori (art. 24 della Costituzione);

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 14, del d.-l. 20 gennaio 1992, n. 11, nella parte in cui prevede che «non sono ammesse esecuzioni forzate presso soggetti diversi dal tesoriere del comune, della provincia o delle comunità montane e diversi dalle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato» per violazione degli artt. 3, 24, 28 e 113 della Costituzione, in correlazione con gli artt. 826, 828 e 830 ultimi comma, 514 e 545 del c.p.c. nonché 2740 del c.c. e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E;*

*Consequentemente, rimette alla Corte costituzionale, per la decisione, la predetta questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1;*

*Sospende il presente procedimento, che non può essere definito senza risolvere prima la sollevata questione;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla predetta Corte;*

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

Pozzuoli, addì 28 febbraio 1992

*Il pretore: Cozzi*

92C0480

#### N. 199

*Ordinanza emessa il 9 dicembre 1991 dal pretore di Parma nel procedimento civile vertente tra Bandini Maria e l'I.N.P.S.*

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Termine di decadenza (dieci anni) per l'impugnativa in giudizio dei provvedimenti dell'I.N.P.S. - Prevista retroattività di tale disposizione tranne che per i processi già in corso alla data di entrata in vigore del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103 - Ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che hanno presentato domanda giudiziale prima di detta data e coloro che l'hanno presentata dopo, attesa la mancanza, prima di detta disposizione innovativa, di termini di decadenza o prescrizione - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di vecchiaia e sul principio dell'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale della Corte costituzionale (in particolare della sentenza n. 314/1985 cui si ricollega il caso di specie, riguardante una domanda per integrazione al minimo) - Irrazionale limitazione della retroattività in conseguenza di un fatto estrinseco quale la proposizione del giudizio.**

**(D.-l. 29 marzo 1991, n. 103, art. 6, primo e secondo comma, convertito in legge 1° giugno 1991, n. 166).**

**(Cost., artt. 3, 38 e 136).**

#### IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa promossa da: Bandini Maria nata a Sala Baganza il 28 maggio 1908, e residente a Fraore di S. Pancrazio, rappresentata e difesa nel presente giudizio dall'avv. Luciano Petronio

presso il cui studio in Parma elegge domicilio come da delega a margine del ricorso, attrice, contro l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - I.N.P.S. rappresentato e difeso dall'avv. D. Liveri in virtù di procura generale allegata, elettivamente domiciliato in Parma, via Salnitrra n. 5, presso la Sede Provinciale dell'Istituto stesso, convenuto;

#### FATTO E DIRITTO

Con ricorso del 14 maggio 1991 diretto al pretore di Parma in funzione di giudice del lavoro, Bandini Maria conveniva in giudizio l'I.N.P.S., chiedendone la condanna a riliquidare la pensione di reversibilità (Cat. s.o.) di cui è titolare della data di insorgenza del relativo diritto, integrando la stessa al trattamento minimo di tempo in tempo vigente e, in ogni caso, per l'art. 6, settimo comma, del decreto-legge n. 638/1983, con il «congelamento» dell'importo per il periodo successivo al 1° ottobre 1983, oltre al pagamento delle differenze fra i ratei liquidati e quelli di fatto riscossi e ciò, in esecuzione della sentenza n. 314/1985 della Corte costituzionale, come già inutilmente richiesto in via amministrativa.

Dopo la notifica del ricorso e del decreto, si costituiva in giudizio l'I.N.P.S. chiedendo il rigetto delle domande.

L'Istituto eccepeva che era irrimediabilmente trascorso il termine decennale previsto dagli articoli 58, primo comma della legge n. 156/1969 e 47 del d.P.R. n. 639/1970 per cui sulle pensioni, ormai intangibili, non potevano avere effetto le successive decisioni della Corte costituzionale; in ogni caso sosteneva che dopo la legge n. 638/1983 non poteva più essere richiesta la doppia integrazione al minimo neppure per il periodo precedente e che, comunque, l'art. 6, settimo comma, è norma applicabile solo all'ipotesi di perdita del diritto all'integrazione al minimo per superamento del limite di reddito.

Tanto premesso

#### OSSERVA

La ricorrente Bandini Maria è titolare dal 1° giugno 1969 di pensione diretta Cat. i.o., ed è pure titolare dal 1° novembre 1974 di pensione di reversibilità cat. s.o., di cui richiede l'integrazione al minimo con domanda in sede amministrativa del 28 febbraio 1986, successivamente respinta.

In relazione a tale situazione, l'I.N.P.S. ha eccepito che nella specie si è verificata la decadenza di carattere sostanziale e non solo procedimentale dall'azione per effetto dell'art. 6 del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito in legge l'1° giugno 1991, n. 166, essendo stato il ricorso presentato dopo il 2 aprile 1991, date di entrata in vigore del d.-l. citato.

È richiamare, sia pure per sommi capi, lo stato della questione.

Dopo che, per quanto riguarda il periodo precedente l'entrata in vigore del d.-l. n. 462/1983, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 314/1985 e numerose altre, debba dichiarare l'incostituzionalità delle norme che escludevano l'integrazione al minimo della seconda pensione per il titolare di più pensioni, si tentò in vari modi di limitare l'effetto retroattivo delle decisioni di incostituzionalità che avrebbe importato per l'I.N.P.S. pesanti oneri finanziari.

Si è così sostenuto che le decisioni di incostituzionalità non potevano avere effetto sulle situazioni per le quali era decorso il termine decennale previsto dalle norme già citate che andava inteso come termine di decadenza con effetti di carattere sostanziale.

Dopo alcune incertezze giurisprudenziali, con la sentenza n. 6245 del 21 giugno 1990, le sezioni unite della Corte di Cassazione hanno chiarito che il termine previsto dall'art. 47 del d.P.R. n. 639/1970 non è di prescrizione, bensì di decadenza, ma con effetti solo di tipo procedimentale e senza effetti sostanziali nel senso che, decorso il decennio senza l'inizio dell'azione giudiziaria, l'interessato ha l'onere di proporre una nuova domanda amministrativa che, avendo effetto interruttivo della prescrizione decennale, consente la richiesta delle differenze di importo delle pensioni per i dieci anni precedenti.

Su questa interpretazione conviene anche la Corte costituzionale (sentenza n. 126 del 26 marzo 1991).

Con l'art. 11 della legge 11 marzo 1988, n. 67, fu interpretato autenticamente l'art. 129 r.d.-l. n. 1827/1935 nel senso che «la prescrizione (quinquennale) ivi prevista si applica anche alle rate di pensione non poste in pagamento».

Con la sentenza n. 283 del 17-25 maggio 1989, della Corte costituzionale, la norma è stata dichiarata incostituzionale e quindi si è continuato a richiedere gli arretrati non prescritti per prescrizione decennale.

Anche per quanto riguarda il diritto al c.d. «congelamento» per il periodo successivo al 30 settembre 1983, la giurisprudenza è ormai pacifica nell'interpretare il settimo comma dell'art. 6 del d.-l. 463/1983 come riferito a qualunque ipotesi di perdita del diritto all'integrazione al minimo e non limitato all'ipotesi di perdita del diritto per superamento del limite di reddito.

La Corte di cassazione si è pronunciata con numerose sentenze (19 dicembre 1989, n. 5720, seguita da altre) ed anche la Corte costituzionale ha accolto la stessa interpretazione respingendo quella contraria proposta dal tribunale di Firenze (sentenza 6-19 novembre 1991, n. 418).

Dopo aver inutilmente seguito la strada dell'interpretazione autentica del citato art. 47, (con il d.-l. 15 settembre 1990, n. 259, poi non convertito in legge e seguito da quelli nn. 338/1990 e 28/1991 anch'essi non convertiti in legge), nel senso di attribuire alla decadenza effetti sostanziali, l'art. 6 del d.-l. n. 103/1991, convertito in legge n. 166/1991, sotto la rubrica «Regime delle prescrizioni delle prestazioni previdenziali», così dispone: «I termini previsti dall'art. 47, secondo e terzo comma, del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, sono posti a pena di decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale».

La decadenza determina l'estinzione del diritto ai ratei pregressi delle prestazioni previdenziali e l'inammissibilità della relativa domanda giudiziale.

In caso di mancata proposizione del ricorso amministrativo, i termini decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei».

«Le disposizioni di cui al primo comma hanno efficacia retroattiva, ma non si applicano ai processi che sono in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto».

La norma è quanto mai oscura e la sua interpretazione non è facile.

Innanzitutto va escluso che si tratti di norma interpretativa. Così era stata definita solo quella contenuta nel d.-l. 259/1990 e lo dimostra anche l'espressa dichiarazione di retroattività peraltro esclusa per i giudizi in corso che per le norme interpretative è inutile.

In secondo luogo si deve escludere che il decorso del tempo importi l'intangibilità della pensione come già liquidata e l'impossibilità di richiederne anche per il futuro la riliquidazione con l'integrazione al minimo sia pure nell'importo cristallizzato alla data del 1° ottobre 1983. È da tempo assolutamente pacifico che il diritto a pensione (e cioè il diritto a percepire la pensione nell'importo determinato secondo le leggi vigenti) è imprescrittibile perché indisponibile, in base alle disposizioni dell'art. 2934 del c.c., coordinato con gli artt. 128, primo comma, del r.d.-l. 1827/1935 e 69 della legge n. 153/1969 che escludono o limitano la cedibilità, sequestrabilità e pignorabilità delle pensioni e con l'art. 2115, terzo comma, del c.c., stante anche la rilevanza costituzionale ex art. 38 degli interessi protetti (Cass. s.u. n. 6245/1990 cit.). È per questo che gli effetti della «decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale», di cui alla prima parte dell'art. 6 citato, devono intendersi limitati a quanto dice in prosieguo lo stesso articolo e cioè che «la decadenza determina (solo) l'estinzione del diritto ai ratei pregressi», talché non sembra lecito attribuire alla norma portata sostanziale più ampia.

In base alle considerazioni fatte fino a questo punto si può intanto affermare che alla ricorrente compete l'integrazione al minimo sulla pensione di reversibilità, nell'importo cristallizzato alla data del 30 settembre 1983, a partire dalla preposizione della domanda amministrativa di applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 314/1985, che ha preceduto la proposizione di questo giudizio.

Essendo trascorso il decennio previsto dal citato art. 47, era indispensabile riproporre la domanda amministrativa essendo intervenuta quella decadenza procedimentale individuata da cass. n. 6245/1990 cit. che non è stata negata dalla norma in oggetto, che ad essa ha aggiunto la decadenza con effetti sostanziali.

Poiché tale domanda amministrativa ha sicuramente effetto interruttivo della prescrizione, la ricorrente, se non fosse stata emanata la norma di cui all'art. 6 della legge n. 166/1991 avrebbe avuto diritto a richiedere le differenze arretrate, a partire dal primo giorno del mese successivo al compimento del decennio anteriore alla domanda amministrativa.

Ritiene la ricorrente che la recente innovazione legislativa non impedisce l'accoglimento della domanda.

L'istanza da essa presentata per l'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 314/1985, volta al riesame dell'originario provvedimento dell'I.N.P.S. con il quale era stata liquidata inizialmente la pensione, andrebbe definita come «ricorso amministrativo», proponibile in ogni tempo secondo la disposizione dell'art. 8 della legge n. 533/1973, con la conseguenza che, solo a partire da quando esso è stato respinto è iniziato a decorrere il termine decennale menzionato nell'art. 47 citato che non è ancora concluso.

Questa interpretazione non può essere seguita.

Non sembra si possa dubitare che lo scopo principale propostosi dal legislatore del 1991 è stato quello di limitare gli aggravii di spesa conseguenti all'effetto retroattivo delle decisioni di incostituzionalità; secondo l'interpretazione proposta questo scopo non sarebbe di fatto raggiungibile.

Va inoltre ricordato che l'art. 6 della legge n. 166/1991 menziona i termini previsti dall'art. 47 del d.P.R. n. 639/1970, ma questa norma, quando parla di «ricorso», non allude a quello proponibile in ogni tempo secondo l'art. 8 della legge n. 533/1973, ma a quello previsto e regolato dalle norme che la precedono. Gli artt. 44, 45 e 46 del d.P.R. n. 639/1970, sotto il titolo III «Ricorsi e controversie in materia previdenziale», prevedono termini precisi per la loro proposizione.

Una volta ripudiato il sistema della cosiddetta giurisdizione condizionata, il decorso di questi termini non può importare la perdita del diritto a pensione che è imprescrittibile, ciò non toglie che, una volta prevista una procedura amministrativa diretta a provocare un controllo interno per un'eventuale composizione della vertenza in modo rapido ed economico, abbia ancora senso la previsione di termini ristretti decorsi i quali la pubblica amministrazione possa considerare le pratiche concluse dal punto di vista amministrativo.

È anche il caso di ricordare il particolare interesse dell'ordinamento a che si svolga questa procedura, tanto che il giudizio eventualmente iniziato prima della sua conclusione deve essere sospeso (art. 443 del c.p.c.).

Chiarito che il ricorso cui fa riferimento l'art. 6 della legge n. 166/1991 è quello previsto dagli artt. 44, 45 e 46 del d.P.R. n. 639/1970, va detto che la ricorrente non ebbe a presentarlo, né del resto c'era motivo perché l'originario provvedimento di liquidazione della pensione era conforme alle leggi all'epoca vigenti.

Le ipotesi oggetto di questo giudizio sono quindi regolate dalla seconda parte del primo comma dell'art. 6 citato.

La ricorrente, partendo dalla premessa che il diritto a pensione sorge quando se ne sono verificate le condizioni, mentre il diritto alla percezione dei singoli ratei sorge volta per volta ed in relazione ad ogni rateo, sostiene che il termine decennale di decadenza sostanziale in relazione ai ratei pregressi, si sposta continuamente in avanti mese per mese, con la conseguenza che, avendo presentato la domanda precedente il ricorso giudiziario potrebbe richiedere i ratei maturati anteriormente alla domanda medesima.

Anche questa argomentazione non sembra possa essere accolta.

Innanzitutto si verrebbe a creare un'assoluta ed ingiustificata disparità di trattamento fra chi presentò il ricorso contro il provvedimento di liquidazione della pensione e chi vi fece invece acquiescenza. In secondo luogo l'intento del legislatore, che, a differenza delle espressioni usate che sono quanto mai equivocate, è invece ben chiaro, sarebbe inspiegabilmente frustrato. In terzo luogo sembra da seguire l'interpretazione dell'I.N.P.S. (circolare n. 244 dell'11 ottobre 1991) che propone di distinguere il diritto a pensione «astrattamente esistente al verificarsi dei presupposti di legge ed indipendentemente dalla presentazione della relativa domanda», dal «diritto alla erogazione dei singoli ratei» che nasce a seguito dall'accoglimento della domanda di pensione. La conseguenza è che, nell'ipotesi in cui non sia stato presentato ricorso, il termine decennale inizia a decorrere dal momento in cui è stato emesso il provvedimento di liquidazione della pensione.

Interpretata in questo modo la disposizione di cui all'art. 6 della legge n. 166/1991, i dubbi sulla sua costituzionalità sono molti e fondati.

Già il pretore di Sanremo (ordinanza 14 giugno 1991) ha sospettato di incostituzionalità la norma in relazione all'art. 3 della Costituzione in quanto discrimina in relazione ad un fatto del tutto estrinseco e non significativo, ai fini della necessaria salvaguardia dei diritti quesiti, quale quello della proposizione di un giudizio.

Ulteriore contrasto con l'art. 3 emerge dal fatto che, seppure è possibile per il legislatore emanare norme retroattive, nel caso di specie non è stata dettata una qualche disciplina transitoria diretta a salvare quelle situazioni pregresse, sia pure caratterizzate da una certa inerzia ma per le quali, essendo stata interrotta la prescrizione, era inconcepibile ed imprevedibile la perdita del diritto sostanziale, da ritenersi già entrato nel patrimonio del titolare. La scelta legislativa oltre che discriminatoria è anche irrazionale perché ricollega l'effetto di una irrimediabile perdita del diritto ad un fatto che quando fu posto in essere non poteva produrre tale effetto.

Per lo stesso motivo la norma sembra contrastare anche con l'art. 38 della Costituzione perché produce gli effetti di cui sopra in danno di soggetti deboli e riconosciuti meritevoli di particolare tutela.

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 822 del 14 luglio 1988, ha precisato i limiti che il legislatore incontra nell'intervenire nei rapporti di durata modificandoli sfavorevolmente, nel senso che le disposizioni retroattive «non possono trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello stato di diritto...

Anche se deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, non può, però, ammettersi che detto intervento sia assolutamente discrezionale. In particolare non può darsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando già si subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse, senza una inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa».

La norma, infine, sembra in contrasto anche con l'art. 136 della Costituzione giacché limita ed anzi di fatto esclude l'efficacia retroattiva delle sentenze della Corte costituzionale.

È il caso di richiamare una fattispecie che presenta notevoli analogie con quella in oggetto.

Con la sentenza n. 139 del 7 maggio 1984 la Corte costituzionale, nel dichiarare illegittimo l'art. 1, terzo comma, della legge 10 maggio 1978, n. 176, richiamato dall'art. 15, primo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203, così testualmente ha motivato: «Le sentenze di accoglimento, in base al disposto dell'art. 136 della Costituzione confermato dall'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione (salvo quanto discende dall'art. 25 della Costituzione per la materia penale)».

«Il principio, che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. "retroattività" di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida. Per rapporti esauriti debbono certamente intendersi tutti quelli che sul piano processuale hanno trovato la loro definitiva e irrettrattabile conclusione mediante sentenza passata in giudicato, i cui effetti non vengono intaccati dalla successiva pronuncia di incostituzionalità (salvo quanto disposto per la materia penale dal cit. art. 30). Secondo l'orientamento talvolta emerso nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 58 del 1967) e il prevalente indirizzo dottrinale, vanno considerati esauriti anche i rapporti rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza previsto dalla legge per l'esercizio di diritti ad essi relativi.

Ma quando, come nell'ipotesi considerata dalla normativa denunciata, detto termine è pendente e quindi il creditore, secondo i principi generali può pretendere quanto ancora gli è dovuto, non è consentito al legislatore ordinario limitare la portata dell'art. 136 della Costituzione, sia pure ricorrendo, come nella specie, all'espediente di introdurre un nuovo onere, non previsto al momento dell'avvenuto pagamento parziale, e di escludere perciò l'acquisto del diritto successivamente riconosciuto dalla legge che ha sostituito quella dichiarata invalida. Così operando, il legislatore, in realtà, fa in modo che il rapporto oggetto del giudizio principale e non ancora esaurito rimanga illegittimamente regolato dalla norma annullata, riducendo indebitamente, l'operatività dell'art. 136 della Costituzione».

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, primo e secondo comma del d.l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito in legge 1º giugno 1991, n. 166 per contrasto con gli artt. 3, 38 e 136 della Costituzione;*

*Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria copia della presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Si comunichi anche alle parti.*

Parma, addì 9 dicembre 1991

*Il pretore: FERRAC*

N. 200

*Ordinanza emessa il 9 dicembre 1991 dal pretore di Parma  
nel procedimento civile vertente tra Bertoletti Erminia e l'I.N.P.S.*

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni I.N.P.S. - Termine di decadenza (dieci anni) per l'impugnativa in giudizio dei provvedimenti dell'I.N.P.S. - Prevista retroattività di tale disposizione tranne che per i processi già in corso alla data di entrata in vigore del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103 - Ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che hanno presentato domanda giudiziale prima di detta data e coloro che l'hanno presentata dopo, attesa la mancanza, prima di detta disposizione innovativa, di termini di decadenza o prescrizione - Incidenza sul principio dell'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di vecchiaia e sul principio dell'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale della Corte costituzionale (in particolare della sentenza n. 314/1985 cui si ricollega il caso di specie, riguardante una domanda per integrazione al minimo) - Irrazionale limitazione della retroattività in conseguenza di un fatto estrinseco quale la proposizione del giudizio.**

**(D.-L. 29 marzo 1991, n. 103, art. 6, primo e secondo comma, convertito in legge 1° giugno 1991, n. 166).  
(Cost., artt. 3, 38 e 136).**

#### IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa promossa da: Bertoletti Erminia nata a Traversetolo (Parma) il 13 marzo 1918 e residente a Montechiarugolo, rappresentata e difesa nel presente giudizio dall'avv. Marida Molinari presso il cui studio in Parma elegge domicilio come da delega a margine del ricorso, attrice, contro l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - I.N.P.S. rappresentato e difeso dall'avv. D. Liveri in virtù di procura generale allegata, elettivamente domiciliato in Parma, via Salnitrrara n. 5, presso la sede provinciale dell'istituto stesso, convenuto;

#### FATTO E DIRITTO

Con ricorso del 12 luglio 1991 diretto al pretore di Parma in funzione di giudice del lavoro, Bertoletti Erminia, conveniva in giudizio l'I.N.P.S., chiedendone la condanna a riliquidare la pensione di reversibilità (Cat. s.o.) di cui è titolare della data di insorgenza del relativo diritto, integrando la stessa al trattamento minimo di tempo in tempo vigente e, in ogni caso, per l'art. 6, settimo comma, del d.-l. n. 638/1983, con il «congelamento» dell'importo per il periodo successivo al 1° ottobre 1983, oltre al pagamento delle differenze fra i ratei liquidati e quelli di fatto riscossi, e ciò in esecuzione della sentenza della Corte costituzionale, come già inutilmente richiesto in via amministrativa.

Dopo la notifica del ricorso e del decreto si costituiva in giudizio l'I.N.P.S. chiedendo il rigetto delle domande.

L'istituto eccepeva che era irrimediabilmente trascorso il termine decennale previsto dagli artt. 58, primo comma della legge n. 156/1969 e 47 del d.P.R. n. 639/1970 per cui sulle pensioni, ormai intangibili, non potevano avere effetto le successive decisioni della Corte costituzionale: in ogni caso sosteneva che dopo la legge n. 638/1983 non poteva più essere richiesta la doppia integrazione al minimo neppure per il periodo precedente e che, comunque, l'art. 6, settimo comma è norma applicabile solo all'ipotesi di perdita del diritto all'integrazione al minimo per superamento del limite di reddito.

Tanto premesso,

#### OSSE R V A

La ricorrente Bertoletti Erminia è titolare dal 1° aprile 1973 di pensione diretta Cat. v.o., ed è pure titolare dal 1° marzo 1976 di pensione di reversibilità cat. s.o., di cui richiede l'integrazione al minimo con domanda in sede amministrativa del 28 febbraio 1986, successivamente respinta.

In relazione a tale situazione, l'I.N.P.S. ha eccepito che nella specie si è verificata la decadenza di carattere sostanziale e non solo procedurale dall'azione per effetto dell'art. 6 del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito in legge 1° giugno 1991, n. 166, essendo stato il ricorso presentato dopo il 2 aprile 1991, data di entrata in vigore del d.-l. citato.

È opportuno richiamare, sia pure per sommi capi, lo stato della questione.

Dopo che, per quanto riguarda il periodo precedente l'entrata in vigore del d.-l. n. 462/1983, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 314/1985 e numerose altre, debba dichiarare l'incostituzionalità delle norme che escludevano l'integrazione al minimo della seconda pensione per il titolare di più pensioni, si tentò in vari modi di limitare l'effetto retroattivo delle decisioni di incostituzionalità che avrebbe importato per l'I.N.P.S. pesanti oneri finanziari.

Si è così sostenuto che le decisioni di incostituzionalità non potevano avere effetto sulle situazioni per le quali era decorso il termine decennale previsto dalle norme già citate che andava inteso come termine di decadenza con effetti di carattere sostanziale.

Dopo alcune incertezze giurisprudenziali, con la sentenza n. 6245 del 21 giugno 1990, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno chiarito che il termine previsto dall'art. 47 del d.P.R. n. 639/1970 non è di prescrizione, bensì di decadenza, ma con effetti solo di tipo procedimentale e senza effetti sostanziali nel senso che, decorso il decennio senza l'inizio dell'azione giudiziaria, l'interessato ha l'onere di proporre una nuova domanda amministrativa che, avendo effetto interruttivo della prescrizione decennale, consente la richiesta delle differenze di importo delle pensioni per i dieci anni precedenti.

Su questa interpretazione conviene anche la Corte costituzionale (sentenza n. 126 del 26 marzo 1991).

Con l'art. 11 della legge 11 marzo 1988, n. 67, fu interpretato autenticamente l'art. 129 r.d.-l. n. 1827/1935 nel senso che «la prescrizione (quinquennale) ivi prevista si applica anche alle rate di pensione non poste in pagamento».

Con la sentenza n. 283 del 17-25 maggio 1989, della Corte costituzionale, la norma è stata dichiarata incostituzionale e quindi si è continuato a richiedere gli arretrati non prescritti per prescrizione decennale.

Anche per quanto riguarda il diritto al c.d. «congelamento» per il periodo successivo al 30 settembre 1983, la giurisprudenza è ormai pacifica nell'interpretare il settimo comma dell'art. 6 del d.-l. 463/1983 come riferito a qualunque ipotesi di perdita del diritto all'integrazione al minimo e non limitato all'ipotesi di perdita del diritto per superamento del limite di reddito.

La Corte di cassazione si è pronunciata con numerose sentenze (19 dicembre 1989, n. 5720, seguita da altre) ed anche la Corte costituzionale ha accolto la stessa interpretazione respingendo quella contraria proposta dal tribunale di Firenze (sentenza n. 6-19 novembre 1991, n. 418).

Dopo aver inutilmente seguito la strada dell'interpretazione autentica del citato art. 47, (con il d.-l. 15 settembre 1990, n. 259, poi non convertito in legge e seguito da quelli nn. 338/1990 e 28, 1991 anch'essi non convertiti in legge), nel senso di attribuire alla decadenza effetti sostanziali, l'art. 6 del d.-l. n. 103/1991, convertito in legge n. 166, 1991, sotto la rubrica «Regime delle prescrizioni delle prestazioni previdenziali», così dispone: «I termini previsti dall'art. 47, secondo e terzo comma, del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, sono posti a pena di decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale».

La decadenza determina l'estinzione del diritto ai ratei pregressi delle prestazioni previdenziali e l'inammissibilità della relativa domanda giudiziale.

In caso di mancata proposizione del ricorso amministrativo, i termini decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei».

«Le disposizioni di cui al primo comma, hanno efficacia retroattiva, ma non si applicano ai processi che sono in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto».

La norma è quanto mai oscura e la sua interpretazione non è facile.

Innanzitutto va escluso che si tratti di norma interpretativa. Così era stata definita solo quella contenuta nel d.-l. n. 259/1990 e lo dimostra anche l'espressa dichiarazione di retroattività peraltro esclusa per i giudizi in corso che per le norme interpretative è inutile.

In secondo luogo si deve escludere che il decorso del tempo importi l'intangibilità della pensione come già liquidata e l'impossibilità di richiederne anche per il futuro la riliquidazione con l'integrazione al minimo sia pure nell'importo cristallizzato alla data del 1° ottobre 1983. È da tempo assolutamente pacifico che il diritto a pensione (e cioè il diritto a percepire la pensione nell'importo determinato secondo le leggi vigenti) è imprescrittibile perché indisponibile, in base alle disposizioni dell'art. 2934 del c.c., coordinato con gli artt. 128, primo comma, del r.d.-l. nn. 1827/1935 e 69 della legge 153/1969 che escludono o limitano la cedibilità, sequestrabilità e pignorabilità delle pensioni e con l'art. 2115, terzo comma, del c.c., stante anche la rilevanza costituzionale ex art. 38 degli interessi protetti (Cass. s.u. n. 6245/1990 cit.). È per questo che gli effetti della «decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale», di cui alla prima parte dell'art. 6 citato, devono intendersi limitati a quanto dice in prosieguo lo stesso articolo e cioè che «la decadenza determina (solo) l'estinzione del diritto ai ratei pregressi», talché non sembra lecito attribuire alla norma portata sostanziale più ampia.

In base alle considerazioni fatte fino a questo punto si può intanto affermare che alla ricorrente compete l'integrazione al minimo sulla pensione di reversibilità, nell'importo cristallizzato alla data del 30 settembre 1983, a partire dalla preposizione della domanda amministrativa di applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 314/1985, che ha preceduto la proposizione di questo giudizio.

Essendo trascorso il decennio previsto dal citato art. 47, era indispensabile riproporre la domanda amministrativa essendo intervenuta quella decadenza procedimentale individuata da cass. n. 6245/1970 citato che non è stata negata dalla norma in oggetto, che ad essa ha aggiunto la decadenza con affetti sostanziali.

Poiché tale domanda amministrativa ha sicuramente effetto interruttivo della prescrizione, la ricorrente, se non fosse stata emanata la norma di cui all'art. 6 della legge n. 166/1991 avrebbe avuto diritto a richiedere le differenze arretrate, a partire dal primo giorno del mese successivo al compimento del decennio anteriore alla domanda amministrativa.

Ritiene la ricorrente che la recente innovazione legislativa non impedisce l'accoglimento della domanda.

L'istanza da essa presentata per l'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 314/1985, volta al riesame dell'originario provvedimento dell'I.N.P.S. con il quale era stata liquidata inizialmente la pensione, andrebbe definita come «ricorso amministrativo», proponibile in ogni tempo secondo la disposizione dell'art. 8 della legge n. 533/1973, con la conseguenza che, solo a partire da quando esso è stato respinto è iniziato a decorrere il termine decennale menzionato nell'art. 47 citato che non è ancora concluso.

Questa interpretazione non può essere seguita.

Non sembra si possa dubitare che lo scopo principale propositosi dal legislatore del 1991 è stato quello di limitare gli aggravii di spesa conseguenti all'effetto retroattivo delle decisioni di incostituzionalità: secondo l'interpretazione proposta questo scopo non sarebbe di fatto raggiungibile.

Va inoltre ricordato che l'art. 6 della legge n. 166/1991 menziona i termini previsti dall'art. 47 del d.P.R. n. 639/1970, ma questa norma, quando parla di «ricorso», non allude a quello proponibile in ogni tempo secondo l'art. 8 della legge n. 533/1973, ma a quello previsto e regolato dalle norme che la precedono. Gli artt. 44, 45 e 46 del d.P.R. n. 639/1970, sotto il titolo III «Ricorsi e controversie in materia previdenziale», prevedono termini precisi per la loro proposizione.

Una volta ripudiato il sistema della cosiddetta giurisdizione condizionata, il decorso di questi termini non può importare la perdita del diritto a pensione che è imprescrittibile, ciò non toglie che, una volta prevista una procedura amministrativa diretta e provocare un controllo interno per un'eventuale composizione della vertenza in modo rapido ed economico, abbia ancora senso la previsione di termini ristretti decorsi i quali la pubblica amministrazione possa considerare le pratiche concluse dal punto di vista amministrativo.

È anche il caso di ricordare il particolare interesse dell'ordinamento a che si svolga questa procedura, tanto che il giudizio eventualmente iniziato prima della sua conclusione deve essere sospeso (art. 443 del c.p.c.).

Chiarito che il ricorso cui fa riferimento l'art. 6 della legge n. 166/1991 è quello previsto dagli artt. 44, 45 e 46 del d.P.R. n. 639/1970, va detto che la ricorrente non ebbe a presentarlo, né del resto c'era motivo perché l'originario provvedimento di liquidazione della pensione era conforme alle leggi all'epoca vigenti.

Le ipotesi oggetto di questo giudizio sono quindi regolate dalla seconda parte del primo comma dell'art. 6 citato.

La ricorrente, partendo dalla premessa che il diritto a pensione sorge quando se ne sono verificate le condizioni, mentre il diritto alla percezione dei singoli ratei sorge volta per volta ed in relazione ad ogni rateo, sostiene che il termine decennale di decadenza sostanziale in relazione ai ratei pregressi, si sposta continuamente in avanti mese per mese, con la conseguenza che, avendo presentato la domanda precedente il ricorso giudiziario potrebbe richiedere i ratei maturati anteriormente alla domanda medesima.

Anche questa argomentazione non sembra possa essere accolta.

Innanzitutto si verrebbe a creare un'assoluta ed ingiustificata disparità di trattamento fra chi presentò il ricorso contro il provvedimento di liquidazione della pensione e chi vi fece invece acquiescenza. In secondo luogo l'intento del legislatore, che, a differenza delle espressioni usate che sono quanto mai equivocate, è invece ben chiaro, sarebbe inspiegabilmente frustrato. In terzo luogo sembra da seguire l'interpretazione dell'I.N.P.S. (circolare n. 244 dell'11 ottobre 1991) che propone di distinguere il diritto a pensione «astrattamente esistente al verificarsi dei presupposti di legge ed indipendentemente dalla presentazione della relativa domanda», dal «diritto alla erogazione dei singoli ratei» che nasce a seguito dall'accoglimento della domanda di pensione. La conseguenza è che, nell'ipotesi in cui non sia stato presentato ricorso, il termine decennale inizia a decorrere dal momento in cui è stato emesso il provvedimento di liquidazione della pensione.

Interpretata in questo modo la disposizione di cui all'art. 6 della legge n. 166/1991, i dubbi sulla sua costituzionalità sono molti e fondati.

Già il pretore di Sanremo (ordinanza 14 giugno 1991) ha sospettato di incostituzionalità la norma in relazione all'art. 3 della Costituzione in quanto discrimina in relazione ad un fatto del tutto estrinseco e non significativo, ai fini della necessaria salvaguardia dei diritti quesiti, quale quello della proposizione di un giudizio.

Ulteriore contrasto con l'art. 3 emerge dal fatto che, seppure è possibile per il legislatore emanare norme retroattive, nel caso di specie non è stata dettata una qualche disciplina transitoria diretta a salvare quelle situazioni pregresse, sia pure caratterizzate da una certa inerzia ma per le quali, essendo stata interrotta la prescrizione, era inconcepibile ed imprevedibile la perdita del diritto sostanziale, da ritenersi già entrato nel patrimonio del titolare. La scelta legislativa oltre che discriminatoria è anche irrazionale perché ricolleghi l'effetto di una irrimediabile perdita del diritto ad un fatto che quando fu posto in essere non poteva produrre tale effetto.

Per lo stesso motivo la norma sembra contrastare anche con l'art. 38 della Costituzione perché produce gli effetti di cui sopra in danno di soggetti deboli e riconosciuti meritevoli di particolare tutela.

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 822 del 14 luglio 1988, ha precisato i limiti che il legislatore incontra nell'intervenire nei rapporti di durata modificandoli sfavorevolmente, nel senso che le disposizioni retroattive «non possono trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali posta in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello stato di diritto...».

Anche se deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, non può, però, ammettersi che detto intervento sia assolutamente discrezionale. In particolare non può dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando già sia subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse, senza una inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa».

La norma, infine, sembra in contrasto anche con l'art. 136 della Costituzione giacché limita ed anzi di fatto esclude l'efficacia retroattiva delle sentenze della Corte costituzionale. È il caso di richiamare una fattispecie che presenta notevoli analogie con quella in oggetto.

Con la sentenza n. 139 del 7 maggio 1984 la Corte costituzionale, nel dichiarare illegittimo l'art. 1, terzo comma, della legge 10 maggio 1978, n. 176, richiamato dall'art. 15, primo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203, così testualmente ha motivato: «Le sentenze di accoglimento, in base al disposto dell'art. 136 della Costituzione confermato dall'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione (salvo quanto discende dall'art. 25 della Costituzione per la materia penale)».

«Il principio, che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. "retroattività" di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida. Per rapporti esauriti debbono certamente intendersi tutti quelli che sul piano processuale hanno trovato la loro definitiva e irrettrabile conclusione mediante sentenza passata in giudicato, i cui effetti non vengono intaccati dalla successiva pronuncia di incostituzionalità (salvo quanto disposto per la materia penale dal citato art. 30). Secondo l'orientamento talvolta emerso nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 58 del 1967) e il prevalente indirizzo dottrinale, vanno considerati esauriti anche i rapporti rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza previsto dalla legge per l'esercizio di diritti ad essi relativi.

Ma quando, come nell'ipotesi considerata dalla normativa denunciata, detto termine è pendente e quindi il creditore, secondo i principi generali può pretendere quanto ancora gli è dovuto, non è consentito al legislatore ordinario limitare la portata dell'art. 136 della Costituzione, sia pure ricorrendo, come nella specie, all'espedito di introdurre un nuovo onere, non previsto al momento dell'avvenuto pagamento parziale, e di escludere perciò l'acquisto del diritto successivamente riconosciuto dalla legge che ha sostituito quella dichiarata invalida. Così operando, il legislatore, in realtà, fa in modo che il rapporto oggetto del giudizio principale e non ancora esaurito rimanga illegittimamente regolato dalla norma annullata, riducendo indebitamente, l'operatività dell'art. 136 della Costituzione».

P. Q. M.

*Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, primo e secondo comma del d.l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito in legge 1<sup>o</sup> giugno 1991, n. 166 per contrasto con gli artt. 3, 38 e 136 della Costituzione;*

*Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

*Si comunichi anche alle parti.*

Parma, addì 9 dicembre 1991

Il pretore: FE

220482

201

*Ordinanza emessa il 27 febbraio 1992 dal tribunale di sorveglianza di Ancona nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Medaglia Francesco*

**Ordinamento penitenziario - Beneficio della liberazione anticipata - Condannati per delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione e partecipazione ad associazione di stampo mafioso - Possibilità di concedere il beneficio solo in assenza di attuali collegamenti con la criminalità organizzata - Ritenuta influenza di tale condizione, peraltro difficilmente verificabile, ai fini della concessione del beneficio da ritenersi semplice premio per la buona condotta del condannato all'interno dell'istituto penitenziario - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di condannati (per omicidio, rapina, estorsione, ecc.) per i quali la concessione del beneficio è subordinata a condizioni dal punto di vista probatorio meno onerose - Prospettata violazione del principio della funzione rieducativa della pena.**

**Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, primo comma, modificato dal d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, art. 1, primo comma, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203).**

**Cost., artt. 3 e 27).**

#### IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Ha emesso la seguente ordinanza di sospensione del procedimento e di rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Riunito in camera di consiglio per deliberare in merito all'istanza di riduzione di pena per liberazione anticipata, pervenuta presso la cancelleria dell'intestato tribunale di sorveglianza in data 23 ottobre 1991, presentata dal condannato Medaglia Francesco, nato il 3 luglio 1946 a Cosenza, ivi domiciliato in via Don Minzoni n. 5/C, attualmente ristretto presso la casa circondariale di Ascoli Piceno, sezione a maggiore indice di vigilanza cautelativa, in espiazione della pena detentiva di anni 16 e mesi 10 di reclusione, siccome inflitta, congiuntamente a quella pecuniaria di L. 824.000 di multa, dalla Corte di appello di Firenze, con sentenza pronunciata in data 24 ottobre 1990, la quale declarava la penale responsabilità del prevenuto in ordine ai reati di concorso in sequestro di persona a scopo di estorsione, in rapina aggravata ed altro (organo dell'esecuzione: procura generale della Repubblica presso la Corte di appello di Firenze - ordine di esecuzione n. 157/91 r. es. emesso in data 7 maggio 1991) (f.p: 16 ottobre 2004):

Letta l'istanza con cui Medaglia Francesco, meglio qualificato in epigrafe, chiedeva a questo collegio il riconoscimento del proprio diritto alla concessione di una riduzione di pena per liberazione anticipata, ai sensi e per gli effetti del disposto dell'art. 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche, commisurata all'intero periodo detentivo sofferto;

Accertata la propria competenza territoriale, essendo il Medaglia ristretto, in virtù di assegnazione ministeriale, all'epoca della presentazione della domanda, presso la casa circondariale di Ascoli Piceno;

In esito all'odierna udienza, svoltasi nel rispetto delle formalità di rito, ed a scioglimento della riserva nel corso della stessa formulata;

Ascoltati l'interessato, personalmente comparso in virtù di regolare notificazione dell'avviso di procedimento di sorveglianza, il p.g. ed il difensore d'ufficio del condannato, che concludevano come da separato verbale

#### CONSIDERA IN FATTO

Tratto in arresto in data 4 dicembre 1987, Medaglia Francesco, meglio qualificato in epigrafe, veniva condotto innanzi al giudizio del tribunale di Firenze, il quale, in esito all'apprezzamento della penale responsabilità del prevenuto in ordine ai reati di concorso in sequestro di persona a scopo di estorsione, in rapina aggravata ed altro, lo condannava alla pena detentiva di anni 17 e mesi 2 di reclusione, unitamente inflitta a quella pecuniaria di L. 500.000 di multa (v. copia della sentenza emessa in data 19 dicembre 1989 dal tribunale di Firenze, in atti); a seguito di interposizione di appello avverso la surricchiata sentenza, veniva instaurata la fase di gravame, la quale veniva definita, in data 24 ottobre 1990, dalla prima sezione penale della Corte di appello di Firenze, la quale riformava il verdetto emesso dai giudici di prime cure, riducendo la pena detentiva inflitta al Medaglia nella misura di anni 16 e mesi 10 di reclusione ed aumentando quella pecuniaria a L. 824.000 di multa.

Divenuta irrevocabile la condanna summenzionata, veniva emesso in data 7 maggio 1991 dalla procura generale della Repubblica presso la Corte di appello di Firenze ordine di esecuzione n. 157/91 r. es.

Associato a vari istituti del circuito penitenziario nazionale, il condannato assumeva una condotta discontinua, alternando periodi di osservanza della normativa disciplinare e di correttezza nei confronti di operatori penitenziari (v. rel. comp. del 30 ottobre 1991 della c.c. di Cosenza, del 25 ottobre 1991 della c.c. di Palmi, in atti) a periodi di manifesta insorveglianza nei confronti del regime di gestione di alcuni degli istituti di pena di assegnazione (v. rel. comp. del 7 novembre 1991 della c.c. di Firenze - Sollicciano, del 7 novembre 1991 della c.c. di Livorno, del 18 dicembre 1991 della c.c. di Volterra e del 18 dicembre 1991 della c.c. di Spoleto, nonché rapporti informativi e disciplinari allegati alle stesse, in atti). Da ultimo, il Medaglia veniva assegnato alla casa circondariale di Ascoli Piceno, nella quale, fatta eccezione per un episodio di resistenza passiva all'effettuazione di perquisizione personale secondo le modalità esecutive prevedenti il denudamento del condannato, verificatosi nel periodo iniziale della restrizione nell'istituto di pena piceno, il detenuto osservava una condotta generalmente osservante dei canoni di disciplina intramuraria, improntata alla profusione di soddisfacente impegno nel disbrigo di mansioni lavorative di barbiere, all'osservanza di modi corretti nei confronti del personale penitenziario e dei detenuti nonché all'intrapresa di una revisione critica di progressi comportamentali adottati nel corso della detenzione (v. relazione di sintesi redatta in data 4 dicembre 1991 dall'équipe di osservazione e trattamento della casa circondariale di Ascoli Piceno, in atti); soltanto in epoca recentissima si verificava un episodio che vedeva il coinvolgimento del Medaglia: una missiva, proveniente dall'esterno dell'istituto di pena, allo stesso apparentemente indirizzata aveva, in realtà, quale destinatario altro detenuto, sottoposto a visto di controllo sulla corrispondenza; il Medaglia, peraltro, protestava la propria estraneità al fatto, asserendo di essere stato coinvolto a propria insaputa (v. aggiornamento della relazione di sintesi redatto in data 11 febbraio 1992 dall'équipe di osservazione e trattamento della casa circondariale di Ascoli Piceno, in atti, e processo verbale di udienza).

In data 23 ottobre 1991 perveniva presso la cancelleria dell'intestato tribunale di sorveglianza istanza con cui il condannato presentava richiesta di riduzione di pena per deliberazione anticipata commisurata al periodo detentivo intercorso dall'inizio dell'attuale carcerazione (4 dicembre 1987) alla data di scadenza dell'ultimo semestre utilemente valutabile. Veniva esperita l'istruttoria di rito, che si compendia nell'acquisizione delle relazioni comportamentali e di quelle di sintesi redatte dalle équipes di osservazione e trattamento degli istituti di pena di assegnazione del Medaglia, nonché delle informative del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in ordine al luogo di restrizione, il quale attestava circa l'assenza di elementi atti a comprovare, per la parte di propria competenza, l'attualità di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata e circa la richiesta, effettuata dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in occasione di una recente traduzione del Medaglia presso la casa circondariale di Cosenza, di predisposizione di particolari cautele esterne all'istituto di pena, a cagione della personalità del condannato; ciò fatto, anche a seguito di rinvio a nuovo ruolo effettuato in occasione della prima udienza di discussione, stabilita per il giorno 19 dicembre 1991, il presidente di questo collegio provvedeva alla fissazione, per la discussione dell'istanza summenzionata, dell'udienza odierna, nel corso della quale, verificata la regolarità delle notificazioni degli avvisi di procedimento di sorveglianza, in esito alla relazione compiuta dal giudice delegato, l'interessato, personalmente comparso, insisteva nella richiesta, adducendo giustificazioni per le segnalate intemperanze comportamentali verificatesi in alcuni istituti di pena ed asserendo, a tal riguardo, di aver soltanto richiesto l'osservanza, da parte del personale penitenziario, di propri diritti, legalmente tutelati, mentre p.g. e difensore del condannato concludevano come da separato verbale.

Il Tribunale si riservava.

## OSSERVA IN DIRITTO

Sciogliendo la surrichiamata riserva, opina questo collegio che risulti pregiudiziale alla risoluzione della presente causa sollevare d'ufficio eccezione di illegittimità costituzionale del disposto della prima parte del primo comma dell'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod., siccome interpolato nell'originario *corpus* della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario dal primo comma dell'art. 1 del d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito senza modifiche, relativamente alla normativa *de qua agitur*, con legge 12 luglio 1991, n. 203.

La prefata normativa testualmente recita: «L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI possono essere concessi ai condannati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli articoli 416-bis e 630 del c.p. e all'art. 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, solo se sono stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva. Quando si tratta di condannati per i delitti di cui agli artt. 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, del codice penale e all'art. 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, secondo comma, del predetto testo unico, approvato con d.P.R. n. 309 del 1990, i benefici suddetti possono essere concessi solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva.

Ai fini della concessione dei benefici di cui al primo comma il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. In ogni caso il giudice decide trascorsi trenta giorni dalla richiesta delle informazioni. Al suddetto comitato provinciale può essere chiamato a partecipare il direttore dell'istituto penitenziario in cui il condannato è detenuto».

Già in epoca immediatamente successiva all'entrata in vigore del d.-l. 12 gennaio 1991, n. 5, che, per la prima volta introduceva, in relazione alle istanze intese all'ottenimento dei benefici disciplinati nella legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, l'obbligo di adizione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, al fine di vagliare la sussistenza di elementi atti a comprovare la presenza ovvero l'assenza di collegamenti attuali del richiedente, condannato per le particolari fattispecie criminose sopra menzionate, con la criminalità organizzata od eversiva, questo collegio si era espresso nel senso che l'espressione «misure alternative alla detenzione», contenuta nel primo comma dell'art. 4-bis o.p., interpolato dal primo comma dell'art. 1 del d.-l. n. 5/1991, non dovesse essere intesa quale comprensiva, ai fini *de quibus agitur*, della riduzione di pena per liberazione anticipata, sì che le istanze dei condannati per i particolari titoli delittuosi sopra ricordati, intese ad ottenere la concessione del prefato beneficio, dovevano essere istruite, pur nella vigenza del nuovo testo di legge, senza previamente acquisire le informative del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Appare opportuno, giunti a tal punto della motivazione del presente provvedimento, chiarire le ragioni sottese all'orientamento esegetico adottato da questo collegio in relazione alla necessità di procedere all'acquisizione delle informative del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica al fine di istruire le istanze intese all'ottenimento di riduzioni di pena per liberazione anticipata, presentate dai condannati per i particolari titoli delittuosi elencati dal primo comma dell'art. 4-bis o.p.; come già esposto, ancora nella fase di vigenza dei precedenti testi di legge (i quali prevedevano la competenza del c.p.o.s.p. del luogo di residenza del condannato, a differenza del testo attualmente in vigore, il quale, come ricordato, radica la competenza del c.p.o.s.p. del luogo di detenzione del richiedente) questo collegio si era espresso circa l'inopportunità di ricondurre, *sic et simpliciter*, lo strumento trattamentale della liberazione anticipata (*rectius*: della riduzione di pena per deliberazione anticipata) nell'ambito delle misure alternative alla detenzione, menzionate nel surrichiamato primo comma dell'art. 4-bis o.p., per far luogo alla concessione delle quali era richiesta l'adizione del competente Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, allo scopo sopra individuato (ord. nn. 83/1991 - pres. Galassi, est. Semeraro, cond. Pecorari - e 464/1990 L.A. - pres. Galassi, est. Semeraro, Cond. Gerace - rispettivamente pronunziate in date 14 febbraio 1991 e 9 maggio 1991); è d'uopo premettere, in *limine litis*, una breve esposizione delle motivazioni sottese al convincimento di questo Collegio (espresso nei surrichiamati provvedimenti) circa l'obbligatorietà, per la magistratura di sorveglianza; di adizione dell'istanza rappresentata dal comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica allorché si debba decidere il merito di istanze di riduzione di pena per liberazione anticipata, presentate, ai sensi e per gli effetti del disposto dell'art. 54 o.p., da condannati che debbano espriare pene inflitte per alcune delle fattispecie criminose individuate dalla disciplina recentemente introdotta dal primo comma dell'art. 4-bis o.p.; il problema, a giudizio di

questo tribunale di sorveglianza, si presentava coesistente alla *questio juris* inerente alla sussumibilità dell'istituto giuridico di cui al prefato art. 54 o.p. tra le «...misure alternative alla detenzione...» ai fini sopra indicati. Si rammenti, a tal proposito, che i primi testi di decreto legge (d.-l. 12 gennaio 1991 n. 5 e d.-l. 13 marzo 1991, n. 76, successivamente decaduti poiché non tempestivamente convertiti in legge) operavano un generico riferimento, ai fini de *quibus agitur*, alle «...misure alternative alla detenzione...» senza ulteriori specificazioni. L'opinione di questo tribunale, a tal proposito espressa nei summenzionati provvedimenti, era orientata nel senso che la riduzione di pena per liberazione anticipata di cui al disposto dell'art. 54 della legge 26 luglio 1975 n. 354 e succ. mod., non potesse essere sussunta nel novero delle «...misure alternative alla detenzione...», la cui concessione, allorché richiesta dai condannati in espiazione di pena per i particolari titoli delittuosi di cui al primo comma dell'art. 1 dd.-ll. 12 gennaio 1991 n. 5 e 13 marzo 1991, n. 76, era subordinata, ai sensi del combinato dettato del primo e secondo comma, dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod., all'accertamento che «...non vi sono elementi tali da far ritenere attuali i collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva...» (accertamento esperendo mediante l'obbligatoria audizione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in ordine al luogo di abituale residenza - poi di detenzione, nel vigore del d.-l. n. 152/1991 -- del condannato). Orbene, tale normativa richiede alla magistratura di sorveglianza una particolare indagine, inerente alla pericolosità sociale) *rectius*: alla sussistenza di attuali collegamenti con organizzazioni criminose comuni e/o politiche) dei detenuti condannati per qualificati titoli delittuosi al fine di procedere all'accoglimento di istanze rivolte all'ottenimento dei particolari «benefici» penitenziari, indicati nell'ambito della prefata normativa. La *questio juris* che, nell'ambito delle surrichiamate procedure, appariva di preliminare rilevanza si incentrava sul quesito se la dizione generica del primo comma dell'art. 4-bis o.p., il quale operava (quanto meno nei primi testi di decreto legge e, comunque, con variazioni lessicali, apportate dal testo normativo attualmente in vigore, tali da lasciare, nell'opinione di questo collegio, inalterata la questione) un indisinto richiamo alle «misure alternative alla detenzione», potesse essere riferita, altresì, all'istituto della riduzione di pena per liberazione anticipata e, conseguentemente, se, nell'eventualità di richieste avanzate da detenuti condannati per i titoli delittuosi di cui al ridetto primo comma dell'art. 4-bis o.p. ed intese all'ottenimento di tale beneficio, occorresse, comunque, acquisire le dettagliate informative del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Riteneva questo collegio di non poter condividere tale orientamento interpretativo: la formula, di cui al primo comma dell'art. 4-bis o.p. aveva inteso operare, secondo l'opinione di questo tribunale di sorveglianza, un chiaro riferimento ad istituti caratterizzati da un minimo comun denominatore, costituito dalla natura giuridica di «misure alternative alla detenzione», *stricto sensu* intese. A tal proposito, appariva significativo che la circostanza che l'obbligo di adizione dell'istanza rappresentata dal comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza fosse stato imposto, in relazione alle domande di liberazione condizionale, nell'ambito di separato articolo della medesima normativa (art. 2 del d.-l. n. 5/1991): tale considerazione non poteva esser utilizzata, in chiave di ricostruzione esegetica, per inferirne la conclusione che il richiamo operato dall'art. 1 dello stesso decreto legge avesse esclusivo riferimento a quelle misure, definite quali alternative dal legislatore del 1975, e prescindere dalla loro effettiva natura giuridica: secondo tale tesi l'espresso richiamo alla liberazione condizionale in diverso loco della medesima normativa si sarebbe reso necessario a cagione dell'esclusione, dal novero delle misure disciplinate nel 1975, del prefato istituto, mentre, laddove il legislatore del 1991 avesse inteso far riferimento alla natura giuridica degli istituti, il richiamo stesso avrebbe costituito un superfluità, alla stregua dell'accertata natura di misura alternativa alla detenzione, propria della liberazione condizionale.

Riteneva e, conseguentemente, esponeva, per converso, questo tribunale che l'opportunità di disciplinare in senso analogo alle altre misure alternative alla detenzione anche la liberazione condizionale, sia pure nell'ambito di differente articolato, derivasse proprio dall'attenta considerazione della natura giuridica dell'istituto *de quo*: costituisce, infatti, argomento ormai noto la querelle, insorta tanto in ambito dottrinario, quanto in ambito giurisprudenziale, sulla natura giuridica della liberazione condizionale e della conseguente libertà vigilata, sul quale neanche vale la pena di soffermarsi, se non per il tempo necessario a rammentarlo. Basti soltanto sottolineare, in questa sede ed agli scopi che ne occupano, che neanche la Corte costituzionale, nella più recente pronunzia in materia di effetti della revoca della liberazione condizionale (sent. 17-25 maggio 1989 n. 282, pres. Saja, rel. Dell'Andro, in *Gazzetta Ufficiale* 1989, prima serie speciale, n. 22, pag. 13 e seguenti), con decisione apprezzata per la sua ponderazione dall'unanime dottrina, ha ritenuto opportuno dirimere il contrasto tra coloro che sostengono la natura di modalità di esecuzione alternativa alla pena detentiva, propria della liberazione condizionale, e coloro che, viceversa, ne predicano la natura di istituto di carattere sospensivo probatorio (v. sentenza predetta, pagg. 15, 16 e 17). L'irrisolto nodo interpretativo, senz'altro ben noto al legislatore, era sotteso, nella ricostruzione esegetica di questo collegio, alla necessità di provvedere ad espressa menzione della liberazione condizionale nell'ambito di un differente articolo di legge proprio in virtù dell'impossibilità, allo stato attuale dell'interpretazione dottrina e giurisprudenziale, di equiparare, *sic et simpliciter*, l'istituto di cui all'art. 176 del c.p. alle misure alternative alla detenzione *stricto sensu*. Donde dovevasi desumere la piena controvertibilità dell'argomentazione logica suddetta.

Che, anzi, proprio la constatazione che il legislatore, allorché aveva inteso estendere gli oneri procedurali previsti per le misure alternative alla detenzione anche ad un istituto, la cui natura giuridica appare ancora oggi di incerta definizione, aveva provveduto espressamente alla menzione dello stesso, addirittura in ambito testuale separato, induceva a concludere che la locuzione «...misure alternative alla detenzione...» utilizzata nell'ambito del primo comma dell'art. 4-*bis* o.p., sopra menovato, avesse una propria specificità tecnica, nel senso che il legislatore avesse inteso operare un riferimento preciso solo e soltanto a quelle misure, introdotte per la prima volta, nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, dalla legge di riforma penitenziaria del 1975 (e, successivamente, integrate nel 1986), che rivestano natura di vera e propria alternativa alla pena detentiva ordinaria.

Aggiungeva, a tal proposito, questo Collegio *un excursus* inerente alla genesi delle misure alternative alla detenzione: a tal riguardo, occorre sottolineare come sia, ormai, noto, dal dibattito dottrinario che ha travagliato la penalistica italiana ed internazionale, risalente, addirittura, al periodo terminale del diciannovesimo secolo, ed epoca, *id est*, in cui, attraverso la formulazione dell'ormai classico paradosso di Von Liszt, venne individuata la necessità di definire e giuridicizzare misure alternative alla pena detentiva breve ed ai suoi inevitabili correlati di stigmatizzazione e desocializzazione, che la misura alternativa alla detenzione costituisce una sorta di *tergium genus* tra la pena detentiva classica ed i cosiddetti sostitutivi penali: la misura alternativa alla detenzione, infatti, non implica una totale privazione della libertà personale, ma una più o meno pregnante compressione della stessa, accompagnata da forme di assistenza risocializzatrice; alla pena detentiva classica, viceversa, le misure alternative si avvicinano, alla stregua del loro carattere di afflittività, positivamente sanzionato, a tutt'oggi, da autorevoli interventi giurisprudenziali (v. sent. Corte costituzionale 15 ottobre 1987, n. 347, pres. Andrioli, rel. Spagnoli, in *Gazzetta Ufficiale* 1987, prima serie speciale, n. 46, pag. 50 e segg.). Su tali conclusioni si è attestata la dottrina unanime, anche in seguito agli interventi di autorevolissimi esponenti, sin dai tempi dell'introduzione della legge di riforma penitenziaria.

Orbene, data tale premessa, secondo cui le misure alternative alla detenzione, *stricto sensu intese*, sono connotate da un coesistente carico di afflittività, si inferiva logicamente che l'istituto, di cui all'art. 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod., non poteva rettamente essere annoverato tra le misure alternative alla detenzione: concorde alla conclusione che precede è, altresì, autorevole dottrina, la quale, sin dall'epoca dell'entrata in vigore della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, sottolineò l'improprietà della collocazione sistematica della normativa concernente le riduzioni di pena per liberazione anticipata nell'ambito del capo ove trovavansi disciplinate le misure alternative alla detenzione: ciò, stante la natura giuridica dell'istituto prefato, il quale consisteva non nella sostituzione di un trattamento «penale» ad altro tipo di trattamento (quello detentivo tradizionale), bensì nella mera remissione di parte della pena detentiva stessa alla stregua della verificaazione giudiziale dei parametri comportamentali delineati dal legislatore (positiva rispondenza agli interventi trattamentali).

La natura giuridica dell'istituto della riduzione di pena per liberazione anticipata consiste nell'abbreviazione della durata della pena detentiva quale riconoscimento (sanzione positiva) dell'adozione, da parte del condannato, di comportamenti normorientati: dalla lettera della legge emerge palesemente la pregnanza spiccatamente premiale dell'istituto, il quale consiste in un incentivo alla condivisione di metodiche trattamentali, orientate alla progressiva acquisizione di stadi rieducativi del soggetto. La *ratio* sottesa all'istituto *de quo* risulta chiaramente evincibile del tenore testuale dell'art. 54 o.p., il quale delinea per la riduzione di pena una finalità pedagogica, desumibile dall'indicazione del semestre quale unità di valutazione della condotta del condannato, operata in virtù della recezione delle conclusioni delle più avvedute dottrine psico-pedagogiche (siccome riconosciuto, oggigiorno, anche dalla suprema Corte; v. cassazione, sez. prima, 15 marzo 1989, pres. Molinari, rel. Savoi Colombis, cond. comune, in Cass. pen. 1989, p. 2267, m. 1854): d'altro canto, lo stesso Ministro guardasigilli, nella relazione al disegno di legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, sottolineava le potenzialità incentivanti dell'istituto nello stimolare il detenuto nello sforzo di adeguamento e di mantenimento di «...una positiva tensione psicologica...».

La natura giuridica dell'istituto della riduzione di pena per liberazione anticipata, siccome poc'anzi delineata, fa sì che lo stesso non possa essere assimilato, *sic et simpliciter*, alle misure alternative alla detenzione, *stricto sensu intese*, dovendosi ravvisare nello stesso un istituto dalla spiccata valenza premiale, ispirato a parametri pedagogici di incentivazione all'adozione di comportamenti di retta progressione nell'acquisizione di mete di rieducazione: il riscontro rispetto al quale commisurare la valutazione giudiziale dovrà essere, pertanto, eminentemente fattuale, indipendentemente dal raggiungimento del fine dell'avvenuta rieducazione sociale del condannato; altrimenti opinando si perverrebbe al risultato di sovrapporre l'istituto in disamina a quello della liberazione condizionale, in ordine al quale, viceversa, il legislatore richiede espressamente l'intervenuta emenda del reo. Il reinserimento sociale è prospettato dal legislatore, nell'ambito della disciplina dell'istituto di cui all'art. 54 o.p., quale finalità al cui raggiungimento sono orientati gli incentivi premiali intesi a stimolare l'adozione di comportamenti (carcerari e sociali) normorientati; d'altro canto, la conclusione che precede si consolida alla luce del recezione orientamento eseguitico,

adottato dalla suprema Corte in materia di frazionabilità del periodo detentivo soggetto alla valutazione giudiziale ai fini *de quibus* e di semestralizzazione della concessione delle riduzioni di pena (v. cass. sez. prima, 15 marzo 1989, già citata; cass., sez. prima, 19 aprile 1989, pres. Carnevale, rel. Pirozzi, cond. Ferro, in cass. pen. 1990, pag. 1800, m. 1473; cass., sez. prima, 29 maggio 1989, Ognibene, in mass. uff. 1989, m. 181516; cass., sez. prima, 16 maggio 1989, Borsone, ivi 1989, m. 181914; cass., sez. prima, 27 dicembre 1989, n. 2914, pres. Aiello rel. Buogo, cond. Bassi; cass., sez. prima, 18 gennaio 1990, n. 3192, pres. Carnevale, rel. Serrianni, cond. Ierardi; cass., sez. prima, 13 aprile 1990, n. 758, pres. Molinari, rel. Pompa, cond. Carbone), il quale, secondo le considerazioni della più avveduta dottrina, implica una maggiore oggettivizzazione del giudizio proprio della magistratura di sorveglianza.

Occorre, nella ricostruzione esegetica fornita da questo collegio, porre mente alla considerazione che il parametro normativo, alla cui stregua valutare il comportamento del condannato ai fini *de quibus*, è la partecipazione del detenuto all'attività rieducativa, sostanziandosi, secondo il testuale disposto dell'art. 94 del d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431 e succ. mod., nel particolare impegno dimostrato dal ristretto nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento, *id est* nell'atteggiamento manifestato nei confronti degli operatori penitenziari, nella qualità dei rapporti intrattenuti con i detenuti e con i familiari, oltre che, ovviamente, nella spontanea e proficua adizione degli elementi del trattamento rieducativo (lavoro, istruzione, religione, etc.). *Rebus sic stantibus*, non si poteva non condividere l'orientamento predicato da autorevole dottrina, nonché, in ultima analisi, sotteso alla stessa giurisprudenza del giudice di legittimità delle leggi (v. Corte costituzionale sent. 23-31 maggio 1990, n. 276, pres. Saja, rel. Gallo, Calore ed altro, in Cass. pen. 1991, m. 2, pag. 4 e segg.), secondo cui il presupposto per la concessione (*rectius*, per il riconoscimento giudiziale del diritto alla concessione) della riduzione di pena per liberazione anticipata consiste in un dato squisitamente fattuale, il cui primo ed, in sostanza, pieno riscontro deve logicamente essere demandato agli operatori che quotidianamente, con profusione di impegno e sacrificio personale, nonché di esperienza cognitiva e scientifica, hanno la possibilità di osservare e studiare la rispondenza eventuale del condannato agli interventi trattamentali, *id est* agli operatori penitenziari. Né poteva dirsi che siffattamente opinando ci si priva, volontariamente, di uno strumento cognitivo atto a vagliare, più oculatamente, il reale grado di rispondenza del detenuto all'opera di rieducazione: era ben consapevole questo collegio che una regolare condotta intramuraria, la quale dissimuli, in realtà, una permanenza del vincolo associativo con organizzazioni criminali o eversive, non potesse correttamente essere qualificata come partecipazione all'attività trattamentale, sì da integrare il presupposto per il riconoscimento giudiziale del diritto alla concessione della riduzione di pena per liberazione anticipata. Gli era, peraltro, che dati di riscontro realmente attendibili circa la sussistenza dei predetti legami ben difficilmente avrebbero potuto essere forniti, sol che alla circostanza si ponesse mente per un giudizio sereno e disincantato, da organismi statuali estranei al sistema penitenziario, i quali, per loro composizione e competenza specifica, non possiedono gli elementi di giudizio più significativi, ai fini che ne occupano, *id est* i dati inerenti alla condotta intramuraria del condannato; in realtà, è sempre l'amministrazione penitenziaria, tramite i suoi organi periferici, deputati all'osservazione della condotta ed, in senso più lato, della personalità del ristretto, a possedere un quadro d'insieme imprescindibile e di primaria rilevanza anche ai fini della valutazione della circostanza della sussistenza attuale di collegamenti con la criminalità organizzata, siccome è, d'altro canto, dimostrato dalla particolare attenzione profusa dalla stessa amministrazione nel rilevare e segnalare alla magistratura di sorveglianza tutti quegli elementi di riscontro che, ai fini predetti, potrebbero rivelarsi significativi (rimesse di denaro sospette, necessità od opportunità di sottoporre a visto di controllo la corrispondenza epistolare del detenuto, natura e frequenza dei colloqui, natura e contenuto di colloqui telefonici, soggetti all'ascolto di personale penitenziario, eccetera fatta per quelli con i difensori, natura e qualità della restante popolazione detenuta frequentata, etc.). Invece, assegnare, come desumersi dal testo normativo dell'art. 4-bis o.p., primaria rilevanza, cui subordinare l'accertamento degli altri presupposti comportamentali, alle informazioni fornite da un organismo estraneo al sistema penitenziario, il quale, tra l'altro, il più delle volte, soprattutto nelle ipotesi di detenzioni protraentisi da lungo periodo, non potrà che fondare i propri giudizi sui comportamenti extramurari antecedenti all'instaurazione della carcerazione, appariva decisamente incongruo in riferimento alla natura giuridica dell'istituto in disamina, laddove si fosse fatta mente locale agli orientamenti della stessa consolidata giurisprudenza di legittimità, secondo cui, ai fini della liberazione anticipata, occorre aver riguardo al comportamento tenuto dal condannato all'interno degli istituti penitenziari, mentre rilevanza del tutto secondaria ed accessoria assumono i precedenti penali e giudiziari, ed, ancora, laddove l'istituto della liberazione condizionale si correla al sicuro ravvedimento del condannato, desunto dal suo comportamento globale, senza limitare l'osservazione alla sola condotta carceraria, quello della liberazione anticipata, invece, esige semplicemente la partecipazione all'opera di rieducazione, cioè, l'adesione, ancorché attiva, a tutte le opportunità risocializzanti che l'espiazione della pena offre, senza che ciò comporti necessariamente una revisione critica del passato e l'abbandono delle spinte criminali manifestate con la commissione del reato (v. cass., sez. prima, 7 luglio 1989, pres. Molinari, rel. Lapenna, cond. De Risi, in Cass. pen. 1990, pag. 1991, m. 1618; in senso sostanzialmente conforme, v. cass., sez. prima, 2 ottobre 1989, pres. Carnevale, rel. Del Vecchio, cond. De Gregori, in cass. pen. 1990, pag. 2196, m. 1769). La Corte suprema

sottolinea in maniera icastica la natura di premio per l'adozione di una condotta orientata verso una tensione di consentaneità a parametri di adesione all'opera trattamentale ed al contempo di incentivazione verso il mantenimento di tale comportamento propria dell'istituto in disamina, la quale sarebbe stata inevitabilmente ridimensionata da un'interpretazione del disposto del primo comma del nuovo art. 4-bis o.p., che avesse indotto ad includere nel novero delle «... misure alternative alla detenzione...», alla stregua del mero dato testuale (*rectius*, della mera classificazione operata dal legislatore nell'ambito dell'intitolazione di una capo della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, alla quale, certamente, non possono assegnarsi valore e dignità superiori di quelle proprie di una semplice *rubrica legis*, la quale, secondo l'antico brocardo, *non est lex*), anche l'istituto della riduzione di pena per liberazione anticipata; viceversa, la ritenuta ambiguità del dato testuale, che non menziona espressamente l'istituto prefato, operando un vago riferimento alle misure alternative alla detenzione, induceva a concludere che, nella necessità di assegnare un significato concreto ed operativo al dato normativo in via esegetica, fosse da preferire l'orientamento che, oltre il pur doveroso ossequio al mero tenore testuale della legge, si spingesse sino ad indagare la reale natura giuridica degli istituti sottoposti a disamina, onde inferirne conseguenze relative alla disciplina ed agli effetti giuridici, secondo, d'altro canto, le più recenti indicazioni di metodo fornite dal giudice di legittimità delle leggi (v. Corte costituzionale sent. 23-31 marzo 1988, n. 369, pres. Saja, rel. Dell'Andro, in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 15 del 13 aprile 1988, pagg. 11 e segg., Corte costituzionale sent. 17-25 maggio 1989, n. 282, in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 22 del 31 maggio 1989, pagg. 13 e segg.): ciò detto, appare conseguente concludere che l'accertata natura «premiale-incentivante» della riduzione di pena per liberazione anticipata, la quale non sostituisce al regime detentivo ordinario un regime allo stesso alternativo, bensì consiste in una mera decurtazione di una parte della pena detentiva, alla stregua dell'accertamento giudiziale di dati parametri, non consentiva un inquadramento dominatico della stessa nell'ambito delle misure alternative *stricto sensu* intese, alle quali si riteneva facesse riferimento il richiamo operato dal primo comma dell'art. 4-bis o.p. e che, pertanto, la concessione della stessa non potesse essere subordinata all'acquisizione di dati di riscontro provenienti da autorità statuali estranee al sistema penitenziario (siccome, viceversa, opportuno in ordine alle altre misure ed agli altri benefici menzionati, che, tutti, comportano, a differenza della liberazione anticipata, quale effetto immediato e necessario, il ripristino, sia pure temporaneo, di uno *status libertatis*, più o meno compresso), pena lo snaturamento dell'istituto stesso.

Dunque, la natura giuridica dell'istituto della riduzione di pena per liberazione anticipata differisce da quella propria delle misure alternative alla detenzione *stricto sensu* intese, siccome delineata nell'ambito del vasto e risalente dibattito dottrinario sviluppato intorno alla stessa e secondo quanto riconosciuto, peraltro, dalla stessa consulta (v. ord. 18-26 gennaio 1990 n. 35, pres. Saja, rel. Dell'Andro, in *Gazzetta Ufficiale* 1990, prima serie speciale, n. 6, pag. 12 e seg.); da ciò dovevasi desumere, secondo l'opinione di questo collegio, che la dizione utilizzata dal legislatore nell'ambito del primo comma dell'art. 4-bis o.p. non potesse essere legittimamente estesa sino ad includere l'istituto di cui all'art. 54 o.p.: risultavano già acquisiti, infatti, i motivi secondo cui la formulazione «misure alternative alla detenzione», adoperata nel comma sopra richiamato, doveva intendersi utilizzata in senso proprio e non in senso atecnico; discendeva dagli stessi in maniera conseguenziale che la riduzione di pena per liberazione anticipata non poteva essere inclusa nel novero delle misure alternative alla detenzione, neanche al limitato fine di osservare gli adempimenti istruttori imposti per gli altri benefici, sicuramente sussumibili nel *genus* delle misure alternative *stricto sensu* dal combinato disposto del primo e del secondo comma dell'art. 4-bis o.p.

D'altro canto, si pensi alle conseguenze di carattere dominatico che l'accoglimento della tesi opposta a quella sostenuta nei richiamati provvedimenti avrebbe comportato sulla natura giuridica dell'istituto *de quo*: si è già avuta occasione di evidenziare la natura di incentivo di carattere pedagogico della riduzione di pena, intesa quale sanzione positiva atta a suscitare una tensione psicologica orientata all'adozione di comportamenti normorientati. La subordinazione della concessione della riduzione di pena per liberazione anticipata non più soltanto al riscontro di una positiva rispondenza agli interventi trattamentali operati dalle *equipes* di osservazione e trattamento, bensì anche, in relazione ai detenuti condannati per le fattispecie delittuose richiamate dal primo comma dell'art. 4-bis o.p., all'acquisizione di informative dettagliate per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica circa la sussistenza attuale di collegamenti con la criminalità organizzata avrebbe finito per privare l'istituto di cui si discute di qualsivoglia valenza incentivante e pedagogica, quanto meno in relazione alla categoria di condannati menzionata nella prima parte del primo comma dell'art. 4-bis o.p.; il legislatore del 1991, infatti, prefigura, in capo agli stessi una vera e propria presunzione di pericolosità sociale (*rectius*: di persistenza di collegamenti con organizzazioni criminali politiche e/o comuni); tale *presumptio legis* appare rivestire un carattere di relatività (*presumptio juris tantum*), essendo suscettibile di superamento attraverso la prova contraria. Ciò non toglie che il condannato, il quale abbia osservato un comportamento rispettoso della disciplina carceraria ed adesivo alle modalità trattamentali e si veda respingere un'istanza di riduzione di pena per liberazione anticipata per la mera assenza di una prova positiva di mancanza dei collegamenti con organizzazioni malavitose (pur non sussistendo una prova di attualità dei predetti collegamenti) non proverà alcuno stimolo a perseverare nel mantenimento dei comportamenti suddetti: occorre, a tale proposito, porre mente alla considerazione che la formulazione adoperata dal legislatore appare chiara nel richiedere,

ai fini del superamento della presunzione di pericolosità sociale, che potremmo definire «qualificata», una prova positiva di assenza di collegamenti attuali con la malavita organizzata, non essendo sufficiente, agli scopi *de quibus*, la mera mancanza di prova dell'attualità di connessioni. La peculiare difficoltà diperimento della prefata prova positiva (la quale finisce, per tal via, nel trasformarsi in una vera e propria *probatio diabolica*), desumibile dalla considerazione che, eccezion fatta per alcune tipologie di criminalità organizzata di tipo politico-ideologico, l'esperienza criminologica attesta la non congenialità alle organizzazioni malavitose di riscontri (documentali e non) di intervenuto recesso dalle stesse, indurrebbe a svalutare pesantemente, sin quasi ad obbligarla del tutto, la valenza di incentivo pedagogico proprio della riduzione di pena per liberazione anticipata.

Il problema posto dall'interpretazione del disposto del richiamato primo comma dell'art. 4-*bis* o.p. si presentava, *id est*, strettamente ed ineludibilmente connesso a quello della natura giuridica dell'istituto della liberazione anticipata. Ciò opinando, si perveniva alla consequenziale conclusione che la summenzionata difficoltà diperimento della prova positiva dell'assenza di collegamenti con la malavita organizzata implicava un sostanziale svilimento del finalismo rieducativo della pena, proprio nel particolare momento (quello dell'esecuzione e del trattamento) in cui, per unanime e risalente riconoscimento (v. la copiosa giurisprudenza della Consulta in materia di finalità della pena, sviluppatasi a partire dalla sentenza n. 12/1966 in poi), il predetto finalismo avrebbe dovuto trovare il massimo dispiegamento operativo. L'introduzione di elementi di giudizio, improntati ad una tutela della finalità di difesa sociale, sarebbe, invero, stata di per sé stessa, pienamente lecita, in virtù della coesenzialità di detto carattere al momento punitivo, se non fosse per la preminente considerazione che la formulazione della presunzione di pericolosità sociale «qualificata» e della necessità di prova positiva di assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, nei termini in cui risultano prospettati nell'ambito del primo comma dell'art. 4-*bis* o.p., avrebbero condotto all'inevitabile conseguenza, laddove applicati anche all'istituto della riduzione di pena per liberazione anticipata, di realizzare l'eventualità di «... privilegiare la soddisfazione di bisogni collettivi di stabilità e sicurezza (difesa sociale), sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione...», già saggiamente deprecata dal giudice di costituzionalità delle leggi (v. Corte costituzionale sent. 26 giugno-2 luglio 1990, n. 313, pres. Saja, rel. Gallo, in *Gazzetta Ufficiale* 1990, prima serie speciale, n. 27, pag. 15); il finalismo rieducativo, che la consulta, nella predetta pronuncia, ha indicato come carattere antologicamente proprio della pena, in tutte le sue manifestazioni, dall'astratta comminatoria, all'irrogazione ed alla conseguente esecuzione, trova amplissimo ambito operativo nella fase del trattamento, di cui la liberazione anticipata costituisce peculiare strumento, con carattere di sanzione positiva della partecipazione ad esso del condannato, e l'introduzione di elementi di valutazione non intranei alla logica ed alle finalità del suddetto trattamento (le informative del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica) avrebbe prodotto l'ineludibile conseguenza di alterare la natura giuridica di quel particolare strumento — la riduzione di pena per liberazione anticipata — che la stessa consulta indica come coesenziale al trattamento penitenziario, alla sua logica ed alla sua finalità (v. sentenza 26 giugno-2 luglio 1990, già citata, pag. 16).

Per tale via si giungeva alla conclusione che l'obbligo istruttorio alla magistratura di sorveglianza del secondo comma dell'art. 4-*bis* o.p. fosse inteso a restringere l'ambito di operatività, nei confronti di soggetti condannati per fattispecie delittuose tali da destare un rilevante allarme sociale, di benefici che hanno come conseguenza, diretta e necessaria, l'acquisizione immediata di un ambito, sia pur in vario modo compresso, di libertà personale, mentre tale conseguenza non si pone con caratteri di necessità in ordine all'istituto di cui all'art. 54 o.p.

L'opinione espressa da questo collegio nel vigore dei dd.-ll. 12 gennaio 1991, n. 5 e 13 marzo 1991, n. 76, non mutava neanche in seguito all'emanazione del d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, poi convertito, senza modificazioni sul punto che interessa in questa sede, dall'articolo unico della legge 12 luglio 1991, n. 203; il testo normativo, introdotto dal primo comma dell'art. 1 del d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, apporta delle innovazioni rispetto alle precedenti dizioni: anzitutto, laddove il riferimento operato dal primo comma degli art. 1 d.-l. 12 gennaio 1991, n. 5 ed 1 del d.-l. 13 marzo 1991, n. 76, era operato, genericamente, alle «misure alternative alla detenzione», oggi, l'art. 1 del d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, richiama, testualmente, le «misure alternative alla detenzione previste dal capo sesto» della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod. Si rammenti, a tal proposito, che la liberazione anticipata è istituto espressamente disciplinato nell'ambito del prelato capo VI, del titolo I, della legge n. 354/1975. Tale innovazione legislativa ha indotto, in un primo momento, a dubitare della riproponibilità, nel vigore della nuova disciplina, dell'orientamento esegetico sostenuto in epoca precedente da questo collegio, siccome sopra ricordato: a tal riguardo, ha ritenuto opportuno questo tribunale di dover confermate le conclusioni già adottate ed esposte. È apparso, infatti, alquanto singolare che il legislatore abbia adottato la soluzione di tecnica redazionale prospettata proprio da questo collegio nelle ordinanze surrichiamate, allorché ha introdotto la nuova dizione compresa nel testo dell'art. 4-*bis* o.p., indicando, in maniera esplicita, le «misure alternative alla detenzione previste dal capo VI» della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, laddove il testo previgente si limitava a richiamare le «misure alternative alla detenzione». ciononostante, questo collegio ha ritenuto fondato giungere alla conclusione che la nuova formulazione letterale, adoperata dal legislatore del maggio 1991, non fosse di portata e significatività tali da indurre ad un

revirement radicale rispetto alle conclusioni già adottata. Infatti, la dizione testuale continuava a far riferimento alle misure alternative alla detenzione ed era da presumere che il richiamato normativo fosse rivolto alla nozione di «misure alternative» *stricto sensu intese*, siccome individuate dalla dottrina, ormai risalente, già menzionata nella parte motiva dei provvedimenti sopra menzionati. Come già esposto, la riduzione di pena per liberazione anticipata costituisce particolare metodica trattamentale, ispirata ad una logica di chiara premialità incentivante, eccentrica rispetto alla natura giuridica delle ed. «misure alternative alla detenzione» *stricto sensu*, in quanto non sostituisce alla pena espia nell'ordinaria forma carceraria un regime alternativo, connotato, al contempo, da afflittività minore rispetto alla detenzione ordinaria e dall'intervento degli organi di sostegno sociale, bensì si limita a decurtare l'originaria sanzione, inflitta dal giudice della cognizione, in virtù della rispondenza della condotta osservata da condannato a parametri di partecipazione all'opera di rieducazione. Ciò dato, ricondurre l'istituto, di cui all'art. 54 o.p., nel novero delle misure alternative alla detenzione avrebbe costituito rilevante forzatura della natura giuridica dello stesso, oltre che, ovviamente, di quella delle misure alternative *stricto sensu intese*, siccome venutasi storicamente delineando, in virtù di contributi dottrinari, legislativi e giurisprudenziali (a meno di non voler sostenere che l'unica alternativa alla detenzione è l'assenza della stessa?). L'indicazione legislativa, pertanto, doveva intendersi riferita alle misure alternative alla detenzione, disciplinate nell'ambito del capo VI del titolo I della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, le quali rivestano natura giuridica di vere e proprie alternative alla pena detentiva tradizionale.

A ciò si doveva, ancora, secondo questo collegio, aggiungere che lo stesso testo del d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, offriva spunti che rafforzavano le conclusioni poc'anzi esposte, tanto sul piano di criteri esegnetici strettamente letterali, quanto alla stregua di parametri di interpretazione sistematica. Anziutto, in relazione al primo ordine di strumenti ricostruttivi, doveva sottolinearsi che, allorchando il legislatore aveva inteso fare riferimento concreto alle singole misure alternative aveva adoperato, in altra parte del d.-l., una differente tecnica redazionale, procedendo ad una dettagliata elencazione, la quale prevedeva *nominatim* le singole misure interessate dalla medesima disciplina: occorreva per mente, a tal proposito, a quanto previsto dal primo comma dell'art. 58-*quater* o.p., siccome interpolato nel corpus dell'originaria legge di riforma dell'ordinamento penitenziario dal sesto comma dell'art. I del d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, che introduce un divieto di concessione di alcuni particolari strumenti trattamentali (permessi premiali, assegnazione al lavoro extramurario) e di alcune misure alternative alla detenzione (affidamento in prova al servizio sociale esclusivamente nei casi previsti dall'art. 47 o.p., detenzione domiciliare e semilibertà) per i condannati in relazione ai particolari titoli delittuosi di cui al primo comma dell'art. 4-*bis* o.p., che abbiano posto in essere una condotta punibile ai sensi e per gli effetti del disposto dell'art. 385 del c.p.; orbene, tale norma provvede ad indicare *nominatim* i singoli «benefici» cui deve applicarsi la particolare regolamentazione dalla stessa introdotta, costituendo chiaro indice dell'intenzione del legislatore di operare riferimenti precisi alla natura giuridica degli istituti disciplinati. Il mero richiamo alle misure alternative alla detenzione, infatti, non sarebbe stato pertinente, poiché avrebbe comportato la conseguenza di includere nel novero anche l'affidamento in casi particolari, previsto dall'art. 47-*bis* o.p., laddove l'intendimento del legislatore era chiaramente orientato nel senso di escludere dalla normativa, ispirata a criteri di draconiano rigore, soggetti particolarmente bisognosi di terapie atte a soddisfare le esigenze poste dalla tossicomania e da peculiari sociopatie, si che si è reso necessario ricorrere ad una tecnica redazionale che provvedesse all'elencazione delle singole misure interessate dalla nuova disciplina. Ciò induceva a ritenere che, laddove per qualsivoglia motivo, il legislatore avesse voluto equiparare la disciplina delle misure *stricto sensu intese* e della riduzione di pena per liberazione anticipata avrebbe provveduto a contemplare espressamente l'istituto di cui all'art. 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod. accanto alla dizione «misure alternative alla detenzione», la quale, come già detto, non può ritenersi, *et simpliciter*, comprensiva anche della liberazione anticipata.

Quanto precede veniva ulteriormente corroborato da una considerazione di ordine sistematico, tale da assumere rilevanza assorbente rispetto a qualsiasi altro apprezzamento: in particolare, il quarto comma dell'art. 58-*quater* o.p., sopra richiamato, nella versione introdotta dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, testualmente recita: «I condannati per i delitti di cui agli articoli 289-*bis* e 630 del c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato non sono ammessi ad alcuno dei benefici indicati nel primo comma dell'art. 4-*bis* se non abbiano effettivamente espia almeno i due terzi della pena irrogata o, nel caso dell'ergastolo, almeno ventisei anni». Orbene, laddove il testo del prefato quarto comma dell'art. 58-*quater*, nella versione vigente, estendeva il divieto di fruizione, per i condannati in relazione ai particolari titoli delittuosi sopra richiamati, in maniera onnicomprensiva («... I condannati per i delitti (...) non sono ammessi ad alcuno dei benefici previsti dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificata dalla legge 10 ottobre 1986 n. 663...»), la dizione normativa novellata si limita a richiamare i benefici di cui al precedente art. 4-*bis* o.p., con ciò introducendo elementi di maggiore armonia sistematica ed eliminando, al contempo, pericoli di distorsioni applicative e di snaturamenti giuridici. Doveva, infatti, considerarsi, nella ricostruzione esegnetica fornita da questo collegio, che il richiamo operato nell'ambito del d.-l. 13 marzo 1991, n. 76 («... non sono ammessi ad alcuno dei benefici...») determinava l'esclusione dalla fruizione della riduzione di pena per liberazione anticipata, senza dubbio alcuno sussumibile nella formulazione all'epoca adoperata dal legislatore, dei condannati per le particolari fattispecie

dellituose considerate dal quarto comma dell'art. 58-*quater* o.p. sino all'espiazione effettiva dei due terzi della pena inflitta ovvero, trattandosi di ergastolani, di ventisei anni di pena detentiva. Tali tetti di ammissibilità erano, singolarmente, coincidenti con quello stabilito dal secondo comma dell'art. 2 del d.-l. n. 76/1991 in materia di concedibilità della liberazione condizionale ai condannati per i delitti di cui al primo comma dell'art. 4-*bis* o.p.; orbene, il limite dei due terzi della pena detentiva temporanea, statuito, in materia di ammissione alla liberazione condizionale, dalla prefata normativa in relazione ai condannati per le particolari fattispecie contemplate dall'art. 4-*bis*, primo comma, o.p. risultava, senza alcun dubbio, applicabile anche ai soggetti condannati per i reati di cui al quarto comma dell'art. 58-*quater* o.p., costituendo questi un cerchio concentrico di minori dimensioni rispetto ai primi. Si doveva, pertanto, ritenere introdotto per tale via un elemento di confusione sistematica (davvero di non poco momento): la riduzione di pena per liberazione anticipata, infatti, veniva trasformata, per effetto della normativa prefata, in istituto il cui momento di fruibilità veniva, per i condannati in ordine alle fattispecie criminose espressamente previste dal quarto comma dell'art. 58-*quater* o.p., astrattamente a coincidere con quello di ammissibilità di un'eventuale istanza di liberazione condizionale, con conseguente annullamento della necessaria progressione trattamentale: si sarebbe, in teoria, potuta verificare l'eventualità di ammissione di un condannato, in espiazione di pene detentive inflitte in relazione a fattispecie di rilevante disvalore sociale, al «beneficio» maggiore, senza la preventiva, propedeutica fruizione dei passaggi trattamentali intermedi, di portata ed efficacia necessariamente minore (permessi premiali, ammissione al lavoro extramurario, ma anche, necessariamente, riduzione di pena per liberazione anticipata). La distonia di tali congegni con un'interpretazione ed un'applicazione corrette del sistema della riforma penitenziaria, nella parte inerente ai principi del trattamento rieducativo, appare in tutta evidenza, siccome anche la paradossalità delle stesse: l'istituto della liberazione anticipata sarebbe venuto, per tal via, ad essere appiattito, quanto meno in relazione ad una determinata fascia di condannati, su quello della liberazione condizionale, contrariamente a quanto sostenuto dalla stessa giurisprudenza di legittimità (v. cass., sez. prima, 7 luglio 1989, pres. Molinari, rel. Lapenna, cond. De Risi, in cass. pen. 1990, pag. 1991, m. 1618; in senso sostanzialmente conforme, v. cass., sez. prima, 2 ottobre 1989, pres. Carnevale, rel. Del Vecchio, cond. De Gregori, in cass. pen. 1990, pag. 2196, m. 1769). Oltretutto, l'impossibilità di concedere riduzioni di pena per liberazione anticipata se non dopo l'espiazione effettiva di due terzi della pena detentiva temporanea ovvero di ventisei anni, per gli ergastolani, sarebbe risultato confliggente con i canoni pedagogici che hanno recentemente imposto, quale corretta metodica trattamentale, la frazionalità dei periodi detentivi valutandi ai fini *de quibus*: la fruibilità di riduzioni di pena se non dopo l'espiazione effettiva di due terzi della pena detentiva temporanea inflitta ovvero di ventisei anni, in caso di irrogazione dell'ergastolo, allontanando nel tempo la prospettiva di un concreto riconoscimento degli sforzi adattativi del detenuto avrebbe costituito fonte di reale disincantamento dello stesso al mantenimento di una condotta sostanzialmente adesiva ai parametri di condivisione delle metodiche e delle finalità trattamentali, secondo quanto statuito, in epoca recente dalla stessa giurisprudenza di legittimità (v. cass., sez. prima, 15 marzo 1989, già citata; cass., sez. prima, 19 aprile 1989, pres. Carnevale, rel. Pirozzi, cond. Ferro, in cass. pen. 1990, pag. 1800, m. 1473; cass., sez. prima, 29 maggio 1989, Ognibene, in mass. uff. 1989, m. 181516; cass., sez. prima, 16 maggio 1989, Borsone, ivi 1989, m. 181914; cass., sez. prima, 27 dicembre 1989, n. 2914, pres. Aiello, rel. Buogo, cond. Bassi; cass., sez. prima, 18 gennaio 1990, n. 3192, pres. Carnevale, rel. Serrianni, cond. Ierardi; cass., sez. prima, 13 aprile 1990, n. 758, pres. Molinari, rel. Pompa, cond. Carbone). Viceversa, il testo novellato del quarto comma dell'art. 58-*quater* o.p., operante un mero richiamo ai benefici menzionati nel primo comma dell'art. 4-*bis* o.p., anch'esso novellato, avrebbe eliminato le predette conseguenze, esclusivamente laddove il prefato primo comma dell'art. 4-*bis* o.p. fosse stato interpretato nel senso di escludere dalla sua sfera di operatività l'istituto di cui all'art. 54 o.p., siccome sostenuto da questo collegio. L'orientamento esegetico propugnato, infatti, ove intendeva il richiamo operato dal primo comma dell'art. 4-*bis* o.p. effettuato alle misure alternative alla detenzione *strictu sensu*, con conseguente eccezione della riduzione di pena per liberazione anticipata, consentiva di evitare la produzione di effetti confliggenti con i principi del trattamento rieducativo e della sua progressione, siccome poc'anzi delineati, i quali, peraltro, si sarebbero ineludibilmente riprodotti alla stregua di un'esegesi che avesse avuto il fine ultimo ed il risultato di includere anche la riduzione di pena per liberazione anticipata tra le «misure alternative alla detenzione previste dal capo VI», menzionate dal primo comma dell'art. 4-*bis* o.p.

La tesi interpretativa osteggiata, oltre tutto, avrebbe prodotto l'espiazione conseguenza di precludere in maniera assai drastica, per un rilevantissimo periodo di tempo dell'esecuzione (due terzi della pena detentiva temporanea ovvero ventisei anni per gli ergastolani) la fruizione dei più qualificanti strumenti trattamentali (tra cui anche, e soprattutto, la riduzione di pena per liberazione anticipata) ad una fascia di condannati, che sarebbero stati ulteriormente scriminati rispetto agli altri: tale effetto appariva in contrasto tanto con il parametro fornito dal terzo comma dell'art. 27 della costituzione, inerente alla tensione della pena verso il fine della rieducazione del condannato, che, per tale via, sarebbe stato compreso in maniera tale da restare quasi completamente conculcato, quanto con il parametro di cui al secondo comma dell'art. 3 della costituzione, poiché la disparità di trattamento tra condannati sarebbe sembrata di tale portata da non poter essere giustificata, se non con estrema difficoltà, alla stregua del disvalore sociale delle fattispecie criminose sanzionate. Il fondamentale criterio esegetico che impone all'interprete del diritto di salvaguardare, tra

diversi possibili orientamenti ricostruttivi della *voluntas legis*, quello maggiormente consentaneo ai valori costituzionalmente tutelati imponeva, pertanto, alla stregua della già più volte richiamata ricostruzione, di mantenere ferma, anche nella vigenza della legge 12 luglio 1991, n. 203, la tesi già precedentemente adottata da questo collegio, siccome sopra esposta, secondo cui la riduzione di pena per liberazione anticipata non doveva essere annoverata tra le «misure alternative alla detenzione previste dal capo VI» della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, menzionate dal primo comma dell'art. 4-bis o.p., interpolato dal primo comma dell'art. 1 della legge n. 203/1991, sì che, onde far luogo alla concessione della stessa, non appariva necessario adire il competente Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, al fine di acquisirne elementi di giudizio inerenti all'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata od eversiva.

Sin qui questo tribunale di sorveglianza in precedenti pronunzie sull'argomento.

L'orientamento esecutivo sopra dozziosamente esposto ha, peraltro, trovato smentita nella giurisprudenza di legittimità, la quale, in epoca ancora recente, seppure in maniera già tratteggiata, ha statuito più volte che il disposto del primo comma dell'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod., siccome interpolato nel *corpus* originario della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario dal primo comma dell'art. 1 del d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, deve essere interpretato secondo parametri esclusivamente letterali, sì che l'espressione «... misure alternative alla detenzione previste dal capo VI ...» deve essere retta mente intesa, ai fini de *quibus agitur*, come comprensiva anche della riduzione di pena per liberazione anticipata (v. cass., sez. prima, 21 novembre 1991, n. 4409, pres. Vitale, rel. Gioggi, Tortora; cass., sez. prima, 27 novembre 1991, n. 4516, pres. Vitale, rel. Tricomi, Spenuso; cass., sez. prima, 12 dicembre 1991, n. 4845, pres. Sibilia, rel. Pirozzi, Topazio; cass., sez. prima, 12 dicembre 1991, n. 4848, pres. Sibilia, rel. Pirozzi, Del Vivo; cass., sez. prima, 18 dicembre 1991, n. 4971, pres. Carnevale, rel. Tricomi, De Sanctis; cass., sez. prima, 13 gennaio 1992, n. 60, pres. Carnevale, rel. Pintus, Branciforte; tutte inedite). Secondo la Corte di cassazione il riferimento alle misure alternative previste nel capo VI del titolo I della legge n. 354/1975 appare chiaro nel richiamate tutti i benefici disciplinati nell'ambito della prefata partizione legislativa ed individuati come tali (misure alternative) dall'intitolazione del capo: poichè lo stesso è, per l'appunto, intitolato alle misure alternative alla detenzione ed alla remissione del debito e poichè tra le misure nell'ambito dello stesso prevedute è inclusa anche la riduzione di pena per liberazione anticipata appare di tutta evidenza che tale beneficio debba essere ricompreso, ai fini de *quibus agitur*, nella dizione «... misure alternative alla detenzione previste dal capo VI ...» di cui al primo comma dell'art. 4-bis o.p.: tale normativa dovrebbe, secondo l'orientamento esecutivo predicato dalla giurisprudenza di legittimità, essere interpretata secondo i canoni di un'esegesi strettamente ancorata al dato testuale, senza possibilità alcuna per il ricorso ad altri parametri ermeneutici (quali quello logico-sistematico ovvero quello storico, utilizzati nell'ambito della ricostruzione fornita da questo collegio, siccome sopra esposto), poichè il ricorso agli stessi sarebbe stato impedito dall'assenza di qualsivoglia risvolto di ambiguità del testo normativo interpretando (primo comma dell'art. 4-bis o.p.).

Laddove alcune tra le sentenze sopra richiamate operano un esclusivo ed assorbente riferimento al criterio di interpretazione letterale, siccome poc'anzi esposto, considerando inconfidente ogni considerazione inerente alla natura giuridica del beneficio di disamina (v. cass., sez. prima, 18 dicembre 1991, n. 4971, già citata), altri provvedimenti giungono sino ad assimilare la riduzione di pena per liberazione anticipata alle vere e proprie misure alternative alla stregua della riflessione che «... per effetto della concessione del beneficio, può verificarsi l'immediata liberazione del condannato in tutti i casi in cui gli abbuoni di pena siano relativi agli ultimi periodi di pena che il soggetto avrebbe dovuto espiare, e, quindi, si avrebbe una immediata alternative alla detenzione»; a ciò si aggiunge la considerazione che

il richiamo esplicito, nella instanziazione dell'art. 54 della legge n. 354/1975, al beneficio de *quo*, quale «liberazione anticipata» contiene in sé il riferimento ad una pena che, in parte, non viene espiata in stato di detenzione, ma in stato di libertà ...»; per tale via, ed alla stregua di ulteriori osservazioni concernenti gli aspetti di premialità insiti nella regolamentazione dei rimanenti «benefici», la Cassazione giunge ad assimilare la riduzione di pena per liberazione anticipata alle rimanenti misure alternative alla detenzione disciplinate nel capo VI del titolo I della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod., includendo tra le stesse anche le licenze premiali per i semiliberi (v. cass., sez. prima, 21 novembre 1991, n. 4409, già menzionata). La conclusione conseguenziale a siffatto ragionare comporta l'astensione dell'onere di acquisizione delle informative relative all'attualità di contatti con la criminalità organizzata od eversiva, per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche alle istanze intese all'ottenimento del riconoscimento giudiziale del diritto a riduzioni di pena per liberazione anticipata. Ciò stante, anche in relazione alle istanze intese all'ottenimento di riduzioni di pena per liberazione anticipata, presentate dai condannati per le fattispecie delittuose individuate dal primo comma dell'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod., sussiste l'obbligo per la magistratura di sorveglianza di procedere all'acquisizione di informazioni sulla sussistenza di collegamenti attuali del richiedente con la criminalità organizzata od eversiva, fornite per il tramite dei competenti comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, ed alla conseguente valutazione delle stesse in ambito di definizione delle istanze predette.

Orbene, i profili di illegittimità costituzionale della normativa in disamina sono rilevabili proprio in relazione ai canoni di valutazione delle suddette informazioni che il legislatore ha prospettato nell'ambito della disciplina di cui al prefato art. 4-*bis* o.p. Si rammenti, infatti, che la norma richiamata individua due diverse categorie di detenuti: la prima è costituita dai condannati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli artt. 416-*bis* e 630 del c.p. e dell'art. 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, la seconda dai condannati per i delitti di cui agli artt. 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, del d.p. e dell'art. 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 80, secondo comma, del predetto testo unico, approvato con d.P.R. n. 309/1990. Nei confronti dei condannati rientranti nel novero della prima delle suindicate categorie il legislatore statuisce che le particolari misure trattamentali individuate dallo stesso primo comma dell'art. 4-*bis* o.p. sono concedibili «... solo se sono stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva». Viceversa, gli stessi «benelici» possono essere concessi ai condannati di cui alla seconda delle suenunziate categorie: «... solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva».

Orbene, dall'esposizione della materia è dato arguire che in capo ai condannati della prima categoria, siccome sopra individuata, il legislatore ha posto una vera e propria presunzione di pericolosità sociale qualificata (*rectius*: di attualità di collegamenti con la criminalità organizzata od eversiva), la quale può essere superata, ai fini dell'ammissione alla fruizione dei particolari strumenti trattamentali indicati dal primo comma dell'art. 4-*bis* o.p., soltanto mediante il reperimento di concreti elementi di giudizio che consentano di comprovare in termini positivi l'assenza dei prefati collegamenti. Diversa appare la situazione dei condannati rientranti nella seconda delle surrichiamate categorie, nei cui confronti il legislatore, al di là della statuizione di qualsivoglia presunzione, sembra aver semplicemente indicato un ulteriore *thema probandi* alla magistratura di sorveglianza: quest'ultima, infatti, nel vagliare la partecipazione all'opera di rieducazione, i progressi intervenuti nel corso della stessa, la regolare condotta intramuraria del condannato dovrà attendere ad una valutazione intesa a verificare l'assenza di strumentalità dei suddetti requisiti, siccome desumibile dalla presenza di dissimulati collegamenti con la criminalità organizzata od eversiva. La disciplina prospettata dal legislatore opera un rilevante discrimine tra le due categorie sopra enunziate: la semplice mancanza di elementi di riscontro circa l'ipotesi di presenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, infatti, potrebbe in teoria, in presenza *id est*, degli altri presupposti e requisiti individuati dalla legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, essere sufficiente all'accoglimento delle istanze presentate dai condannati di cui alla seconda delle suddette categorie, mentre altrettanto non può dirsi per i condannati di cui alla prima categoria, nei cui confronti, si rammenti, sussiste l'obbligo di acquisizione di positivi elementi atti a comprovare l'assenza dei collegamenti sopra richiamati.

La particolare difficoltà di acquisizione dei prefati elementi di riscontro (prova positiva dell'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata), di cui si è fatto cenno in altra parte del presente provvedimento, tale da configurare una vera e propria *probatio* diabolica, produce un effetto, a giudizio di questo collegio, di depotenziamento della sfera di operatività delle opportunità risocializzatrici offerte a tutti i condannati dalla legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, tale da indurre all'apprezzamento di un profilo di contrasto delle normative in disamina con il precetto posto dal terzo comma dell'art. 27 della Costituzione, secondo cui la pena deve tendere al reinserimento sociale del reo. Si ponga, infatti, mente alla considerazione che il primo comma dell'art. 4-*bis* o.p. preclude, nell'eventualità di mancanza di elementi di riscontro atti a provare in termini positivi l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata, l'accesso a tutti i più pregnanti strumenti di trattamento penitenziario, i quali implicino contatti con l'ambito extrapenitenziario ovvero diminuzioni del *quantum* di pena da espiare (permessi premiali, lavoro all'esterno, misure alternative alla detenzione, liberazione condizionale - art. 2 del d.-l. n. 152/1991), limitando, nei confronti dei soggetti individuati dalla prima parte del primo comma del prefato art. 4-*bis* o.p., il trattamento rieducativo alla sola offerta degli strumenti e delle opportunità intramurarie, la cui reale efficacia a fini rieducativi (o, quanto meno, di contenimento degli effetti desocializzanti della pena detentiva) ha destato perplessità nella dottrina penalistica e criminologica sin da tempi risalenti (quanto meno dall'epoca di insorgenza del problema dell'individuazione di sanzioni alternative alla pena detentiva tradizionale). Si rammenti che autorevolissima dottrina, in epoca coeva all'entrata in vigore della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, asseriva che «... chi avesse pensato originalmente ed essenzialmente la pena in funzione puramente rieducativa non avrebbe mai fatto assurgere a pena fondamentale dell'ordinamento la pena carceraria».

L'esperienza quotidiana dei tribunali di sorveglianza insegna che nella stragrande maggioranza dei casi la richiesta di informazioni circa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata sortisce l'acquisizione di risposte attestanti l'impossibilità di reperimento di elementi atti a consustanziare l'ipotesi di assenza di tali collegamenti (del tipo: «allo stato attuale non si hanno elementi per escludere che il condannato sia collegato con la criminalità organizzata» ovvero, nella migliore delle ipotesi, asserenti in maniera apodittica, *il est* priva dell'indicazione di concreti riscontri, il collegamento con ben determinate organizzazioni criminali: ai fini che ne occupano, per vero, informative del primo tipo risultano sufficienti ad indurre ad un rigetto delle istanze, proposte dai condannati individuati dalla prima parte del primo comma dell'art. 4-bis o.p., intese all'accesso agli strumenti trattamenti sopra richiamati. Appare in tutta evidenza l'effetto di disincentivazione alla cooperazione al semplice trattamento intramurario, la cui efficacia risocializzatrice viene, per tal via, ad essere compromessa in manier pressoché totale: si ponga, ancora, mente alla natura di stimolo incentivante alla condivisione di metodiche e tematiche trattamentali proprie dell'istituto della riduzione di pena per liberazione anticipata, già menzionata in altra parte del presente provvedimento.

Alle osservazioni che precedono potrà obiettarsi che il legislatore, nell'ambito della propria discrezionalità, è libero di introdurre normative che abbiano lo scopo di rinsaldare la natura generalpreventiva della sanzione penale e la funzione di difesa sociale della pena detentiva: ciò appare di indubbia incontrovertibilità, ma si rivela, altresì, necessario spingere il vaglio della normativa ordinaria sino al punto di constatare l'eventualità di obliterazione, da parte della stessa della funzione rieducativa della pena, ché il completo sacrificio della stessa, a vantaggio delle altre funzioni sopra ricordate, appare in conflitto con il disposto dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione. Vero è che, secondo le statuizioni della consulta, la pena detentiva appare rivestire una natura polifunzionale (v. Corte costituzionale 2-4 aprile 1985, n. 102, pres. Elia, rel. Saja, Marzucchi, Roberti, Cristelli, in Cass. pen. 1985, pag. 1322 e segg.; Corte costituzionale, 8-25 maggio 1985, n. 169, pres. Roherssen, rel. Paladin, Branchesi, in cass. pen. 1985, pag. 1779 e segg.), ma la corrente esegetica che, in ossequio alla finalità plurisatisfattiva della sanzione penale, interpreta il precetto costituzionale in maniera tale da limitarne l'ambito di operatività alla sola sfera del trattamento penitenziario appare smentita da recente pronunzia della Corte costituzionale (Corte costituzionale, sent. 26 giugno-2 luglio 1990, n. 313, pres. Saja, rel. Gallo, Milano, Voraldo, Quartarone, in *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale, 4 luglio 1990, n. 27, pag. 9 e segg.), secondo cui: «... incidendo la pena sui diritti di chi vi è sottoposto, non può negarsi che, indipendentemente da una considerazione retributiva, essa abbia necessariamente anche caratteri in qualche misura affittivi».

Così come è vero che alla sua natura ineriscano caratteri di difesa sociale, e anche di prevenzione generale per quella certa intimidazione che esercita sul calcolo utilitaristico di colui che delinque. Ma, per una parte (affittività, retributività), si tratta di profili che riflettono quelle condizioni minime, senza le quali la pena cesserebbe di essere tale. Per altra parte, poi (reintegrazione, intimidazione, difesa sociale), si tratta bensì di valori che hanno un fondamento costituzionale, ma non tale da autorizzare il pregiudizio della finalità rieducativa espressamente consacrata dalla Costituzione nel contesto dell'istituto della pena. Se la finalizzazione venisse orientata verso quei diversi caratteri, anziché al principio rieducativo, si correrebbe il rischio di strumentalizzare l'individuo per fini generali di politica criminale (prevenzione generale) o di privilegiare la soddisfazione di bisogni collettivi di stabilità e sicurezza (difesa sociale), sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione. È per questo che, in uno Stato evolo, la finalità rieducativa non può essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stesse della pena.

L'esperienza successiva ha, infatti, dimostrato che la necessità costituzionale che la pena debba "tendere" a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue. Ciò che il verbo "tendere" vuole significare è soltanto la presa d'atto della divaricazione che nella prassi può verificarsi tra quella finalità e l'adesione di fatto del destinatario al processo di rieducazione; com'è dimostrato dall'istituto che fa corrispondere benefici di decurtazione della pena ogniqualevolta, e nei limiti temporali, in cui quell'adesione concretamente si manifesti (liberazione anticipata). Se la finalità rieducativa venisse limitata alla sola fase esecutiva, rischierebbe grave compromissione ogniqualevolta specie e durata della sanzione non fossero state calibrate (né in sede normativa né in quella applicativa) alle necessità rieducative del soggetto».

La lunga citazione è apparsa necessaria non quale sfoggio di pedanteria, bensì onde operare un richiamo alla forte ed autorevolissima sottolineatura della funzione della sanzione penale, vieppiù necessaria in un'epoca, come quella presente, caratterizzata da appannamento e da confusione circa la riflessione sugli scopi della pena detentiva e da prese di posizione dettate non da rigore scientifico, ma, apparentemente, dalla necessità di operare scelte di politica criminale dettate dall'esigenza del momento. Orbene, quanto statuito dalla consulta appare sufficiente a far dubitare della

legittimità della disciplina di cui alla prima parte del primo comma dell'art. 4-bis o.p. per contrasto con il precetto del terzo comma dell'art. 27 della Costituzione: la subordinazione della concessione di un istituto quale la riduzione di pena per liberazione anticipata all'acquisizione di prove positive dell'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata. La creazione in capo ai soggetti indicati dalla prima parte del primo comma dell'art. 4-bis o.p. di una presunzione di attualità dei prefatti collegamenti si risolvono in una presunzione di impraticabilità, nei confronti dei predetti soggetti, di uno tra i più pregnanti tra gli strumenti del trattamento penitenziario, la cui concessione, peraltro, non appare più, alla stregua della novella di cui all'art. 18 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, discrezionale, sibbene doverosa (fatta sempre salva la necessità di accertare giudizialmente la sussistenza dei presupposti di legge) (v. Corte costituzionale, 23-31 maggio 1990, n. 276, pres. Saja, rel. Gallo, Calore ed altro, in Cass. pen. 1991, m. 2, pag. 4 e segg.). Siffattamente operando si perviene ad una svalutazione della finalità rieducativa della pena proprio nel momento rispetto al quale la stessa appare, anche secondo i sostenitori della teoria che si potrebbe definire «minimalista», maggiormente connotata, *id est* quello dell'esecuzione e del trattamento penitenziario. Non si nasconde questo collegio la trista realtà della sussistenza di condannati che, strumentalmente agendo al fine di conseguire alleggerimenti della posizione espiatoria, simulano una condotta osservante dei canoni di partecipazione all'attività trattamentale, dissimulando, viceversa, connessioni con pericolose organizzazioni criminali: allo scopo, peraltro, di evitare che siffatti soggetti beneficino dell'ammissione agli strumenti trattamentali ed alle misure alternative appare adeguata una disciplina tal quale quella predisposta dal legislatore del 1991 nei confronti della seconda delle due categorie di detenuti sopra richiamate ed individuata dalla seconda parte del primo comma dell'art. 4-bis o.p., della cui legittimità costituzionale non si dubita: sembra cioè, sufficiente indicare un particolare *iter* istruttorio alla magistratura di sorveglianza, svincolando il giudizio della stessa da rigidi automatismi e permettendo la ricerca e la valutazione di concreti elementi di riscontro atti a comprovare in positivo la presenza di legami con la criminalità organizzata od eversiva.

Viceversa, la statuizione di una presunzione qualificata di attualità dei predetti collegamenti (quasi che per i condannati per alcuni particolari titoli delittuosi la permanenza del vincolo associativo fosse *in re ipsa*), superabile soltanto mediante la acquisizione, peraltro di quasi impossibile verifica pratica, siccome sopra ricordato, di positivi elementi dell'assenza dei già più volte menzionati collegamenti con la criminalità organizzata appare escogitazione legislativa tale da svilire il trattamento penitenziario dei soggetti sopra individuati sino al punto di obliterare la funzione rieducativa dello stesso, la cui massima esplicazione, secondo quanto asserito dalla stessa consulta (v. Corte costituzionale, sentenza 26 giugno-2 luglio 1990, n. 313, già citata), si manifesta nell'istituto disciplinato dall'art. 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod. Appare opportuno ricordare, a tal proposito, che, nella vigenza dell'originaria legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, in epoca, cioè, antecedente alle modifiche apportate dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, la sussistenza di preclusioni alla fruibilità di misure alternative quali l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà (derivanti dalla presenza di dichiarazioni di recidiva ovvero dalla commissione di particolari delitti) venne giudicata non completamente confliggente con il precetto di cui al terzo comma dell'art. 27 della Costituzione proprio in virtù della possibilità di adizione di altri strumenti del trattamento penitenziario: si rammenti che la possibilità di ammissione alla prestazione di mansioni lavorative all'esterno dell'istituto di pena non ha mai preveduto, sino al gennaio 1991, la sussistenza di titoli di reato ostativi alla stessa e che la previsione normativa che stabiliva che il detenuto condannato per determinate fattispecie delittuose non potesse adire l'istituto della riduzione di pena per liberazione anticipata venne abrogata mediante la legge 12 gennaio 1977, n. 1, la quale, peraltro, introdusse rilevanti restrizioni ad altri istituti dell'originaria legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, essendo stata promulgata in un momento storico caratterizzato da particolare disfavore nei confronti degli istituti del trattamento rieducativo. Orbene, la prima parte del primo comma dell'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod., mediante la prefigurazione in capo ai soggetti in essa individuati (condannati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli artt. 416-bis e 630 del c.p. e all'art. 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) di una presunzione qualificata di attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, superabile soltanto attraverso la prova positiva di assenza dei collegamenti stessi, peraltro di assai difficile (ove non impossibile) acquisizione, pone un ostacolo alla fruizione di uno tra i più pregnanti strumenti del trattamento penitenziario, quale la riduzione di pena per liberazione anticipata, si da svilire la finalità rieducativa della sanzione penale, sin quasi ad una totale obliterazione della stessa, in un momento particolarmente connesso alla finalità suddetta, come quello dell'esecuzione e del trattamento: da ciò desumesi un *vulnus* del precetto statuito dal terzo comma dell'art. 27 della Costituzione, tale da indurre questo collegio ad apprezzare la necessità di procedere ad una rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Ancora, aggiungasi che la disciplina predisposta dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. mod. appare confliggere anche con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione: invero, non si rinviene alcuna ragionevole giustificazione della disparità trattamentale riservata ai soggetti indicati dalla prima parte del primo comma dell'art. 4-bis o.p. rispetto a quelli individuati dalla seconda parte del medesimo comma, i quali potrebbero risultare penalmente responsabili di delitti di non minore efferatezza e disvalore sociale (si pensi alla situazione dell'autore di un omicidio premeditato, magari plurimo, in comparazione a quella del correo di sequestro di persona a scopo di estorsione, che abbia svolto, nell'ambito dell'organizzazione criminosa, mansioni di secondaria importanza) e, comunque, fruire di un trattamento più favorevole, poichè nei loro confronti si rende, allo stato, necessaria l'acquisizione della prova della presenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, tramite il reperimento di elementi di riscontro dettagliati (v. art. 4-bis, seconda parte, del primo comma, o.p.), sì che la mera assenza degli stessi non varrebbe, come per i soggetti di cui alla prima parte del primo comma dell'art. 4-bis o.p., a consustanziare una pronunzia di reiezione delle istanze intese all'ottenimento dei «benefici» della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario.

Ciò detto in relazione alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, occorre sottolineare gli elementi sottesi al giudizio di rilevanza della stessa nella procedura presente: basti, a tale scopo, riflettere che le informazioni acquisite per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Ascoli Piceno (v. nota n. 1304 9B-1 redatta in data 13 febbraio 1992 dalla prefettura di Ascoli Piceno, in atti) asseriscono l'insussistenza di elementi idonei a comprovare l'attualità di collegamenti del Medaglia con la criminalità organizzata (non la presenza, si badi, di positivi elementi di riscontro atti a comprovare l'assenza di collegamenti attuali ovvero l'intervenuta rescissione di collegamenti passati, ove mai esistiti), aggiungendo ulteriori emergenze (la richiesta, da parte del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in occasione di una traduzione, per motivi di giustizia, del condannato presso la casa circondariale di Cosenza, di predisposizione di particolari cautele di vigilanza esterna all'istituto di pena), le quali, invero, non risultano particolarmente significative, ai fini che ne occupano, essendo state impartite nell'ambito dell'adozione di una prassi di routine inerente alle traduzioni di tutti i detenuti provenienti dal circuito carcerario a maggiore indice di vigilanza cautelativo, come desumibile dal modulo utilizzato per impartire le summenzionate disposizioni (v. nota del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in atti). Stante la presunzione di attualità di collegamenti con la criminalità organizzata gravante in capo ai soggetti sopra individuati (quindi anche in capo al Medaglia Francesco, condannato, si rammenti, per concorso in sequestro di persona a scopo di estorsione) l'informativa predetta appare sufficiente allo scopo di consustanziare una pronunzia di reiezione dell'istanza intesa all'ottenimento di una riduzione di pena per liberazione anticipata, senza, invero, rendere necessari ulteriori, più approfonditi accertamenti circa l'effettiva sussistenza dei denunciati collegamenti (la quale, va da sé, escluderebbe l'apprrezzamento di un'adesione alle tematiche trattamentali), siccome sarebbe, viceversa, opportuno laddove la disciplina legislativa fosse analoga a quella prevista per i soggetti individuati nella seconda parte del primo comma dell'art. 4-bis o.p.

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, primo comma, prima parte, della legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni, siccome interpolato nel corpo originario della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario dal primo comma dell'art. 1 del d.-l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito con legge 12 luglio 1991, n. 203, per violazione degli artt. 3, 27, terzo comma, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata a Medaglia Francesco, meglio qualificato in epigrafe, al suo difensore, al procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello di Ancona, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicato al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato.*

Così deciso in Ancona, il giorno 27 febbraio 1992.

*Il presidente: GALASSI*

*Il magistrato di sorveglianza est.: SEMFRARO*

N. 202

*Ordinanza emessa il 13 gennaio 1992 dal tribunale di Civitavecchia  
nel procedimento penale a carico di Barlaam Patrizia*

**Processo penale - Procedimenti speciali - Richiesta di rito abbreviato - Sussistenza del consenso del p.m. - Rigetto dell'istanza da parte del G.U.P. per la ritenuta non definibilità allo stato degli atti - Insindacabilità da parte del tribunale della decisione di rigetto del G.U.P. - Conseguente impossibilità per l'imputato di usufruire della diminuzione ex art. 442 del c.p.p. - Prospettata violazione dell'obbligo di adeguata motivazione dei provvedimenti giurisdizionali con incidenza sul diritto di difesa - Irragionevole previsione di disciplina diversa rispetto a quella stabilita per il c.d. patteggiamento - Impossibilità per il giudice del dibattimento di decidere il trattamento sanzionatorio per l'imputato avvalendosi di tutti gli strumenti processuali (fra cui la citata diminuzione) che l'ordinamento appresta in suo favore.**

(C.P.P. 1988, art. 440).

(Cost., artt. 3, 24, 25 e 111).

#### IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel corso del procedimento penale a carico di Barlaam Patrizia il difensore dell'imputata, in sede di udienza preliminare, avanzava richiesta di definizione del processo con rito abbreviato, richiesta cui il p.m. prestava il consenso ma che non veniva accolta dal g.u.p. presso il tribunale, il quale riteneva il processo «non definibile allo stato degli atti».

In sede di atti introduttivi al dibattimento il p.m. d'udienza deduceva la illegittimità costituzionale dell'art. 440 del c.p.p. nella parte in cui escludeva qualunque possibilità di sindacato sulla decisione del g.u.p. di rigetto dell'istanza, concordemente avanzata dalla parti, di definizione del processo con il rito abbreviato senza alcun obbligo di motivazione, non potendosi ritenere tale il mero richiamo alla formula di stile prevista dall'art. 440, primo comma, ultima parte, del c.p.p., ed invitando, in conseguenza, il tribunale a sottoporre la questione al vaglio di legittimità della Corte costituzionale.

Ritiene il collegio rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata.

Invero, il provvedimento con il quale il g.u.p. respinge l'istanza di definizione del giudizio con il rito abbreviato con la generica e vuota formula della ritenuta «non definibilità allo stato degli atti» non solo appare contrastare con l'esplicito dovere di motivazione stabilito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione ma appare altresì contrario all'art. 24 della Costituzione, precludendo qualsiasi possibilità di difesa da parte dell'imputato avverso ipotetici arbitri, destinati a riflettersi pesantemente sul piano sostanziale essendo preclusa, al giudice del dibattimento, la possibilità di applicare la riduzione di pena prevista dall'art. 442 del c.p.p. e venendosi in tal modo a vanificare, di fatto, il vero e proprio diritto subiettivo dell'imputato a chiedere il giudizio abbreviato beneficiando della conseguente riduzione di pena.

Se, si considera inoltre la forte analogia evidenziata dai lavori preparatori al c.p.p. tra la disciplina del giudizio abbreviato e la disciplina del c.d. «patteggiamento sulla pena» (il primo definito «patteggiamento sul rito» nonostante gli effetti non lievi sul trattamento sanzionatorio) si delinea altresì un possibile conflitto anche con l'art. 3 della Costituzione nel momento in cui l'accordo «sul merito» di cui all'art. 444 del c.p.p. (non «omologato» dal g.u.p. per un qualunque motivo) può essere riproposto al giudice del dibattimento, assicurandosi in tal modo un sindacato sulla decisione assunta in sede di udienza preliminare e salvaguardandosi, per l'effetto, i legittimi diritti dell'imputato, mentre nel caso dell'accordo sul rito di cui agli artt. 438 e seguenti del c.p.p., un semplice atto di volontà immotivato (e perciò incontrollabile) conduce, senza possibilità di sindacato alcuno, al definitivo sacrificio, oltre che del rito, anche del rilevante vantaggio sostanziale per l'imputato sulla misura della pena.

Ma quand'anche non potesse ipotizzarsi una disparità di trattamento tra la disciplina del rito abbreviato e quella del patteggiamento, attese le rilevanti differenze che reciprocamente caratterizzano la fisionomia degli istituti, è indubbio che la questione si ponga in termini di maggiore concretezza se vista all'interno del medesimo istituto, soprattutto nei rapporti tra imputato ed imputato, quando si consideri che (a seguito della sentenza n. 81/1991 del c.c.)

ove manchi il consenso del p.m. al rito abbreviato, il giudice, a dibattimento concluso, può applicare all'imputato la riduzione di pena contemplata dall'art. 442, secondo comma, del c.p.p., mentre tale possibilità non è concessa a chi, pur avendo ottenuto il consenso del p.m. al rito alternativo, abbia ricevuto dal g.u.p., un provvedimento negativo, in ipotesi totalmente infondato o inopinato.

Tale disparità potrebbe assumere rilievo, oltre che in relazione ai citati artt. 3 e 24 della Costituzione, anche in relazione al disposto dell'art. 25 della Costituzione venendosi ad espropriare, in tale ultima eventualità, il giudice del dibattimento (destinatario naturale del giudizio in caso di mancata definizione anticipata con il rito alternativo) del potere di decidere il trattamento sanzionatorio dell'imputato avvalendosi di tutti gli strumenti processuali apprestati dall'ordinamento in favore di quest'ultimo.

*P. Q. M.*

*Solleva eccezione di incostituzionalità dell'art. 440 del c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24, 25 e 111, primo comma, della Costituzione con riferimento ai profili illustrati in motivazione:*

*Dispone la sospensione del processo e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale:*

*Manda la cancelleria per la comunicazione dell'ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e per la notificazione della stessa al Presidente del Consiglio dei Ministri.*

Civitavecchia, addì 13 gennaio 1992

*Il presidente: (firma illeggibile)*

92C0484

**n. 203**

*Ordinanza emessa il 21 febbraio 1992 dal pretore di Catania  
nel procedimento penale a carico di Panzera Nino*

**Processo penale - Procedimenti speciali - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Equiparazione della sentenza ad una pronuncia di condanna - Lamentata impossibile valutazione delle prove di responsabilità - Mancata garanzia del diritto di difesa in ordine a tale giudizio.**

**(C.P.P. 1988, art. 444).**

**(Cost., art. 24).**

**IL PRETORE**

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 1775/91 nei confronti di Panzera Nino, imputato del reato p. e p. dall'art. 10, sesto e decimo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, e art. 20, terzo e quarto comma, della legge n. 110/1975.

La Corte Costituzionale con sentenza del 26 giugno 1990, pubblicata il 2 luglio 1990, ha chiarito che il rito speciale di cui all'art. 444 del c.p.p. non esclude che il giudice eserciti una funzione giurisdizionale. Ed invero al giudice viene sottoposto un progetto (di sentenza), progetto che può accogliere, assumendolo a contenuto della propria sentenza, ovvero procedere nelle forme ordinarie.

Nel procedimento ex art. 444 del c.p.p. dunque, anche se la decisione non si forma, come nel procedimento ordinario, sulla base della discussione, il confronto dialettico tra accusa e difesa non è escluso, essendo il contraddittorio fra le parti garantito, se pure in materia atipica, dall'accordo.

Il giudice, da parte sua, non è vincolato alla richiesta delle parti, che può rigettare, ma solo in quanto ritenga diversa la qualificazione del fatto e con le parti non concordi in ordine all'esistenza o meno di circostanze, al giudizio di comparazione, o (a seguito della citata sentenza) non ritenga congrua la pena.

Il giudizio sulla responsabilità, come può desumersi dalla citata sentenza, deve considerarsi sostanzialmente formulata dal giudice nel momento in cui, senza che la difesa intervenga con proprie deduzioni in ordine alla valutazione degli elementi in atti, egli valuta se pronunciare sentenza di proscioglimento ex art. 129 del c.p.p. o applicare la pena (sul punto vedi il seguente passo: «va richiamato il modello generale di sentenza di cui all'art. 546 del c.p.p. e le prescrizioni della lettera e) del primo comma, dove si esige che il giudice indichi le prove che intende porre a base della sua decisione ed enunci le ragioni per le quali non ritiene attendibili le prove contrarie. Dal che si evince che anche la decisione di cui all'art. 444 del c.p.p., quando non è decisione di proscioglimento, non può prescindere dalle prove di responsabilità»).

Il diritto di difesa viene quindi garantito in ordine alla qualificazione del fatto, all'esistenza o meno di circostanze, al giudizio di comparazione e alla determinazione della pena, ma non in ordine al giudizio di responsabilità, che non può essere oggetto di un accordo.

È ben vero che, come esattamente avverte la Corte, bisogna guardarsi dal pericolo di confondere il diritto di difesa con l'assoluto diritto di esercitarlo. La rinuncia al diritto di difesa, che è una facoltà, può però solo ammettersi all'interno di un procedimento e non può essere imposta dalla legge come condizione per accedere ai benefici derivanti dalla attuazione di un rito speciale.

L'art. 24, secondo comma, della Costituzione, definisce infatti la difesa diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento; può certamente essere limitato, come ad esempio nella fase istruttoria, dovendosi intimamente correlare, come è stato esattamente rilevato, alla natura dell'attività svolta, ma, proprio per questa ragione, non può essere escluso in ordine alla valutazione degli elementi su cui viene affermata o negata la responsabilità.

È stato rilevato che l'imputato con la scelta di rito di cui all'art. 444 del c.p.p. non nega sostanzialmente la sua responsabilità. Ciò non sembra però rilevante, poiché, se così fosse, il giudice non potrebbe limitare il suo giudizio sulla base degli atti, ma dovrebbe anche tenere conto di un comportamento avente valore di confessione e darne conto in motivazione, il che è escluso dalla legge; in ogni caso la confessione non costituisce prova legale e pertanto, anche in presenza di essa, il diritto di difesa deve essere ugualmente garantito.

Va infine rilevato che la rinuncia al diritto di difesa non può essere giustificata dal fatto che la sentenza di cui all'art. 444 del c.p.p. non avrebbe valore di vera e propria condanna, essendo soltanto alla condanna equiparata.

A prescindere infatti dal senso che può essere attribuito alla equiparazione, effetto tipico della sentenza di condanna e l'applicazione ed esecuzione della pena e tali effetti ha pure la sentenza ex art. 444 del c.p.p. La natura di quest'ultima non è quindi diversa, anche se conseguono per legge taluni effetti secondari, trattandosi di aspetti premiati al pari della riduzione della pena.

Ritene pertanto il decidente di riproporre la questione di legittimità costituzionale dell'art. 444 del c.p.p. in relazione al solo art. 24, secondo comma, della Costituzione, non apparendo, sulla base delle superiori considerazioni, irrilevante (la rilevanza è data dal fatto che è stata formulata a richiesta di un rito alternativo regolato dalla norma ritenuta incostituzionale) e manifestamente infondata la questione stessa.

*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. 444 del c.p.p., in relazione all'art. 24, secondo comma, 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 delle due Camere del Parlamento.*

Catania, addì 21 febbraio 1992

*Il pretore: COSTA*

## N. 204

*Ordinanza emessa il 27 febbraio 1992 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di Barattin Dario ed altro*

**Processo penale - Procedimenti speciali - Rito abbreviato ordinario - Previsto svolgimento in camera di consiglio - Violazione del principio di pubblicità del giudizio.**

**(C.P.P. 1988, art. 441, primo comma).**

**(Cost., artt. 76 e 101).**

## IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza, sull'eccezione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa di Barattin Dario e di Brusa Mauro nell'odierna udienza di giudizio abbreviato a carico di Barattin Dario, nato a Torino il 13 settembre 1960, domiciliato in Torino presso lo studio dell'avv. Tommaso Seretto, libero, non comparso, difeso di fiducia dall'avv. Tommaso Seretto del foro di Torino; Brusa Mauro, nato a Torino il 1° aprile 1966, domiciliato in Torino, via Gorizia n. 149, libero, non comparso, difeso di fiducia dall'avv. Fulvio Gianaria del foro di Torino, imputati entrambi del reato di cui agli artt. 110, 81 cpv., 48 del c.p., 90, secondo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, perché, in Torino, nel marzo e nell'aprile 1990, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, in concorso tra loro e con Gremmo Roberto e Seghesio Alberto, inducevano in errore con l'inganno il notaio Ansalone Maria Pia circa l'autenticità delle firme di oltre 900 persone, e ottenendo quindi che tali firme, benché apocriefe, venissero autenticate dal predetto pubblico ufficiale, formavano falsamente, in parte, l'elenco di elettori, previsto dall'art. 28 del d.P.R. n. 570/1960, che fungevano da presentatori della lista Piemont - Liberazione Fiscale che concorreva alle elezioni degli organi dell'amministrazione del comune di Torino per l'anno 1990, facendone poi uso per le successive operazioni elettorali.

Le difese degli imputati hanno sollevato la questione della legittimità costituzionale della norma dell'art. 441, primo comma, del c.p.p. per contrasto con l'art. 76 e con l'art. 101, primo comma, della Costituzione nella parte in cui, nel disporre che nel giudizio abbreviato si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste per l'udienza preliminare, non prevede la pubblicità dell'udienza del giudizio abbreviato.

La questione sollevata è rilevante. Infatti gli imputati hanno richiesto, in occasione dell'udienza preliminare, il giudizio abbreviato ed il p.m. ha presentato il prescritto suo consenso. Pertanto, questo giudice dell'udienza preliminare, provvedendo sulla richiesta, ha disposto il giudizio abbreviato. Occorre quindi procedere, a questo punto, a giudizio abbreviato a norma degli artt. 438 e segg. del c.p.p.; conseguentemente, il processo deve essere regolato dalle norme che disciplinano tale rito, dunque anche dalla disposizione dell'art. 441, primo comma, citato. Ebbene, in forza di questa norma, che richiama, in quanto applicabili, le disposizioni previste per l'udienza preliminare, il giudizio abbreviato deve svolgersi in camera di consiglio, secondo quanto è espressamente stabilito per l'udienza preliminare dall'art. 420, primo comma, del c.p.p.

Il processo non può dunque essere definito indipendentemente dalla risoluzione della proposta questione di legittimità costituzionale della norma dell'art. 441, primo comma, del c.p.p., nella parte in cui questa, facendo rinvio alle disposizioni dettate per l'udienza preliminare, non prevede che l'udienza del giudizio abbreviato deve essere pubblica.

È necessario premettere in primo luogo che il rito abbreviato, non differentemente dal rito ordinario, si può concludere con sentenza di non doversi procedere, di assoluzione o di condanna; per ricavare da questa premessa che esso dunque attribuisce al giudice una cognizione piena. Si pone quindi il problema di stabilire se questa pienezza di cognizione sia compatibile con la mancanza di pubblicità dell'udienza che è connessa con il rito camerale previsto dall'art. 420 del c.p.p.

Sembra a questo giudice che la risposta debba essere negativa.

La Corte costituzionale ha infatti più volte affermato che la pubblicità del giudizio è coesistente ai principi ai quali, in un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, deve conformarsi l'amministrazione della giustizia che, in quella sovranità, trova fondamento (decisioni n. 12/71, n. 16 e n. 17/81, n. 212/86, n. 50/89, n. 69/91). Ha inoltre osservato che l'esigenza del rispetto di siffatta regola è maggiormente avvertita nei processi penali, attesi la qualità dei valori, degli interessi e dei beni da proteggere, nonché i riflessi sociali della violazione delle norme penali, in una con l'interesse dello Stato a ripristinare l'ordine violato (sentenza n. 69/91). Ha tuttavia riconosciuto la possibilità di eccezioni per singole categorie di procedimenti, determinate da ragioni obiettive e razionali (decisioni n. 212/86, n. 50/89, n. 69/91).

Si tratta pertanto di valutare se la peculiare natura del giudizio abbreviato sia tale da giustificare un'eccezione, motivata da ragioni obiettive e razionali, al principio generale della pubblicità del processo penale.

Appare, a questo proposito, decisivo rilevare che il principio della pubblicità non deve essere soltanto configurato come una garanzia a favore dell'imputato. Esso è anche dettato, ed in misura prevalente, dalla considerazione del preminente interesse pubblico all'attuazione del processo penale, avendo questo ad oggetto l'accertamento di reati rispetto ai quali la collettività non può rimanere indifferente. Assolve dunque la funzione di garantire che la conoscenza del processo da parte della società, quindi dei singoli componenti di essa che possono avere interesse ad assistere al processo, costituisca uno stimolo per il giudice, il quale si sa in tal modo controllato, ad attenersi ai principi che devono regolare il giudizio.

La conferma di questo assunto è data dalla constatazione che il principio di cui si discute si è storicamente affermato, insieme con l'altro principio che prescrive l'obbligo della motivazione, quale garanzia di una retta amministrazione della giustizia, come uno dei mezzi attraverso i quali è consentito alla collettività di attuare il controllo sugli atti giudiziari. Si è pertanto autorevolmente asserito che la nostra Costituzione, continuando una tradizione che risale all'art. 72 dello Statuto albertino, ha recepito tale principio, sebbene in modo implicito, con la disposizione contenuta nell'art. 101, primo comma, che statuisce che la giustizia è amministrata in nome del popolo. Questa interpretazione si fonda infatti sulla considerazione, già formulata durante i lavori preparatori della carta costituzionale, che l'essere la giustizia amministrata in nome del popolo importa, quale conseguenza necessaria del fondamento democratico del potere giurisdizionale, la pubblicità delle udienze (si legga al riguardo la motivazione della sentenza n. 212/1986 della Corte costituzionale).

Discende da questa considerazione che l'innegabile potere che spetta al legislatore ordinario di introdurre delle deroghe, per singole categorie di procedimenti, al principio della pubblicità del giudizio, in quanto deve tuttavia essere motivato da ragioni obiettive e razionali, non appare giustificabile alla stregua dei connotati tipici del giudizio abbreviato.

Questi sono infatti l'accordo delle parti e la definibilità del processo allo stato degli atti.

Ebbene, è di immediata evidenza che la sola concorde volontà delle parti non può essere sufficiente ad apportare un'eccezione ad un principio che, in primo luogo, è stabilito a garanzia dell'interesse pubblico che la giustizia sia amministrata in conformità alle regole che devono governare un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare e può ritenersi, solo secondariamente, stabilito anche a garanzia dell'interesse delle parti.

Ma è altrettanto evidente che, se la possibilità che il processo sia definito allo stato degli atti giustifica perfettamente che, nel corso del giudizio abbreviato, non vengano assunte prove, per altro non può, in nessun modo, giustificare la deroga apportata al principio della pubblicità dell'udienza. Questa infatti non è prevista soltanto per garantire la regolarità dell'assunzione delle prove, ma, più in generale, per garantire la regolarità dell'intero processo. Pertanto, non si comprende perché, mentre nel giudizio ordinario il principio della pubblicità dell'udienza si applica, coerentemente con tale premessa, oltre che nella fase dell'istruzione dibattimentale, anche nella fase della discussione finale ed in quella della lettura della sentenza, invece, nel giudizio previsto dagli artt. 438 e segg. del c.p.p., la pubblicità debba essere del tutto esclusa, per il solo motivo che in questo manca l'istruzione dibattimentale.

Un'ulteriore censura di illegittimità costituzionale della norma dell'art. 441, primo comma, può essere prospettata con riferimento all'art. 76 della Costituzione, sotto il profilo dell'eccesso di delega.

Infatti, l'art. 2, primo comma, prima parte, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, di delega al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale ha esplicitamente previsto che il codice che doveva essere emanato doveva attuare i principi della Costituzione e adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale. Tra le convenzioni internazionali alle quali il legislatore delegato veniva richiamato ad adeguarsi deve certamente essere annoverata la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 14 novembre 1950 e ratificata con legge n. 848/1955 che, all'art. 6, dopo avere stabilito, tra l'altro, che ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata pubblicamente e che il giudizio deve essere pubblico, ha ammesso espressamente che a tale principio si possono apportare deroghe nell'interesse della moralità, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita delle parti in causa, o in quella misura ritenuta strettamente indispensabile dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità potesse ledere gli interessi della giustizia. Le deroghe ammesse dalla richiamata Convenzione non comprendono dunque l'ipotesi dell'accordo delle parti e quella della possibilità di definire il processo allo stato degli atti che caratterizzano il rito abbreviato.

Consegue dunque a queste osservazioni che la disposizione del codice di procedura penale che, nel disciplinare la forma dell'udienza del giudizio abbreviato, non ne prevede la pubblicità, appare di dubbia legittimità costituzionale per eccesso di delega; infatti non rispetta l'esigenza di garanzia della persona che è perseguita da un'accusa penale alla cui tutela è preordinata la regola della pubblicità del processo, pertanto viola la norma dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, richiamata dal menzionato art. 2 della legge delega.

Non sembra sarebbe fondato opporre che il rito abbreviato, poiché presuppone il consenso dell'imputato, non costituisca una violazione del diritto della persona ad un processo pubblico, dal momento che la deroga alla regola della pubblicità del processo penale deriva da un'espressa manifestazione di volontà dell'imputato, la Corte costituzionale ha infatti recentemente affermato, sia pure incidentalmente, il principio che, stante anche la presenza di un interesse oggettivo connesso al controllo sociale sul processo, la pubblicità del processo penale non si pone come diritto disponibile da parte dell'imputato (ordinanza n. 251/1991). Non si vede pertanto come si possa, senza contraddizione, collegare ad una mera manifestazione di volontà dell'imputato l'inosservanza di un requisito che trova principale giustificazione nella presenza di uno specifico interesse pubblico. D'altra parte non pare che dalla richiesta di giudizio abbreviato fatta dall'imputato si possa univocamente ricavare che la sua volontà è di rinunciare alla pubblicità del processo piuttosto che di rinunciare semplicemente al rito ordinario, cioè, essenzialmente, a quella fase fondamentale del giudizio ordinario che è l'istruzione dibattimentale, regolata sotto il capo terzo del titolo secondo del libro settimo del codice.

Sulla scorta di tutte queste considerazioni, non sembra possa ritenersi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 441, primo comma, del c.p.p. per contrasto sia con l'art. 101, primo comma, sia con l'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la pubblicità dell'udienza in cui si svolge il giudizio abbreviato.

Gli atti devono pertanto essere trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione. Deve inoltre essere disposta la sospensione del processo.

*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. 441, primo comma, del c.p.p. per contrasto con l'art. 101, primo comma, e con l'art. 76 della Costituzione nella parte in cui non prevede la pubblicità dell'udienza del giudizio abbreviato;*

*Dispone conseguentemente la sospensione del processo e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Torino, addì 27 febbraio 1992

Il giudice: OGGÈ

92C/486

n. 205

*Ordinanza emessa il 29 novembre 1991 dalla corte d'appello di Bologna nel procedimento civile vertente tra Rubin Mark Stephen e Ferrari Tiziana*

**Procedimento civile - Separazione personale dei coniugi - Provvedimenti riguardanti i figli minori dei coniugi separati - Mancata previsione dell'obbligatorio intervento del p.m., così come stabilito per gli stessi provvedimenti riguardanti i figli minori di coniugi già divorziati - Ingiustificata disparità di trattamento nella tutela dei minori.**

(C.P.C., artt. 710 e 711; legge 29 luglio 1988, n. 331).

(Cost., art. 3).

#### LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in grado d'appello, iscritta al n. 1739 del ruolo generale dell'anno 1989, posta in decisione all'udienza collegiale del 22 novembre 1991 promossa da Rubin Mark Stephen elettivamente domiciliato in Bologna, via Tovaglie n. 33 presso lo studio dell'avv. Alfredo Maver che unitamente all'avv. Feliciano Cristallini di Modena lo rappresenta e difende come da procura a margine dell'atto di appello nonché procura speciale notarile autenticata e legalizzata, appellante, contro Ferrari Tiziana elettivamente domiciliata in Bologna, via D'Azeglio n. 58 presso lo studio dell'avv. Mario Jacchia che la rappresenta e difende unitamente all'avv. Ottavio Guidotti di Modena, come da procura a margine della comparsa di risposta, appellata e appellante incidentale.

**Oggetto:**  modifica patti separazione.

## RITENUTO IN FATTO

Con sentenza 25-31 ottobre 1989 dichiarata provvisoriamente esecutiva il tribunale di Modena, definendo il giudizio promosso ai sensi degli artt. 710 e 711, ultimo comma, del c.p.c., con citazione notificata il 25 maggio 1987, da Mark Stephen Rubin contro la moglie Tiziana Ferrari al fine di ottenere (tra le altre richieste di carattere economico) l'affidamento a sé del figlio minore Jonathan (nato a Buffalo - U.S.A. il 14 dicembre 1977), disponeva che quest'ultimo restasse affidato alla madre come da verbale di separazione consensuale 11 luglio 1983; dettava nuove modalità in ordine alle facoltà del padre (trasferitosi negli Stati Uniti d'America) di vedere e tenere con sé il figlio; elevava a L. 450.000 mensili, con decorrenza dalla data della sentenza, il contributo dovuto dal Rubin alla moglie per il mantenimento del figlio.

Avverso detta sentenza, notificata il 9 novembre 1989, ha proposto tempestivo appello il Rubin, deducendo preliminarmente la nullità della sentenza ex art. 158 del c.p.c. e riproponendo, in subordine e nel merito, la domanda di affidamento a sé del figlio minore (nonché le altre domande respinte dai primi giudici).

Ricostituitosi il contraddittorio, Tiziana Ferrari ha resistito all'appello ed ha proposto appello incidentale per sentire (tra le altre richieste) anticipare la decorrenza dell'aumento del contributo di mantenimento per il figlio dovuto dal padre.

Il procuratore generale, con nota 7 ottobre 1991, ha dichiarato di non intervenire nel giudizio ed alla odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

Con il primo motivo l'appellante Rubin deduce la nullità ex art. 158 del c.p.c. della sentenza impugnata sul rilievo che, poiché la controversia riguardava l'affidamento ed il mantenimento del figlio minore, al giudizio avrebbe dovuto partecipare necessariamente il pubblico ministero che, invece, non era stato posto in condizione di intervenire essendo mancata la trasmissione degli atti al suo ufficio.

Osserva la Corte che, secondo l'indirizzo costante della giurisprudenza della Corte di cassazione (sentenze n. 308 del 24 febbraio 1965; n. 224 del 25 gennaio 1968; n. 3541 del 21 maggio 1988, n. 381 del 16 gennaio 1991, in motivazione), nei giudizi di modificazione delle condizioni della separazione personale dei coniugi disciplinati dall'art. 710 del c.p.c., richiamato dall'art. 711, ultimo comma, del c.p.c. (relativo alla separazione consensuale) e novellato dalla legge 29 luglio 1988, n. 331, che ha introdotto il rito camerale per i giudizi stessi, l'intervento del pubblico ministero non è obbligatorio anche se la controversia abbia per oggetto disposizioni concernenti i figli minori poiché l'elencazione contenuta nell'art. 70 del c.p.c. è tassativa e non è suscettibile di estensione, in via di interpretazione, ad ipotesi non considerate espressamente.

L'obbligatorietà dell'intervento del pubblico ministero nei procedimenti di revisione dei provvedimenti sull'affidamento e sul contributo del genitore non affidatario al mantenimento di figli minori è stata disposta in tema di divorzio con l'art. 13 della legge 6 marzo 1987, n. 74, entrata in vigore (il 12 marzo successivo) prima dell'inizio della presente causa.

Con detto articolo è stato sostituito l'art. 9 della legge sul divorzio 1° dicembre 1970, n. 898 (quale risultante dalle modifiche apportate con l'art. 2 della legge 1° agosto 1978, n. 436) e il legislatore ha prescritto l'intervento obbligatorio del pubblico ministero per i provvedimenti da adottare con rito camerale, dopo la sentenza di divorzio, sulle istanze di revisione delle disposizioni «relative ai figli» (minori) in funzione della garanzia degli interessi di questi.

Tale prescrizione elimina ogni dubbio in ordine alla sussistenza di interessi pubblicistici anche in procedimenti nei quali il vincolo matrimoniale non è in discussione.

Nel dettare la norma in esame il legislatore ha mostrato di recepire le considerazioni fatte dalla Corte costituzionale nella sentenza 14 luglio 1986, n. 185.

La Corte costituzionale, nel dichiarare l'infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 708 del c.p.c. in relazione all'art. 155 del c.c., ha escluso la necessità della nomina di un curatore speciale per i figli minori nei giudizi concernenti il loro affidamento (anche) perché ha riconosciuto che il pubblico ministero, nelle cause in cui è previsto il suo intervento obbligatorio, svolge un ruolo attivo a garanzia degli interessi dei minori.

Infatti egli «deve, nell'assicurare la legalità della decisione della controversia, preoccuparsi della tutela degli interessi (dei minori) nell'esercizio di tutte le attività processuali a lui consentite...».

Nella stessa sentenza la Corte costituzionale ha anche riconosciuto che «l'esame dei principi costituzionali secondo una linea di tendenza che dagli artt. 2 e 3 conduce agli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione, costituisce una delle fondamentali chiavi di lettura delle problematiche relative alla vita dei minori nella famiglia» e che la Costituzione tende a garantire la tutela in sede processuale dei principi e valori relativi alla formazione ed alla crescita dei minori.

Appare, pertanto, logico e razionale ritenere che la presenza del pubblico ministero sia necessaria anche nei procedimenti di modificazione delle disposizioni riguardanti i figli minori conseguenti alla separazione personale dei coniugi, tra i quali spesso la conflittualità in relazione ai figli è maggiore nel periodo antecedente al divorzio.

Sembra, quindi, sussistente un'ingiustificata disparità di trattamento nella tutela dei minori nei procedimenti concernenti la revisione delle disposizioni concernenti il loro affidamento e/o il loro mantenimento tra le situazioni omogenee in cui versano i figli di genitori separati ed i figli di genitori divorziati.

L'incompletezza e l'irrazionalità della norma contenuta nell'art. 710 del c.p.c., anche nel testo novellato, per l'omessa previsione dell'intervento obbligatorio del pubblico ministero si rivelano in relazione all'art. 3 della Costituzione — in modo particolare anche in considerazione del fatto che con i recenti interventi (art. 23 della legge n. 74/1987 e legge n. 331/1988) il legislatore ha mostrato una marcata propensione a parificare la disciplina processuale dei procedimenti in materia di separazione e di divorzio.

La questione di illegittimità costituzionale sopra indicata appare, quindi, non manifestamente infondata.

Essa è rilevante ai fini della decisione di questa controversia in quanto la risoluzione della stessa questione influisce direttamente sulla soluzione della questione di nullità della sentenza impugnata prospettata con il primo motivo dell'appello principale sopra riassunto.

Il giudizio deve essere, pertanto, sospeso e va disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 710 del c.p.c., anche nel testo novellato dalla legge 29 luglio 1988, n. 331, richiamato dall'art. 711, ultimo comma, del c.p.c. per contrasto con l'art. 3 della Costituzione perché non prevede l'intervento obbligatorio del pubblico ministero per i provvedimenti riguardanti i figli minori di coniugi separati;*

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

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

Così deciso il 29 novembre 1991 nella camera di consiglio della prima sezione civile della corte d'appello di Bologna.

*Il presidente: (firma illeggibile)*

92C0487

N. 206

*Ordinanza emessa il 22 marzo 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale l'8 aprile 1992) dalla Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale. Roma, nel giudizio di responsabilità promosso dal procuratore generale nei confronti di Bisaglia Mario ed altri.*

**Responsabilità patrimoniale - Azione di responsabilità per danno erariale nei confronti di amministratori e dipendenti dei comuni e delle province - Imponibilità in caso di morte degli stessi nei confronti degli eredi - Ingiustificata disparità di trattamento tra eredi degli amministratori e dipendenti dei comuni e delle province rispetto agli eredi di dipendenti e amministratori di enti pubblici, dello Stato e degli altri enti locali, nonché rispetto a qualsiasi altro erede responsabile ex artt. 725 e 754 del c.c. - Violazione del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

**(Legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 58, quarto comma).**

**[Cost., artt. 3, 26 (recte: 24) e 97].**

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità promosso dal procuratore generale nei confronti di:

Bisaglia Mario, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Di Mattia, di Testa Mario, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Manzi, nonché di Testa Maria Teresa, Panin Mario Paolo, Panin Giorgio e Panin Anna Maria, nella loro qualità di eredi di Bisaglia Antonio;

Cuminetti Sergio, rappresentato e difeso dall'avv. Emilio Sivieri; Carbone Eugenio; Capomazza Benedetto, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Colarizi;

Ceschia Luciano, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico D'Amati; Benvenuti Valerio, Bocalari Federico, Cosentino Saverio, Fogliati Vincenzo, Letta Gianni, Lucchetti Francesco, Mucci Domenico, Sciarretta Pier Giorgio, Nasi Giovanni, Lippiello Giuseppe e Barattini Sergio. De Poli Dino, Adler Lionello, Botti Luciano e Vallardi Gianfranco, rappresentati e difesi dall'avv. Giulio Corrale;

Bisaglia Mario, Bisaglia Elvira, Testa Mario Gabriele, Testa Maria Teresa, nella loro qualità di eredi di Bisaglia Maria Luisa;

Visto l'atto introduttivo del giudizio iscritto al n. 13112 del registro di segreteria, nonché gli altri atti e documenti di causa;

Udita, nella pubblica udienza del 22 marzo 1991, il relatore consigliere dott. Vito Minerva, gli avvocati Di Mattia, Sivieri, Corrale, Colarizi e D'Amati, per i convenuti, ed il pubblico ministero nella persona del vice procuratore generale dott. Nicola Fiorillo;

Premesso:

che con delibera 28 dicembre 1979, n. 55, il presidente dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta. De Poli Dino, dispone l'erogazione di un contributo straordinario *una tantum* di cinque miliardi in favore di aziende operanti nel settore della carta, imputandolo per L. 2 miliardi sul cap. 0501 dell'esercizio 1979, avente ad oggetto «provvidenze per l'editoria e per la stampa» e per L. 3 miliardi all'analogo capitolo del bilancio 1980, subordinatamente all'approvazione della variazione del bilancio 1979 e del preventivo 1980 da parte del Ministero vigilante;

che tale provvedimento fu adottato in attuazione di una intesa raggiunta il 21 dicembre 1979 tra rappresentanti delle cartiere, dei dipendenti del settore, dell'ente medesimo e del Ministero dell'industria, al fine di «alleviare i costi delle materie prime» e superare le gravi difficoltà createsi nel settore a causa del minacciato blocco della produzione;

che il contributo in parola risulta erogato per due miliardi in data 15 febbraio 1980 e per i restanti tre miliardi in data 17 marzo 1980;

che, con lettera n. 124046 in data 17 gennaio 1980, il Ministero dell'industria e commercio comunicava l'approvazione della delibera n. 55;

che il consiglio direttivo dell'ente ratificava in data 23 aprile 1980 il provvedimento di spesa in questione;

che il procuratore generale di questa Corte, ritenendo non conforme a legge ed ai fini istituzionali dell'Ente, la erogazione del contributo in parola, in considerazione delle competenze residue all'Ente, dopo il trasferimento alle regioni di parte delle funzioni amministrative avvenuto con d.P.R. 18 aprile 1979, e quindi causa di danno per l'erario, conveniva in giudizio, il presidente di esso per avere assunta la deliberazione n. 55/1979; gli eredi del defunto Ministro Antonio Bisaglia, firmatario della nota di approvazione della predetta delibera, il sottosegretario Cuminetti ed i funzionari del Ministero-vigilante che parteciparono alla riunione del 21 dicembre 1979 presso il Ministero dell'industria in cui fu stipulato il protocollo di intesa con le industrie beneficiarie e le organizzazioni sindacali, nonché i componenti il consiglio di amministrazione dell'ente che ratificarono (o quanto meno non si opposero alla ratifica) la predetta del. n. 55;

che la difesa di uno degli eredi del Ministro Bisaglia, avv. Luigi Manzi, sia nella memoria che nella pubblica udienza, richiamandosi alla decisione di questa stessa sezione n. 28 del 18 gennaio 1991, ha chiesto, in via principale, che il proprio convenuto venga mandato assolto dalla domanda attrice, rivestendo la qualità di erede, in base alla norma contenuta nell'art. 58, quarto comma, della legge n. 142 dell'8 giugno 1990, che ha affermato il carattere personale della responsabilità amministrativa e la sua non trasmissibilità agli eredi; ed in via subordinata, richiamata la ordinanza di questa sezione n. 7 del 23 ottobre 1990-16 gennaio 1991, ha sollevato questione di costituzionalità della norma predetta ove interpretata nel senso della sua applicabilità ai soli eredi dei dipendenti ed amministratori degli enti locali per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione;

che il pubblico ministero si è opposto ad entrambe le richieste difensive, sostenendo che i precedenti invocati dalla difesa non sono calzanti alla fattispecie, giacché, quanto al caso deciso con sentenza n. 28/1991, poteva sussistere una certa difficoltà per gli eredi di approntare le proprie difese essendo stati convenuti ad oltre venti anni dall'evento dannoso e a dodici dal decesso del proprio dante causa, per cui sotto il profilo dell'art. 24 della Costituzione poteva ritenersi fondata l'eccezione di costituzionalità, e quanto al secondo perché la ordinanza di rimessione riguarda soggetti diversi da quelli qui convenuti e cioè amministratori e dipendenti comunali;

Considerato che questo collegio non ritiene di potere addivenire in via interpretativa ad affermare la generale applicabilità della norma di cui all'art. 58, quarto comma, stante il tenore letterale della disposizione;

che le considerazioni svolte in udienza, riguardo alla proposta eccezione di costituzionalità, dal p.m. investono profili di mero fatto e non sono rilevanti nella fattispecie;

che, a prescindere dai precedenti invocati dalla difesa, non v'è dubbio che questa ha inteso, sollevare *ex se* ed in via autonoma eccezione di costituzionalità della norma per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, eccezione di cui questo collegio deve darsi carico;

che, secondo il collegio, la formulazione letterale della norma ed il quadro normativo in cui è stata collocata fanno ritenere che il legislatore in realtà non abbia voluto innovare sul punto della qualificazione della natura della responsabilità, come istituto generale, ma abbia semplicemente inteso sancire la regola della non trasmissibilità della responsabilità in relazione alle sole categorie degli amministratori e dipendenti degli enti locali;

che, posta la questione in tali termini, la dedotta eccezione non è manifestamente infondata.

Ed invero, quanto al predetto contrasto con l'art. 3, si osserva che, come si legge nella relazione che accompagna il disegno governativo originario (n. 2924, atti della Camera), nel disporre che «per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità per gli impiegati civili dello Stato», il legislatore ha inteso «eliminare una diversità di trattamento fra funzionario dello Stato ed amministratore o dipendente locale... non più giustificata», e dunque ha voluto rendere omogenea la disciplina tra le due categorie e verosimilmente all'interno dell'intero comparto pubblico.

Perché non è dato riscontrare una diversità di posizioni soggettive od oggettive che giustificino tale disuguaglianza di trattamento tra Ministri, sottosegretari o direttori generale e funzionari che sono anch'essi gestori della cosa pubblica come lo sono gli amministratori ed i dipendenti degli enti locali, la eccezione di incostituzionalità della norma, ove interpretata nel senso che abbia voluto introdurre una particolare disciplina per i soli soggetti ivi espressamente menzionati, appare fondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

La norma stessa — a meno che il legislatore non abbia voluto collocare la responsabilità amministrativa in un regime diverso da quello civilistico (qualificandola come di natura sanzionatoria), ma ove ciò fosse a maggior ragione si porrebbe la necessità di un *reductio ad unitatem* della disciplina e delle diverse conseguenze — viene a introdurre una deroga ai principi generali in materia di successione *mortis causa* (artt. 752, 754 e 1295) che non appare fondata su alcuna esigenza di tutela di particolari peculiarità.

La norma *de qua* viene quindi a sottrarre alla giurisdizione della Corte dei conti una categoria di soggetti, determinando una evidente e ingiustificata disparità di trattamento, con violazione del principio di eguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione.

Va, anche, considerato che la denunciata situazione di disparità è resa ancor più evidente dalla introduzione di un termine abbreviato di prescrizione (cinque anni) per i soli amministratori e dipendenti degli enti locali, che finisce ancor più per aggravare la esposizione degli eredi degli statali e degli altri dipendenti pubblici e regionali alla azione del p.g.

Il collegio rileva, altresì, che ove la interpretazione della norma fosse in senso restrittivo, sussisterebbe anche un evidente contrasto tra il primo comma ed il quarto comma dello stesso articolo, poiché mentre con il primo il legislatore evidenzia la volontà di perseguire intenti perquisitivi o di omogenizzazione della disciplina, che dichiaratamente vuole unitaria, con il quarto viene a contraddire su un punto particolarmente qualificante (che attiene addirittura la natura stessa della responsabilità, dichiarata «personale»), la volontà precedentemente espressa, e desumibile anche dai citati lavori parlamentari.

La difesa del defunto ministro ha sollevato altro profilo di incostituzionalità della norma per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, giacché, considerando il termine decennale di prescrizione previsto per gli statali dall'art. 19, terzo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, gli eredi di questi si troverebbero esposti all'azione di responsabilità e per di più per un tempo considerevolmente lungo; ora, per le note disfunzioni dell'apparato amministrativo e giudiziario, gli eredi stessi verrebbero a trovarsi in una estrema difficoltà, se non nella impossibilità di difendersi dalla pretesa risarcitoria, specie se azionata o accertata a distanza di così grande distanza dall'accadimento dei fatti.

Ma il collegio, nel caso si ritenesse tale norma di applicazione generale, ritiene di dover sollevare di ufficio questione di costituzionalità della norma stessa sotto altri due profili.

Nella ipotesi di responsabilità plurisoggettiva, nel caso di decesso di uno tra i convenuti, si pone il problema della sorte che subisce la quota di risarcimento, in astratto facente carico al predetto: o questa va a ripartirsi tra i restanti convenuti, ma in tal caso costoro vedrebbero aggravata la loro posizione per un fatto estraneo e del tutto occasionale (il decesso) alla loro volontà o alla gravità della colpa e ciò risulterebbe in contrasto con il principio generale posto dall'art. 82 della l.c.g.s. approvata con r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, secondo cui «ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio»; per evitare tale contrasto ed attesa anche la iniquità sostanziale di tale soluzione, perché comporterebbe l'aggravamento senza causa (e quindi nuova disparità di trattamento) nel caso di responsabilità plurisoggettiva legata alla occasionale presenza di eredi, non resterebbe che considerare che con il principio della intrasmissibilità il legislatore abbia inteso porre la quota stessa a carico dell'erario.

Senonché, in questo caso, come anche in quello in cui (anche al di fuori della responsabilità plurisoggettiva) il pubblico dipendente deceda prima dell'esercizio dell'azione di responsabilità, ne verrebbe che il procuratore generale per effetto della norma di cui all'art. 58, quarto comma, nella parte che ne riguarda, sarebbe stato privato della «possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti», e pertanto la norma in questione sarebbe in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, avendo sottratto al predetto la possibilità di agire in difesa dell'erario.

L'altro aspetto per cui il collegio dubita della costituzionalità della norma è il seguente.

Il collegio è indotto a considerare (sulla base del tenore letterale della disposizione di cui al quarto comma) che il legislatore, con la norma in questione, sembra si sia riferito ai soli casi di responsabilità amministrativa e che, pertanto, il principio di intrasmissibilità non si debba o non si possa applicare nei casi di maneggio di denaro ed in generale di responsabilità contabile; per il che possono essere scongiurati, con una corretta interpretazione, gli effetti perversi della norma stessa (quali il trasferimento al patrimonio dell'erede di profitti derivanti da attività illecita contabile del *de cuius*, come quella messa in essere dal peculatore).

Ma anche accedendo, come doveroso, a tale più limitata interpretazione, il collegio dubita (e per l'effetto solleva d'ufficio questione di costituzionalità) della legittimità della norma, in riferimento anche alla disposizione di cui art. 97, primo comma, della Costituzione, che è finalizzata a tutelare i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

Ciò stante, essendo mirata la giurisdizione della Corte a concorrere a realizzare le condizioni di buon andamento, nell'ambito della p.a., la deroga introdotta ai principi civilistici vigenti in materia successoria potrebbe incidere, in pratica eliminando le conseguenze dannose del proprio operato, in sede di trasmissione dell'eredità, sulla capacità preventiva che l'eventualità dell'esercizio dell'azione di responsabilità esplica.

Ritenuta la rilevanza della proposta questione di costituzionalità nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della stessa.

*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. 58, quarto comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142, per contrasto con gli artt. 3, 26 e 97 della Costituzione nei termini di cui in motivazione e per la parte in cui dichiara la natura personale della responsabilità e la non trasmissibilità della stessa agli eredi degli amministratori e dipendenti degli enti locali, con conseguente venir meno, per questi ultimi e solo per questi, dell'obbligo di rispondere con il proprio patrimonio per il fatto del proprio dante causa;*

*Dispone la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale;*

*Dispone che a cura della segreteria gli atti vengano rimessi alla Corte costituzionale e che copia della presente ordinanza venga notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 marzo 1991.

*Il presidente: (firma illeggibile)*

Depositata in segreteria il 4 giugno 1991.

*Il dirigente: PASCALE*

N. 207

*Ordinanza emessa il 2 marzo 1992 dalla pretura di Torino, sezione distaccata di Moncalieri,  
nel procedimento penale a carico di Mujanovic Kasim*

**Processo penale - Procedimenti a carico di stranieri - Procedimento pretorile - Omessa previsione della traduzione del decreto di citazione a giudizio notificato all'imputato straniero in lingua a lui nota - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli imputati che conoscono la lingua italiana con incidenza sul diritto di difesa - Fospettata violazione del principio contenuto nella legge di delega in base al quale il codice di procedura penale deve adeguarsi alle norme di convenzioni internazionali che sanciscono il diritto dell'accusato ad essere informato in una lingua a lui comprensibile.**

(C.P.P. 1988, art. 555, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 24 e 76).

Esaminati gli atti del proc. n. 27056/92 r.g. pretura di Torino a carico di Mujanovic Kasim (nato a Donierahsno Kassil, Jugoslavia, il 7 gennaio 1963), solleva d'ufficio questioni di legittimità costituzionale dell'art. 555, terzo comma, del c.p.p. nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio debba essere notificato all'imputato che non conosce la lingua italiana anche tradotto nella lingua a lui nota, in relazione agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione.

La questione è rilevante in quanto il prevenuto (che è slavo e non parla né comprende la lingua italiana, come era noto al p.m. fin dall'udienza di convalida dell'arresto svoltosi davanti al g.i.p.) è stato rinviato a giudizio con un decreto di citazione emesso dal sostituto procuratore della Repubblica presso la pretura di Torino, notificato in carcere nel termine previsto dall'art. 555, terzo comma, del c.p.p. non accompagnato da traduzione in lingua nota al destinatario.

Va sottolineato che l'imputato è presente all'udienza sol perchè, essendo detenuto, vi è stato tradotto.

Dalla presenza non si può quindi desumere nulla sulla conoscenza del contenuto dell'atto, conoscenza che tra il resto l'imputato (tramite l'interprete nominatogli all'udienza dibattimentale) ha recisamente negato.

È di tutta evidenza che la possibilità di proseguire nel presente giudizio sulla base del decreto di citazione notificato solo in lingua italiana dipende dalla legittimità di tale atto.

La questione, poi, pare non manifestamente infondata sotto tre diversi profili:

1) premesso che scopo della notifica del decreto di citazione è di portare a conoscenza del prevenuto tutti gli elementi che formano il contenuto dell'atto (elementi analiticamente elencati nell'art. 555, primo comma, del c.p.p.), pare in primo luogo violato l'art. 3, primo comma, della Costituzione in quanto, mentre i soggetti che conoscono la lingua italiana sono in grado di recepire il contenuto del decreto di citazione sin dal momento in cui questo viene loro notificato con le modalità previste dalla legge e di prendere le decisioni conseguenti, lo stesso non può dirsi per coloro che non conoscono la lingua italiana e che quindi magari solo il giorno dell'udienza si vedono tradurre l'atto (come è successo nel caso di specie), con una evidente disparità di trattamento dipendente dalla diversità di lingua;

2) in secondo luogo pare violato l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto l'imputato che non conosce la lingua italiana non è posto in condizione di apprestare la propria difesa, poiché di fatto non sa quale sia l'accusa a suo carico, dove e per qual motivo dovrà presentarsi né quale sia il suo difensore d'ufficio.

Non sa inoltre di poter chiedere, entro quindici giorni dalla notifica, il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena. Va sottolineato che se l'imputato, nel processo pretorile, non chiede il giudizio abbreviato entro detto termine decade irrimediabilmente dalla possibilità di farvi ricorso (come è successo nel caso di specie), potendo il pretore procedere al giudizio abbreviato solo in sede di giudizio direttissimo;

3) in terzo luogo pare violato l'art. 76 della Costituzione, per difformità dell'art. 555, terzo comma, del c.p.p. dalla delega legislativa contenuta nella legge n. 81/1987 che, all'art. 2, prima parte (preambolo ai principi e criteri), stabilisce che «Il codice di procedura penale deve... adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale».

L'art. 6, terzo comma, lett. a), della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali stabilisce che «Ogni accusato ha... diritto a... essere informato in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico». Detta convenzione è stata ratificata e resa esecutiva con legge n. 848/1955.

L'art. 14, terzo comma, lett. a), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ratificato e reso esecutivo con legge n. 881/1977) stabilisce che «Ogni individuo accusato di un reato ha il diritto, in funzione di piena eguaglianza, ... ad essere informato sollecitamente e in modo circostanziato, in una lingua a lui comprensibile, della natura e dei motivi dell'accusa a lui rivolta».

Ora, tali principi non possono certamente dirsi attuati se non si prevede che il decreto di citazione a giudizio (atto con il quale il p.m. promuove l'azione penale formalizzando e puntualizzando l'accusa) venga notificato anche in traduzione all'imputato che non conosce la lingua italiana.

*P. Q. M.*

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

*Sollevata la sopra esposta questione di legittimità costituzionale;*

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

*Manda inoltre alla cancelleria per le notifiche e le comunicazioni di legge.*

Moncalieri, addì 2 marzo 1992

*Il pretore: PIETRINI*

92C0489

N. 208

*Ordinanza emessa l'11 marzo 1991 (recte: 11 marzo 1992) dal pretore di Torino nel procedimento civile vertente tra S.n.c. Ditta F.A.S. Italiana e S.n.c. Ti. Enme*

**Codice civile - Vendita di cose mobili - Adempimento liberatorio dell'obbligo di consegna, posto a carico del venditore, con la semplice consegna della cosa allo spedizioniere o vettore - Danneggiamento o perdita della cosa trasportata - Possibilità per il compratore, di ottenere solo l'indennizzo (ritenuto incongruo) previsto dalle norme in materia di trasporto - Irragionevolezza - Prospettato contrasto con l'utilità sociale cui deve essere improntata l'iniziativa economica privata.**

(C.C., art. 1510, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 41).

#### IL PRETORE

La S.n.c. «Tiemme» con sede in Chieri (Torino) ha chiesto ed ottenuto dal pretore di Torino decreto ingiuntivo contro la S.n.c. «Fas Italiana», con sede in Palermo, per il pagamento di lire 3.289.360, quale corrispettivo della compravendita di due elettrodomestici, avvenuta il 15 marzo 1990 e regolarmente fatturata.

La S.n.c. «Fas Italiana», quale compratrice dei due elettrodomestici, ha proposto opposizione che ha dato luogo all'attuale giudizio di rimessione n.r.g. l'1976/90, adducendo che non era tenuta al pagamento della merce, perchè non l'aveva mai ricevuta, essendo stata rubata durante il trasporto al vettore «Rasinelli e Colletti», incaricato dalla parte venditrice dell'autotrasporto della merce.

Si costituiva la S.n.c. «Tiemme», adducendo che, ai sensi della norma di cui all'art. 1510, secondo comma, del c.c., aveva assolto il suo obbligo di consegna delle cose mobili, con la *traditio* al vettore.

Il pretore ha ritenuto di sollevare d'ufficio, questione incidentale di sospetta incostituzionalità dell'art. 1510, secondo comma, del c.c. per contrasto con gli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Ai fini del contrasto con l'art. 3 della Costituzione, osserva il pretore che la lettera della norma dell'art. 1510, secondo comma, del c.c. non può lasciare dubbi interpretativi: salvo patto o uso contrario (e non si comprende se relativo al luogo della sede del venditore o di quella del compratore) nella vendita di cosa mobile, da trasportare da un luogo ad un altro, il venditore si libera dall'obbligo della consegna della cosa al compratore, con la consegna della medesima allo spedizioniere o al vettore.

Secondo questo giudice remittente la norma pone irragionevolmente ed irrazionalmente il venditore in una situazione di vantaggio rispetto a tutti quegli altri debitori che, tenuti alla consegna di una cosa mobile, si avvalgono di ausiliari per la consegna (art. 1228 del c.c.).

Secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza di legittimità, infatti, nella vendita di cui all'art. 1510, secondo comma, del c.c., il vettore e lo spedizioniere debbono considerarsi, in deroga al generale principio, di cui all'art. 1228 del c.c., ausiliari *ex lege* del compratore ai fini della consegna del bene mobile venduto (Cassazione 28 ottobre 1974, n. 3205, 14 febbraio 1986, n. 885, 18 febbraio 1987, n. 1742).

Lo stravolgimento del generale principio dell'*ubi commoda ibi incommoda* di cui all'art. 1228 del c.c., non si comprende se non forse rapportandoci alla concezione embrionale delle comunicazioni e dei trasporti (e soprattutto dell'autotrasporto professionale) esistenti all'epoca in cui fu varato il codice civile.

Attualmente gli ordini a distanza e l'autotrasporto di beni viaggianti in Italia sono la maggioranza e non si comprende il motivo per cui l'incolpevole compratore (che spesso trovasi a migliaia di chilometri di distanza dal venditore) di un bene mobile si debba assumere il rischio per la perdita o l'avaria del bene.

Il sistema appare ancora più ingiusto, se si pensa che gli indennizzi da trasporti sono quasi tutti soggetti a limitazioni ed in particolare l'art. 1 della legge 22 agosto 1985, n. 450 (norma dichiarata parzialmente incostituzionale da questa Corte con sentenza 22 novembre 1991, n. 450, in *Gazzetta Ufficiale* s.s. n. 47 1991) limita grandemente l'indennizzo come previsto *ab origine* dall'art. 1696 del c.c., sicché l'incolpevole compratore, anziché avere nella sua disponibilità il bene che ha ordinato e che a lui serve, deve accontentarsi, nel caso in cui esso vada perduto o danneggiato nel trasporto, del magro indennizzo previsto dalle norme vigenti.

L'attuale sistema normativo, che si sospetta di incostituzionalità, appare essere in contrasto con l'utilità sociale, cui deve essere improntata l'iniziativa economica ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, tuttavia in armonia con questo precetto costituzionale l'eliminazione della norma, di cui all'art. 1510, secondo comma, del c.c. dal nostro ordinamento, porterebbe il rischio di impresa del venditore al momento dell'effettiva consegna al compratore (art. 1476, n. 1, del c.c.) e non della *ficta traditio* al vettore o allo spedizioniere, mentre indurrebbe il venditore ad essere più prudente nella scelta dello spedizioniere o del vettore, nonché nell'assunzione dei costi assicurativi, che sono costi del trasporto (citata sentenza n. 450/1991 della Corte costituzionale), comunque legalmente a carico del compratore (artt. 1475 e 1510, ultimo comma, del c.c.).

La questione prospettata da questo giudice *a quo*, non solo non appare manifestamente infondata, ma è *in re ipsa* rilevante sul giudizio in corso, in quanto l'eliminazione o la modificazione della norma di cui all'art. 1510, secondo comma, del c.c., inciderebbe sulla decisione finale della causa.

Il pretore, pertanto, ritiene di dovere rimettere d'ufficio, l'esame della questione, che non appare manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 1510, secondo comma, del c.c. nella parte in cui prevede che «il venditore si libera dall'obbligo della consegna, rimettendo le cose al vettore o allo spedizioniere» ordinando la sospensione del procedimento e l'esecuzione degli adempimenti *ex art.* 23 della legge n. 87 1953.

Torino, addì 11 marzo 1991

Il pretore: TOSCANO

92C/0490

FRANCESCO NIGRO, direttore

FRANCESCO NORTA, redattore  
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



\* 4 1 1 1 0 0 1 8 0 9 2 \*

L. 8.400