

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

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

*Spedizione in abbonamento postale - Gruppo I (70%)*

**Anno 134° — Numero 14**

**GAZZETTA**



**UFFICIALE**

**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

**PARTE PRIMA**

**Roma - Mercoledì, 31 marzo 1993**

**SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ**

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

**CORTE COSTITUZIONALE**



# SOMMARIO

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### n. 109. Sentenza 24-26 marzo 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali Provincia autonoma di Trento e regione Lombardia Azioni positive per l'imprenditoria femminile - Meccanismo di cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome - Mancata previsione - Violazione del principio costituzionale di leale cooperazione in relazione all'esercizio del potere del Ministro dell'industria concernente la concessione delle agevolazioni alle imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile, nell'ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle regioni e delle province autonome - Illegittimità costituzionale.

(Legge 25 febbraio 1992, n. 215, art. 6, secondo comma).

Enti locali Provincia autonoma di Trento e regione Lombardia Azioni positive per l'imprenditoria femminile - Predisposizione di programmi - Materia estranea alle competenze provinciali e regionali - Insussistenza di una violazione dell'autonomia organizzativa - Non fondatezza.

(Legge 25 febbraio 1992, n. 215, artt. 2, 3, 4, 6, primo comma, 8 e 12).

(Cost., artt. 81, quarto comma, 117, 118 e 119; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8, nn. 9, 18, 20, 21 e 29, 9, nn. 3, 7 e 8, 15 e 16; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 109; legge 5 agosto 1978, n. 568, art. 27; legge 14 giugno 1990, n. 158, art. 3, sesto comma)

Pag. 13

### n. 110. Sentenza 24-26 marzo 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Beneficio dell'esonero delle imprese dagli oneri contributivi I.N.P.S. - Pre pensionamento di dipendenti - Subordinazione alla presentazione della domanda ed alla giacenza di questa presso il C.I.P.I. Irrazionalità richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 85/1965 e 121/1967) Violazione del principio di uguaglianza Illegittimità costituzionale.

(D.-L. 29 marzo 1991, art. 5, secondo comma, convertito nella legge 1° giugno 1991, n. 169)

» 21

### n. 111. Sentenza 24-26 marzo 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prove - Disposizione d'ufficio, da parte del giudice, dell'assunzione di nuovi mezzi di prova Presunta subordinazione dell'esercizio di tale potere alla preventiva acquisizione delle parti - Erroneità delle premesse interpretative nei giudizi *a quibus* - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(C.P.P., artt. 468 e 507)

» 23

N. 112. Sentenza 24-26 marzo 1993.

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

**Radiocomunicazioni - Programmi televisivi - Telemaremma S.r.l. - Regime di concessione - Attività di radiodiffusione televisiva - Posizione di interesse legittimo - Ripetizione di programmi esteri - Posizione di diritto soggettivo - Equiparazione - Rispetto dei principi della riserva di legge e della certezza giuridica - Non fondatezza.**

(Legge 6 agosto 1990, n. 223, artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32).

(Cost., artt. 3, 15, 21 e 41)

Pag. 32

N. 113. Sentenza 24-26 marzo 1993.

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.**

**Elezioni - Regione Sicilia - Ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali - Immediata proponibilità nei confronti dell'atto di proclamazione degli eletti adottato dall'ufficio elettorale circoscrizionale - Richiamo alle pronunce della Corte costituzionale in materia (cfr. sentenze nn. 289/1974, 183/1981, 70/1985, 285/1990, 99 e 175 del 1991) - Irragionevolezza di una attribuzione alla regione di una disciplina particolare e diversa in tema di tutela giurisdizionale - Spettanza al giudice amministrativo il giudizio sui ricorsi**

44

N. 114. Sentenza 24-26 marzo 1993.

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

**Istruzione pubblica - Determinazione con decreto del Presidente della Repubblica dei diplomi delle scuole dirette a fini speciali che hanno valore abilitante per l'esercizio delle corrispondenti professioni e per l'accesso a determinati livelli funzionali nel pubblico impiego - Interpretazione nel senso di insussistenza di un eccesso dei poteri delegati al Governo - Non fondatezza.**

(D.P.R. 10 marzo 1982, n. 162, art. 9; legge 21 febbraio 1990, n. 28, art. 12, ultimo comma).

(Cost., artt. 76 e 77)

50

N. 115. Sentenza 24-26 marzo 1993.

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

**Agricoltura - Cooperative - Regione Veneto - Disciplina - Contrasto con la normativa C.E.E. - Definizione della figura di imprenditore agricolo a titolo principale - Violazione della competenza regionale - Normazione di aspetti generali e comuni della cooperazione - Diretta applicabilità della norma comunitaria - Inammissibilità e non fondatezza.**

(Legge 31 gennaio 1992, n. 59, artt. 11, quarto e sesto comma, 14, terzo comma, 19 e 20).

(Cost., art. 117)

№ 116. Ordinanza 24-26 marzo 1993.

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

**Previdenza e assistenza - Sgravi contributivi per le imprese operanti nelle zone svantaggiate - Impugnazione di d.-l. non convertito - Manifesta inammissibilità.**

(D.-l. 21 gennaio 1992, n. 14, art. 1, terzo comma; d.-l. 20 marzo 1992, n. 237, art. 1, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 24, 41, 97 e 113)

Pag. 57

№ 117. Sentenza 24-26 marzo 1993.

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

**Enti locali - Regione Campania - Comunità montana «Calore Salernitano» - Statuto - Giunta esecutiva dell'ente - Componenti - Rielezione allo stesso incarico - Limiti all'elettorato passivo applicabili ai soli cittadini residenti nel territorio di competenza - Erronea prospettazione della questione - Insussistenza della denunciata discriminazione - Non fondatezza.**

(Legge regione Campania 18 maggio 1977, n. 25).

(Cost., artt. 3 e 51)

» 58

№ 118. Sentenza 24-26 marzo 1993.

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

**Acque pubbliche e private - Tribunale superiore delle acque pubbliche - Componenti - Indennità mensile - Magistrati e membri tecnici - Disparità di trattamento - Specialità delle connotazioni dell'organo giurisdizionale - Improponibilità di raffronti - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.**

(Legge 1° agosto 1959, n. 704, art. 1).

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

» 60

№ 119. Ordinanza 24-26 marzo 1993.

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

**Previdenza e assistenza - Pensioni I.N.P.S. - Rate di pensione indebitamente riscosse - Recupero - Richiamo alla sentenza n. 93/1993 dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge n. 412/1981 - Manifesta inammissibilità.**

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 13, primo comma).

(Cost., artt. 3, 38, 101 e 104)

63

n. 120. Ordinanza 24-26 marzo 1993.

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

**Elezioni - Fallito - Perdita della capacità elettorale attiva - Conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza dichiarativa del fallimento - Mancata previsione - Manifesta incompetenza del giudice remittente - Manifesta inammissibilità.**

(D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, artt. 2, primo comma, lett. a), e 32, primo comma, n. 3, come sostituiti dagli artt. 1 e 9 della legge 16 gennaio 1992, n. 15).

(Cost., art. 3, primo comma)

Pag. 65

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 marzo 1993 (della regione Veneto).

**Impiego pubblico - Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Previsione della stipulazione di contratti collettivi nazionali vincolanti anche per le regioni - Attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri del potere di impartire direttive durante la formazione dei contratti stessi ad un apposito organo tecnico (cui partecipano rappresentanti delle regioni) dotato di personalità giuridica e con la funzione di rappresentanza della parte pubblica - Asserita violazione della sfera di competenza regionale in materia di rapporto di impiego del personale da esso dipendente - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 219/1984, 426/1985, 217/1987, 1001 e 1003 del 1988.**

(D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 50, 51 e 52).

(Cost., artt. 97 e 117)

Pag. 67

n. 125. Ordinanza del tribunale di Salerno del 16 novembre 1992.

**Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Possesso ingiustificato di beni di valore sproporzionato all'attività svolta o ai redditi dichiarati - Configurazione di tale condotta come reato proprio richiedendosi per il soggetto attivo la qualifica di indagato per determinati reati o di soggetto nei cui confronti si procede per l'applicazione di una misura di prevenzione - Prospettata violazione del principio della presunzione di innocenza in considerazione della non definitività delle suddette qualifiche - Lamentata disparità di trattamento, con incidenza sul diritto di difesa, fra gli indagati di tale reato, che non possono avvalersi della facoltà di non rispondere (essendo obbligati a fornire la giustificazione del possesso dei beni) e gli indagati per altri reati.**

(Legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-*quinquies*, secondo comma).

(Cost., artt. 3, 24 e 27)

70

- N. 126. Ordinanza del pretore di Udine del 18 gennaio 1993.

**Infortunati sul lavoro a malattie professionali - Silicosi - Morte dell'assicurato (causata dalla malattia) sopraggiunta dopo la liquidazione della rendita per inabilità permanente - Termine di decadenza di novanta giorni dalla morte per i superstiti per la proposizione della domanda per ottenere la rendita nella misura e nei modi stabiliti dall'art. 85 del t.u. n. 1124/1965 - Eccessiva brevità del termine in questione tale da rendere particolarmente gravoso l'esercizio del diritto con conseguente incidenza sulla garanzia previdenziale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 85/1968.**

(D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 122).

(Cost., artt. 3, 24 e 38)

Pag. 72

- N. 127. Ordinanza del pretore di Parma del 12 gennaio 1993.

**Professioni - Sanitari - Medici chirurghi privi di specializzazione in odontoiatria ma iscritti nell'anno accademico 1981-82 al primo anno del relativo corso di laurea - Facoltà di richiedere l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, mantenendo l'iscrizione all'albo dei medici - Esclusione - Disparità di trattamento rispetto ai medici specializzati in odontoiatria che possono mantenere l'iscrizione all'albo dei medici per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 100/1989.**

(Legge 31 ottobre 1988, n. 471).

(Cost., art. 3)

» 74

- N. 128. Ordinanza della pretura di Torino sezione distaccata di Chieri, del 26 novembre 1992.

**Regione Piemonte - Inquinamento - Scarichi delle pubbliche fognature - Previsione con legge regionale, di limiti di accettabilità (degli scarichi) diversi e più permissivi di quelli stabiliti dalla normativa statale - Conseguente esclusione dall'ambito delle fattispecie penalmente rilevanti per la normativa statale - Mancato adeguamento della normativa di attuazione regionale alle prescrizioni legislative statali - Travalicamento della competenza regionale - Violazione della riserva di legge statale in materia penale.**

[Legge regione Piemonte 26 marzo 1990, n. 13, artt. 4, lett. b), 10, lett. b), e 22].

(Cost., artt. 25 e 117)

» 77

- N. 129. Ordinanza del pretore di Roma del 1° dicembre 1992.

**Previdenza e assistenza sociale - Impiegati di enti locali - Indennità premio di servizio erogata dall'I.N.A.D.E.L. ai superstiti - Vedova già separata per colpa - Prevista esclusione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a situazioni in cui, secondo il giudice *a quo*, lo *status* di divorziato o di separato per colpa, non impedirebbero il conseguimento della pensione di reversibilità o dell'indennità di buonuscita - Incidenza sulla garanzia previdenziale - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 213/1985 e 286/1987.**

(Legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 38)

» 79

- N. 130. Ordinanza del tribunale per i minorenni di Genova dell'11 gennaio 1993.

**Adozione - Requisiti per gli adottanti - Durata del matrimonio di almeno anni tre - Lamentata irrilevanza del periodo di pregressa stabile e prolungata convivenza *more uxorio* prima del matrimonio, comprovato da acquisizioni documentali Irragionevole disparità di trattamento.**

(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 6, primo comma).

(Cost., art. 3)

Pag. 80

- N. 131. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Napoli del 27 ottobre 1992.

**Processo penale - Indagini preliminari - Rigetto dell'istanza di archiviazione - Fissazione dell'udienza in camera di consiglio - Avvisi - Lamentata omessa previsione per il difensore dell'indagato, o, in caso di sua mancanza, di previa nomina di un difensore d'ufficio - Compressione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 409).

(Cost., art. 24)

» 82

- N. 132. Ordinanza della corte di appello di Roma del 18 dicembre 1992.

**Espropriazione per pubblico interesse - Espropriazioni per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici - Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili in base alla media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento - Prevista inapplicabilità di detta disciplina ai procedimenti per i quali l'indennità predetta sia stata accettata dalle parti o sia divenuta non impugnabile o sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della norma impugnata - Ingiustificato deteriore trattamento dell'espropriato che agisce giudizialmente rispetto a quello che ricorre alla cessione volontaria del bene espropriato - Violazione del principio della capacità contributiva in quanto per l'opera pubblica il proprietario espropriato contribuisce in misura superiore agli altri cittadini (differenza tra valore di mercato ed indennità di esproprio) nonché del diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti illeciti ed illegittimi della p.a. - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis).

(Cost., artt. 3, 24, 42, 53, 97 e 113)

84

- N. 133. Ordinanza del pretore di Biella del 2 febbraio 1993.

**Previdenza e assistenza sociale - Finanziamento delle gestioni dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani e degli esercenti attività commerciali - Fissazione del livello minimo dei contributi previdenziali dovuti da ciascun assicurato a dette gestioni nella misura del minimale annuo di retribuzione che si ottiene moltiplicando per 312 il minimale giornaliero stabilito, dall'art. 1 del d.l. 29 luglio 1981, n. 402 (convertito in legge n. 537/1981) e successive modificazioni e integrazioni, per gli sgravi del settore artigianato e commercio, al 1° gennaio dell'anno cui si riferiscono i contributi - Ingiustificata equiparazione dei cittadini con reddito zero o con reddito inferiore al minimo ai cittadini che tale reddito minimo percepiscono - Incidenza sul principio della capacità contributiva, attesa la natura sostanzialmente tributaria dei contributi in questione.**

(Legge 2 agosto 1990, n. 233, art. 1, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 53)

89\*

- N. 134. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Sanremo del 18 luglio 1991.

**Tributi in genere - Imposte sui redditi - Disposizioni per agevolare la definizione delle pendenze tributarie - Onere (per la definizione automatica dei periodi di imposta relativamente ai quali il termine per la presentazione della dichiarazione è scaduto anteriormente al 1° agosto 1982) di impegnarsi a versare con la dichiarazione integrativa lire cinquecentomila per ciascuno dei periodi stessi - Ingiustificata equiparazione di chi non aveva presentato la dichiarazione dei redditi, pur essendovi tenuto, a chi non aveva presentato la medesima, in quanto non vi era tenuto.**

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 19, quinto comma, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516).

(Cost., art. 3)

Pag. 90

- N. 135. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Sanremo del 20 giugno 1991.

**Tributi in genere - Imposta sui redditi - Disposizioni per agevolare la definizione delle pendenze tributarie - Onere (per la definizione automatica dei periodi di imposta relativamente ai quali il termine per la presentazione della dichiarazione è scaduto anteriormente al 1° agosto 1982) di impegnarsi a versare con la dichiarazione integrativa lire cinquecentomila per ciascuno dei periodi stessi - Ingiustificata equiparazione di chi non aveva presentato la dichiarazione dei redditi, pur essendovi tenuto, a chi non aveva presentato la medesima in quanto non vi era tenuto.**

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 19, quinto comma, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516).

(Cost., art. 3)

» 90

- N. 136. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Matera del 19 maggio 1992.

**Reati e pene - Sottrazione dell'autoveicolo oggetto di privilegio legale alla garanzia del creditore - Configurazione di tale condotta come delitto sanzionato con la pena congiunta della reclusione e delle multa - Irragionevolezza, in considerazione della (ritenuta) mancanza di pericolosità sociale, con incidenza sui valori della dignità umana e della libertà personale nonché sui principi della necessaria lesività del reato e della funzione rieducativa della pena.**

(R.D.-L. 15 marzo 1927, n. 436, art. 10).

(Cost., artt. 2, 3, 13, 25 e 27)

» 91

- N. 137. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 24 giugno 1992.

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'I.N.P.S. - Inquadramento nella decima qualifica funzionale area professionale legale - Istituzione, dal 1° luglio 1990, per ciascuna professionalità ricompresa nella decima qualifica funzionale, di due livelli differenziati di professionalità, per il più elevato dei quali è previsto un miglior trattamento economico, indipendentemente dalla qualità del lavoro svolto (identica per gli appartenenti sia al primo che al secondo livello) e dall'anzianità di servizio - Ingiustificata disparità di trattamento - Incidenza sul diritto alla giusta retribuzione nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(D.-L. 24 novembre 1990, n. 344, art. 13, primo e secondo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 23 gennaio 1991, n. 21).

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

» 94

n. 138. Ordinanza del tribunale di Firenze del 24 novembre 1992.

**Volontaria giurisdizione - Rettifica di atti dello stato civile per ragioni indipendenti dalla volontà dell'interessato (nella specie, sentenza dichiarativa della falsità parziale dell'atto di nascita) - Lamentata omessa previsione del diritto al mantenimento del cognome fino a quel momento attribuito - Lesione del diritto all'identità personale.**

(R.D. 9 luglio 1939, n. 1238, artt. 165, 166 e segg.).

(Cost., art. 2)

Pag. 98

n. 139. Ordinanza del pretore di Palermo del 17 dicembre 1992.

**Regione Sicilia - Commissione provinciale di controllo - Componenti supplenti - Emolumenti - Diritto ad un semplice gettone di presenza di lire sessantamila per ogni seduta - Mancata previsione della corresponsione di un compenso determinato in proporzione all'indennità stabilita per i componenti effettivi - Ingiustificata disparità di trattamento.**

(Legge regione Sicilia 24 giugno 1986, n. 31, art. 6, quinto comma).

(Cost., art. 3)

» 101

n. 140. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 10 gennaio-23 ottobre 1992.

**Previdenza e assistenza sociale - Impiego statale - Indennità di buonuscita - Esclusione dell'indennità integrativa speciale dal computo della base contributiva da considerarsi ai fini della liquidazione della buonuscita - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai lavoratori privati e ai dipendenti degli enti pubblici - Violazione del principio della assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di vecchiaia - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 220/1988, di inammissibilità di analoga questione (trattandosi di scelta discrezionale riservata al legislatore - rel. Pescatore) e a successive ordinanze di manifesta inammissibilità ritenute superate dal giudice rimettente per l'inerzia prolungata del legislatore invitato con le predette pronunce a provvedere all'omogeneizzazione della disciplina dei rapporti di fine servizio - In via subordinata: mancata previsione della possibilità che la Corte costituzionale, prima di procedere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, assegni un termine per il loro riesame da parte del legislatore, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale in caso di inerzia del legislatore stesso.**

(D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, artt. 3 e 38; legge 27 maggio 1959, n. 324, art. 1; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27).

(Cost., artt. 3, 36 e 38)

» 102

n. 141. Ordinanza del pretore di Roma del 14 ottobre 1992.

**Competenza e giurisdizione civile - Controversie relative al rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Competenza ferritoriale - Previsione di tre fori concorrenti e facoltativi, tra cui quello della pretura di Roma per essere nella circoscrizione la sede dell'Ente predetto - Incidenza sul principio del buon andamento della p.a., attesa l'enorme concentrazione di cause presso tale mandamento.**

(Legge 17 maggio 1985, n. 210, art. 23, comb. disp.; c.p.c., art. 413).

(Cost., art. 97)

» 104

N. 142. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 12 novembre 1992.

**Regione Piemonte - Edilizia e urbanistica - Mutamento di destinazione d'uso di immobile superiore e settecento metri cubi senza opere edilizie - Assoggettamento a concessione edilizia - Lamentata difformità rispetto a quanto stabilito dalla legislazione statale in materia.**

**(Legge regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, art. 48, primo comma, e successive modificazioni).**

**(Cost., art. 117; legge 12 febbraio 1985, n. 47, art. 25, ultimo comma)**

*Pag. 107*



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 109

*Sentenza 24-26 marzo 1993*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Enti locali - Provincia autonoma di Trento e regione Lombardia - Azioni positive per l'imprenditoria femminile - Meccanismo di cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome - Mancata previsione - Violazione del principio costituzionale di leale cooperazione in relazione all'esercizio del potere del Ministro dell'industria concernente la concessione delle agevolazioni alle imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile nell'ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle regioni e delle province autonome - Illegittimità costituzionale.**

(Legge 25 febbraio 1992, n. 215, art. 6, secondo comma).

**Enti locali - Provincia autonoma di Trento e regione Lombardia - Azioni positive per l'imprenditoria femminile - Predisposizione di programmi - Materia estranea alle competenze provinciali e regionali - Insussistenza di una violazione dell'autonomia organizzativa - Non fondatezza.**

(Legge 25 febbraio 1992, n. 215, artt. 2, 3, 4, 6, primo comma, 8 e 12).

(Cost., artt. 81, quarto comma, 117, 118 e 119; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8, nn. 9, 18, 20, 21 e 29, 9, nn. 3, 7 e 8, 15 e 16; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 109; legge 5 agosto 1978, n. 468, art. 27; legge 14 giugno 1990, n. 158, art. 3, 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. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6, 8 e 12 della legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), promossi con ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia, notificati il 6 aprile 1992, depositati in cancelleria il 13 successivo ed iscritti ai nn. 45 e 46 del registro ricorsi 1992.

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Orazio Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

### *Ritenuto in fatto*

I. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti di numerose disposizioni della legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), deducendo: *a*) la violazione della competenza esclusiva in materia di artigianato, di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, di turismo e industria alberghiera, di agricoltura e foreste e di formazione professionale, ad essa costituzionalmente attribuita dall'art. 8, nn. 9, 18, 20, 21 e 29 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e dalle relative norme di attuazione; *b*) la violazione della

competenza concorrente in materia di commercio, di esercizi pubblici e di incremento della produzione industriale, ad essa attribuita dall'art. 9, nn. 3, 7 e 8 del medesimo Statuto e dalle relative norme di attuazione: c) la lesione delle potestà amministrative sulle medesime materie, attribuite alla Provincia, ai sensi dell'art. 16 del citato Statuto.

La legge impugnata prevede interventi finanziari dello Stato finalizzati a favorire la promozione delle pari opportunità per uomini e donne nell'attività economica e imprenditoriale. Destinatari di tali interventi sono, da un lato, le società cooperative e le società di persone o di capitali con determinate caratteristiche nella composizione del capitale sociale e degli organi di amministrazione e le imprese individuali gestite da donne che operano «nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi» (art. 2, comma 1, lett. a) e, dall'altro, le imprese, i consorzi, le associazioni, gli enti, le società di promozione, i centri di formazione o gli ordini professionali che «promuovono corsi di formazione imprenditoriale o servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale» (art. 2, comma 1, lett. b). Gli interventi previsti consistono, per le imprese individuali o societarie, in contributi in conto capitale fino al cinquanta per cento delle spese «per impianti e attrezzature sostenute per l'avvio o per l'acquisto di attività commerciali e turistiche o di attività nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi» e «per i progetti aziendali connessi all'introduzione di qualificazione e di innovazione di prodotto, tecnologica ed organizzativa» (art. 4, comma 1, lett. a); ovvero in contributi in conto capitale fino al trenta per cento delle spese sostenute «per l'acquisizione di servizi destinati all'aumento della produttività, all'innovazione organizzativa, al trasferimento delle tecnologie, alla ricerca di nuovi mercati per il collocamento dei prodotti, all'acquisizione di nuove tecniche di produzione, di gestione e di commercializzazione, nonché per lo sviluppo di sistemi di qualità» (art. 4, comma 1, lett. b). Un contributo per un ammontare pari al cinquanta per cento delle spese sostenute dai soggetti di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), è poi previsto dall'art. 4, terzo comma.

Ai sensi dell'art. 8, ai destinatari della legge possono essere concessi dagli istituti di credito, agli stessi fini, finanziamenti agevolati di importo fino a trecento milioni e per cinque anni, con abbattimento del tasso di interesse al cinquanta per cento del tasso di riferimento in vigore per il settore di appartenenza dell'impresa.

Quanto al procedimento di erogazione e di finanziamento delle agevolazioni, viene innanzitutto istituito un «Fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile», con apposito capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria e con dotazione di dieci miliardi annui per il triennio 1992-1994. A carico di tale Fondo sono posti, non solo i contributi in conto capitale, ma anche le agevolazioni sugli interessi, determinate nella misura del dieci per cento del Fondo, del quale è previsto il conferimento al Mediocredito centrale. L'art. 6 demanda, poi, a un decreto del Ministro dell'industria, di concerto con quello del tesoro, la determinazione dei criteri e delle modalità per la presentazione delle domande e per la concessione delle agevolazioni, stabilendo, comunque, che le agevolazioni stesse sono concesse con decreto del Ministro dell'industria, di concerto con i ministri competenti per i settori cui appartengono i soggetti beneficiari (secondo comma).

A giudizio della ricorrente, questa disciplina sarebbe illegittima, in quanto, in materie di sicura competenza provinciale, prevede interventi affidati esclusivamente allo Stato, senza il minimo coinvolgimento, neanche formale, delle regioni e delle province autonome. La Provincia osserva, infatti, che, anche secondo la giurisprudenza di questa Corte, interventi statali in materia di competenza provinciale sono ammissibili solo se sorretti da un interesse nazionale ovvero se rispondenti ad esigenze straordinarie riconducibili a situazioni di particolare emergenza (v., in particolare, sent. n. 116 del 1991). D'altra parte, anche ad ammettere la priorità dell'obiettivo del sostegno dell'imprenditoria femminile, ben altre avrebbero dovuto essere, secondo la ricorrente, le forme dell'intervento statale (statuizioni di principio e di indirizzo; previsioni di finanziamenti a destinazione vincolata).

Per quanto riguarda, poi, la previsione di interventi statali a sostegno delle imprese industriali, sussisterebbe, ad avviso della ricorrente, un'ulteriore ragione di illegittimità, consistente nella violazione dell'art. 15 dello Statuto. Quest'ultimo dispone, infatti, che siano assegnate alle province autonome, sentite le stesse, quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato per l'attuazione di leggi statali che prevedono interventi finanziari per l'incremento della produzione industriale e che le somme così assegnate siano utilizzate d'intesa tra lo Stato e le province stesse. La legge impugnata, al contrario, non prevede alcuna assegnazione in favore delle province autonome, né un loro coinvolgimento nella utilizzazione delle somme destinate alla promozione dell'imprenditoria femminile. Una simile disciplina, del resto, non potrebbe neanche essere giustificata in base alla clausola contenuta nello stesso art. 15 dello Statuto, il quale fa salva la diversa regolamentazione contenuta nelle norme generali sulla programmazione economica, dal momento che le disposizioni impuginate certamente non hanno carattere di norme programmatiche.

Illegittimo sarebbe, infine, sempre secondo la ricorrente, l'art. 12 della legge impugnata, il quale dispone che le regioni e le province autonome, in accordo con le associazioni di categoria e attraverso convenzioni con enti pubblici e privati che abbiano caratteristiche di affidabilità e di consolidata esperienza in materia e che siano presenti sull'intero

territorio nazionale, provvedono all'attuazione di programmi che siano diretti alla diffusione di informazioni mirate, nonché alla realizzazione di servizi di consulenza e di assistenza tecnica, di progettazione organizzativa e di supporto alle attività agevolate dalla legge stessa. A tale fine le regioni e le province autonome possono ottenere contributi dal Fondo di cui all'art. 3 in misura non superiore al trenta per cento della spesa prevista. Ove questa disciplina dovesse essere interpretata nel senso che impone alle regioni e alle province autonome un vero e proprio obbligo di attuare i programmi previsti, risulterebbero lesi, ad avviso della ricorrente, l'autonomia organizzativa della Provincia di Trento e il principio di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, il quale richiede che le leggi statali, ove impongano nuovi oneri finanziari alle regioni o alle province autonome, debbono anche fornire i mezzi per far fronte a tali oneri.

2. — Con un distinto ricorso, la Regione Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti delle stesse disposizioni della legge n. 215 del 1992 (ad eccezione di quelle concernenti le agevolazioni per le imprese industriali), deducendo la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché, limitatamente all'art. 12, dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, all'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e all'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158.

Le ragioni addotte dalla Regione Lombardia coincidono, fatte salve le differenze inerenti ai parametri, con quelle esposte dalla Provincia autonoma di Trento.

3. — Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva, innanzitutto, che la legge impugnata, al pari della precedente legge 10 aprile 1991, n. 125, è attuativa del precetto di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, in quanto è diretta a rimuovere le condizioni di fatto limitative dell'eguaglianza, promuovendo l'instaurazione di condizioni di parità non solo formale fra uomini e donne. La stessa legge, inoltre, sarebbe attuativa anche del precetto di cui all'art. 41, primo comma, della Costituzione, che vuole l'iniziativa economica «libera» anche da condizionamenti di fatto. Ma, se questi sono i fini della legge, risulta evidente, ad avviso dell'Avvocatura, come gli stessi non possano essere perseguiti altro che dallo Stato, dovendosi assicurare uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale attraverso strumenti di gestione necessariamente centralizzata per realizzare un equo riparto delle risorse.

Quanto al merito delle singole censure, l'Avvocatura dello Stato rileva che, per essere accordabili *ratione subiecti*, le agevolazioni in favore delle imprese nulla tolgono e nulla aggiungono all'assetto normativo dei vari settori di attività nei quali verosimilmente si verificherà solo un aumento quantitativo, con una diversa composizione soggettiva, degli operatori. In altri termini, secondo l'Avvocatura dello Stato, proprio perché dall'ambito di operatività della legge non è escluso alcun settore di attività e proprio perché la finalità della legge è precipuamente quella di indurre un mutamento nella struttura delle imprese e nella loro conduzione, deve escludersi la dedotta violazione delle competenze provinciali e regionali, le quali non possono ritenersi incise da un intervento suppletivo e complementare operante, piuttosto, sul piano dei diritti della personalità. In particolare, ciò vale per le competenze in materia di formazione professionale, le quali non sono affatto disciplinate dalla legge impugnata.

Quanto alle censure rivolte all'art. 12, l'Avvocatura dello Stato contesta l'interpretazione proposta dalle ricorrenti, secondo la quale regioni e province autonome sarebbero obbligate ad assumere le iniziative di supporto ivi descritte. Si tratterebbe, al contrario, di interventi meramente facoltativi, nei confronti dei quali non avrebbero conseguentemente ragion d'essere i dubbi di legittimità costituzionale formulati con riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Né, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, possono ritenersi fondate le censure sotto il profilo della lesione dell'autonomia organizzativa. Premesso, infatti, che il vincolo nella scelta dei soggetti con i quali stipulare convenzioni che abbiano il requisito della presenza nell'intero territorio regionale (e non nazionale, come affermato dalle ricorrenti) riguarderebbe le sole regioni a statuto ordinario, la difesa dello Stato ritiene che tale previsione sia giustificata dallo scopo di assicurare un'uniforme copertura dell'attività di supporto, in maniera che la promozione dell'imprenditoria femminile ne resti ugualmente coadiuvata sul territorio di ciascuna regione.

4. — In prossimità dell'udienza, le ricorrenti hanno presentato memorie con le quali insistono per l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Replicando alle deduzioni dell'Avvocatura dello Stato, le ricorrenti osservano che il perseguimento di finalità di eguaglianza sostanziale non è di per sé ragione sufficiente per giustificare deroghe al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni (o province autonome). In realtà, il legislatore statale potrebbe legittimamente intervenire nelle materie assegnate alle regioni (o alle province autonome) ai fini perseguiti dalla legge impugnata soltanto dettando principi fondamentali o norme fondamentali di riforma economico-sociale ovvero erogando

finanziamenti a destinazione vincolata. Del resto, poiché l'art. 3, secondo comma, della Costituzione assegna tale compito alla Repubblica, deve ritenersi che quest'ultimo debba essere svolto dallo Stato, dalle regioni o dalle province autonome nell'ambito delle rispettive competenze, individuate in base a criteri oggettivi, non in base a criteri teleologici.

Le ricorrenti contestano, quindi, l'assunto della difesa dello Stato in base al quale la legge impugnata nulla aggiungerebbe all'assetto normativo dei vari settori di attività, osservando che, al contrario, gli strumenti individuati dalla legge impugnata (incentivazioni finanziarie di investimenti aziendali o di acquisto di servizi da parte delle imprese; finanziamenti di corsi di formazione imprenditoriale) sono di per sé oggettivamente attinenti all'ambito della disciplina dei singoli settori interessati. In ogni caso, proseguono le ricorrenti, quand'anche si volesse ritenere non preclusa allo Stato la disciplina specifica e di immediata applicazione degli interventi previsti dalla legge impugnata, dovrebbe ritenersi ingiustificata l'attribuzione agli organi ministeriali centrali dell'attività amministrativa di erogazione dei finanziamenti. Nessuna finalità di eguaglianza sostanziale, infatti, potrebbe giustificare l'avocazione allo Stato delle competenze amministrative di spesa in materie rientranti tra le attribuzioni regionali o provinciali.

Quantò all'art. 12, le ricorrenti prendono atto delle deduzioni dell'Avvocatura dello Stato, secondo le quali le iniziative regionali o provinciali ivi previste sarebbero facoltative e non obbligatorie. La Regione Lombardia, in particolare, osserva, in ogni caso, che anche l'accertata facoltatività delle convenzioni non farebbe venir meno la dedotta lesione della propria autonomia organizzativa, dal momento che le attività previste dall'art. 12 vanno comunque realizzate nell'ambito regionale mediante strumenti organizzativi disciplinati dalla legge statale e attraverso soggetti aventi le caratteristiche individuate dalla stessa legge.

#### *Considerato in diritto*

I. Le questioni di legittimità costituzionale sottoposte al giudizio di questa Corte, le quali investono varie disposizioni contenute nella legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), sono state sollevate da due distinti ricorsi regolarmente notificati e depositati dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Lombardia.

Con il primo dei menzionati ricorsi la Provincia ricorrente contesta la legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6 e 8 della legge n. 215 del 1992, ritenendo che le disposizioni ivi contenute si pongano in contrasto con:

*a)* le competenze di tipo esclusivo attribuite alla stessa Provincia dall'art. 8, nn. 9 (artigianato), 18 (comunicazioni e trasporti d'interesse provinciale), 20 (turismo e industria alberghiera), 21 (agricoltura e foreste) e 29 (addestramento e formazione professionale) dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione;

*b)* le competenze di tipo concorrente assicurate alla Provincia medesima dall'art. 9, nn. 3 (commercio), 7 (esercizi pubblici) e 8 (incremento della produzione industriale) del citato Statuto speciale e relative norme di attuazione;

*c)* le competenze di natura amministrativa attribuite alla ricorrente sulle materie indicate nelle lettere precedenti in virtù dell'art. 16 del ricordato Statuto speciale;

*d)* la speciale attribuzione assegnata alla Provincia dall'art. 15 del citato Statuto speciale in ordine alle quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato per l'attuazione di leggi statali che prevedono interventi finanziari a favore dell'incremento delle attività industriali.

Con il medesimo ricorso, la Provincia autonoma di Trento contesta altresì la legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 215 del 1992, deducendone il contrasto con la propria autonomia organizzativa e con il principio posto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in base al quale ogni legge che comporti nuove spese deve contestualmente prevedere i mezzi finanziari per farvi fronte.

Con il secondo ricorso la Regione Lombardia ha contestato la legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6 e 8 della legge n. 215 del 1992, deducendo la violazione degli artt. 117 e 118 (competenze legislative e amministrative in materia di turismo e industria alberghiera, trasporti d'interesse regionale, istruzione artigiana e professionale, agricoltura e foreste, artigianato) e dell'art. 119 (autonomia finanziaria). Anche la Regione Lombardia contesta la legittimità costituzionale dell'art. 12, deducendo la violazione della propria autonomia organizzativa e dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in connessione con l'art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e l'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158.

Poiché i predetti ricorsi prospettano questioni di legittimità costituzionale identiche o connesse, i relativi giudizi vanno decisi con un'unica sentenza.

2. — Una prima censura riguarda gli artt. 2, 4 e 8 della legge n. 215 del 1992, i quali determinano, rispettivamente, i soggetti che possono accedere ai benefici disposti dalla predetta legge (art. 2) e le agevolazioni previste al fine di incentivare la promozione di nuove imprenditorialità femminili e di permettere l'acquisizione di servizi reali da parte dei soggetti precedentemente indicati (artt. 4 e 8). Ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni contenute nei predetti articoli sembrano contrastare con le norme costituzionali ricordate nel precedente punto della motivazione, dal momento che individuerebbero le agevolazioni finanziarie e i relativi possibili beneficiari in relazione ad attività economiche e imprenditoriali svolgentesi in ambiti (agricoltura, turismo, etc.) affidati alle competenze delle province autonome e delle regioni.

Le questioni non sono fondate.

Al fine di decidere i dubbi di costituzionalità sollevati nei confronti degli artt. 2, 4 e 8 della legge impugnata, occorre prima precisare in cosa consistono le «azioni positive» a favore delle donne nel campo imprenditoriale.

2.1. — Ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 215 del 1992, le disposizioni contenute nell'atto contestato perseguono le seguenti finalità:

- a) favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa;
- b) promuovere la formazione imprenditoriale e qualificare la professionalità delle donne imprenditrici;
- c) agevolare l'accesso al credito per le imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile;
- d) favorire la qualificazione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne;
- e) promuovere la presenza delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi.

In vista della realizzazione di tali fini, l'impugnato art. 2 individua, quali soggetti che possono accedere ai benefici indicati in altre disposizioni della stessa legge, le società cooperative e di persone costituite in misura non inferiore al sessanta per cento da donne, le società di capitali le cui quote di partecipazione appartengano in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne, le imprese individuali gestite da donne operanti nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi (lettera a). Lo stesso articolo, alla lettera b), aggiunge che ai medesimi benefici possono accedere le imprese o i loro consorzi, le associazioni, gli enti, le società di promozione imprenditoriale, anche a capitale misto pubblico e privato, i centri di formazione imprenditoriale o eroganti servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale riservati, per una quota non inferiore al settanta per cento, a donne.

In relazione alle distinte categorie di soggetti indicati nelle due lettere dell'art. 2, l'art. 4 determina, poi, le agevolazioni di cui quei soggetti possono beneficiare. Le società e le imprese indicati nella lettera a), sempreché siano costituite dopo l'entrata in vigore della legge n. 215 del 1992, possono usufruire di contributi in conto capitale fino al cinquanta per cento delle spese per impianti e attrezzature sostenute per l'avvio dell'impresa ovvero per l'acquisto di attività commerciali e turistiche o di attività nel settore dell'industria, dell'artigianato, del commercio o dei servizi, nonché per i progetti aziendali connessi all'introduzione di qualificazione e di innovazione attinenti ai prodotti, alle tecnologie o all'organizzazione. Inoltre, gli stessi soggetti ora considerati possono beneficiare di contributi fino al trenta per cento delle spese sostenute per l'acquisizione di servizi destinati all'aumento della produttività, all'innovazione organizzativa, al trasferimento delle tecnologie, alla ricerca di nuovi mercati per il collocamento dei prodotti, all'acquisizione di nuove tecniche di produzione, di gestione e di commercializzazione, nonché per lo sviluppo di sistemi di qualità.

I soggetti indicati nell'art. 2, lettera b), possono usufruire, a norma dell'art. 4, terzo comma, di contributi fino al cinquanta per cento delle spese sostenute per le attività descritte dallo stesso art. 2.

Infine, l'art. 8 dispone che ai soggetti indicati nell'art. 2, lettera a), possono essere concessi finanziamenti agevolati, di importo non superiore a trecento milioni e di durata non superiore a cinque anni, ad un tasso di interesse pari al cinquanta per cento del tasso di riferimento in vigore per il settore cui appartiene l'impresa beneficiaria.

2.2. — Dalla descrizione ora compiuta si desume che le disposizioni impuginate prevedono incentivazioni finanziarie a favore di imprese a prevalente partecipazione femminile ovvero a favore di istituzioni volte a promuovere l'imprenditorialità femminile, al chiaro scopo di agevolarne lo sviluppo, con riferimento ai momenti più importanti del ciclo produttivo, nei vari settori merceologici in cui operano. Si tratta, più precisamente, di interventi di carattere positivo diretti a colmare o, comunque, ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell'occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d'azienda.

In altri termini, le finalità perseguite dalle disposizioni impugnate sono svolgimento immediato del dovere fondamentale — che l'art. 3, secondo comma, della Costituzione assegna alla Repubblica — di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Le «azioni positive», infatti, sono il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate — fundamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) — al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico.

Nel caso di specie, le «azioni positive» disciplinate dalle disposizioni impugnate sono dirette a superare il rischio che diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale. A tal fine è prevista, in relazione a un settore di attività caratterizzato da una composizione personale che rivela un manifesto squilibrio a danno dei soggetti di sesso femminile, l'adozione di un trattamento di favore nei confronti di una categoria di persone, le donne, che, sulla base di una non irragionevole valutazione operata dal legislatore, hanno subito in passato discriminazioni di ordine sociale e culturale e, tuttora, sono soggette al pericolo di analoghe discriminazioni.

Trattandosi di misure dirette a trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità, le «azioni positive» comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, stabilito nell'art. 3, primo comma, della Costituzione. Ma tali differenziazioni, proprio perché presuppongono l'esistenza storica di discriminazioni attinenti al ruolo sociale di determinate categorie di persone e proprio perché sono dirette a superare discriminazioni afferenti a condizioni personali (sesso) in ragione della garanzia effettiva del valore costituzionale primario della «pari dignità sociale», esigono che la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese. Infatti, se ne fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, il rischio che le «azioni positive» si trasformino in fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento, non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna, sarebbe di tutta evidenza.

Ciò non toglie che nel programma di «azioni positive» previsto, in conformità alla precisa indicazione costituzionale che ne affida il compito alla «Repubblica», siano coinvolti anche soggetti pubblici diversi dallo Stato (regioni e province autonome). Ma un coinvolgimento del genere, come la Corte non ha mai mancato di affermare (v., da ultimo, sent. n. 281 del 1992), è costituzionalmente possibile soltanto all'interno di un quadro diretto a garantire un'effettiva coerenza di obiettivi e di comportamenti.

2.3. — Sulla base delle suesposte motivazioni vanno rigettati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalle ricorrenti nei confronti degli artt. 2, 4 e 8 della legge n. 215 del 1992.

Analogamente a quanto si riscontra nella più recente legislazione sociale (sulla quale questa Corte si è già pronunciata: v. sentt. nn. 75, 202, 281 e 406 del 1992), le disposizioni impugnate pongono una disciplina positivamente differenziata in dipendenza di fattori direttamente attinenti a qualità soggettive delle categorie di persone considerate, e non già in ragione delle attività da esse svolte. Questo carattere della disciplina impugnata testimonia la portata generale della stessa, nel senso che contiene misure concernenti le imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile, senza riguardo ai particolari settori materiali nei quali queste operano. Tali settori, infatti, sono presi in considerazione dal legislatore unicamente al fine di specificare la natura imprenditoriale delle attività e non già a quello di privilegiare taluni settori materiali e di riservare ad essi soltanto il superamento delle discriminazioni che si intendono eliminare.

Quanto affermato non porta ad escludere che l'attuazione delle «azioni positive» a favore dell'imprenditoria femminile possa in concreto interferire con le politiche di incentivazione che le regioni o le province autonome promuovono nei settori materiali affidati alle loro competenze. Tale incidenza indiretta, secondo il costante orientamento di questa Corte (v., da ultimo, sentt. nn. 281, 366 e 406 del 1992), non può tuttavia costituire motivo di illegittimità costituzionale, ma esige, piuttosto, la previsione di adeguati strumenti di cooperazione fra lo Stato e le regioni (o le province autonome).

3. — Le considerazioni appena svolte conducono all'accoglimento parziale delle questioni di legittimità costituzionale che le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 6 della legge n. 215 del 1992.

Tale articolo, al primo comma, demanda a un decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro del tesoro, la determinazione dei criteri e delle modalità per la presentazione delle domande e per la concessione delle agevolazioni previste dal già ricordato art. 4. Per questo aspetto le censure mosse dalle ricorrenti vanno rigettate, dal momento che l'attribuzione allo Stato del potere di stabilire programmi di «azioni positive» riguardo all'imprenditoria femminile fa consequenzialmente cadere la pretesa lesività dell'intervento di un decreto ministeriale diretto a fissare i criteri e le modalità per l'attuazione di quei programmi legislativi.

Al contrario, vanno parzialmente accolte le censure che le stesse ricorrenti muovono al secondo comma dell'art. 6, per il quale le agevolazioni sono concesse con decreto del Ministro dell'industria, di concerto con i Ministri competenti per i settori cui appartengono i soggetti beneficiari, ma senza alcuno strumento di cooperazione con le regioni o le province autonome, le cui materie di propria competenza siano interessate dal suddetto decreto.

Le censure delle ricorrenti vanno accolte su quest'ultimo punto, poiché l'esercizio del potere statale di concedere agevolazioni alle imprese a prevalente partecipazione femminile o condotte da donne, giustificato dalla necessità di assicurare condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale in ordine all'attuazione di un valore costituzionale primario, come la realizzazione dell'eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini nel campo dell'imprenditoria, produce indubbe interferenze sullo svolgimento delle competenze regionali (o provinciali), allorché le agevolazioni da concedere riguardino imprese operanti in settori materiali sottoposti alla disciplina dei poteri regionali (o provinciali) medesimi. In relazione a tali interferenze, il principio costituzionale di leale cooperazione esige che la decisione statale di concessione delle predette agevolazioni sia preceduta da forme di raccordo con le regioni (o le province autonome) nel cui ambito di competenza ricadono le attività delle imprese destinatarie dei benefici previsti dalla legge n. 215 del 1992. Tale esigenza di cooperazione, che peraltro la disposizione impugnata soddisfa unicamente nei rapporti con gli altri ministeri (mediante il «concerto»), si impone tanto più nei rapporti con le regioni e le province autonome, dal momento che l'art. 12 della legge impugnata prevede che queste ultime concorrano — attraverso la predisposizione di propri programmi di «azioni positive» coerenti con quelli nazionali — al raggiungimento degli obiettivi di eguaglianza sostanziale perseguiti dalla legge stessa.

Per le ragioni ora esposte, quando la concessione delle agevolazioni da parte del Ministro dell'industria interferisce con competenze attribuite alle regioni a statuto ordinario e alle province autonome, il relativo potere non può essere esercitato senza che sia previsto un adeguato strumento di collaborazione tra Stato e regioni (o province autonome).

4. — Non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate da entrambe le ricorrenti nei confronti dell'art. 12 della legge n. 215 del 1992.

Nel prevedere che le regioni e le province autonome, in vista di finalità coerenti con la stessa legge, attuino, in accordo con le associazioni di categoria, programmi che prevedano la diffusione di informazioni mirate, nonché la realizzazione di servizi di consulenza e di assistenza tecnica, di progettazione organizzativa, di supporto alle attività agevolate dalla legge medesima, l'art. 12 violerebbe l'autonomia organizzativa garantita alle regioni e alle province autonome là dove stabilisce, secondo la prospettazione delle ricorrenti, la necessità dell'accordo con le associazioni di categoria. La stessa sfera di competenze sarebbe violata, sempre secondo le ricorrenti, anche dal secondo comma dello stesso articolo, che prevede, per la realizzazione dei predetti programmi, la stipulazione di convenzioni con enti pubblici e privati, presenti nel territorio, aventi esperienza in materia. Infine, anche il terzo comma dell'art. 12 sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto violerebbe l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, per aver limitato la possibilità per le regioni e le province autonome di attingere al Fondo nazionale ad un ammontare non superiore al trenta per cento della spesa prevista, di modo che sarebbero stabiliti oneri finanziari sprovvisti di adeguati mezzi di copertura.

Le censure ora considerate muovono tutte dal presupposto erroneo che le regioni e le province autonome siano obbligate a predisporre i programmi indicati nell'art. 12, con il conseguente vincolo a stipulare le convenzioni e gli accordi previsti e a finanziare le suddette attività, per il settanta per cento, con risorse proprie. In realtà, sia se interpretato nella sua stretta letteralità, sia se collocato in una visione sistematica dell'intera legge, l'art. 12 porta a configurare la predisposizione e la realizzazione dei programmi di «azioni positive» come una facoltà delle regioni e

delle province autonome. Sotto il profilo letterale, occorre considerare che l'articolo in esame mira a predisporre un quadro di coordinamento fra le iniziative a favore dell'imprenditoria femminile poste in essere dallo Stato e quelle concorrenti autonomamente decise dalle regioni e dalle province autonome. L'art. 12, sotto quest'ultimo aspetto, si limita a prevedere la necessità della coerenza dei programmi liberamente determinati dalle regioni (e dalle province autonome) con le finalità d'interesse generale perseguite dalla legge n. 215 del 1992 e a stabilire, anche in relazione al contributo finanziario statale del trenta per cento della spesa prevista per i suddetti programmi, la via preferenziale dell'accordo con le associazioni di categoria (per la predisposizione dei programmi medesimi) e quella della convenzione con enti pubblici e privati aventi particolare esperienza in materia (per la realizzazione dei programmi stessi). Si tratta, com'è evidente, di vincoli e di disposizioni che non possono in alcun modo esser considerati lesivi dell'autonomia costituzionale spettante alle ricorrenti.

5. — Deve, infine, dichiararsi la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Lombardia nei confronti dell'art. 3 della legge n. 215 del 1992, il quale prevede l'istituzione presso il Ministero dell'Industria del Fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile. Infatti, poiché per le ragioni precedentemente illustrate la materia regolata dalla legge in questione sfugge alle competenze regionali o provinciali, vengono conseguentemente a cadere le censure delle ricorrenti in ordine a una presunta violazione della autonomia ad esse assicurata dalle disposizioni statutarie e costituzionali ricordate al punto I della presente motivazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi:*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), nella parte in cui non prevede un meccanismo di cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome in relazione all'esercizio del potere del Ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato concernente la concessione delle agevolazioni alle imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile allorché queste ultime operino nell'ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle regioni e delle province autonome;*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6, primo comma, e 8 della legge 25 febbraio 1992, n. 215, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, nn. 9, 18, 20, 21 e 29; 9, nn. 3, 7 e 8; 15 e 16, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e relative norme di attuazione, e dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione;*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 25 febbraio 1992, n. 215, sollevata, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento, per violazione della propria autonomia organizzativa e dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, e dalla Regione Lombardia, per violazione della propria autonomia organizzativa e dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in connessione con l'art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e l'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* BALDASSARRE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 110

Sentenza 24-26 marzo 1993**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Lavoro - Beneficio dell'esonero delle imprese dagli oneri contributivi I.N.P.S. - Prepensionamento di dipendenti - Subordinazione alla presentazione della domanda ed alla giacenza di questa presso il C.I.P.I. - Irrazionalità - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 85/1965 e 121/1967) - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.**

(D.-l. 29 marzo 1991, art. 5, secondo comma, convertito nella legge 1° giugno 1991, n. 169).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, del d.-l. 29 marzo 1991, n. 108 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno dell'occupazione), convertito nella legge 1° giugno 1991, n. 169, promosso con ordinanza emessa il 5 marzo 1992 dal Pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra la S.p.a. 3M Italia e l'I.N.P.S. ed altri, iscritta al n. 319 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di costituzione della s.p.a. 3M Italia e dell'I.N.P.S.;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avv. Federico Sorrentino per la s.p.a. 3M Italia;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento civile promosso dalla S.p.a. 3M Italia contro l'INPS per far accertare di non essere soggetta all'onere contributivo previsto dall'art. 5, comma 5, del d.-l. 29 marzo 1991, n. 108, convertito nella legge 1° giugno 1991, n. 169, in conseguenza del prepensionamento di undici suoi dipendenti, il Pretore di Milano, con ordinanza del 5 marzo 1992, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto citato, nella parte in cui subordina il beneficio dell'esonero delle imprese dagli oneri contributivi connessi al prepensionamento di dipendenti (con accollo integrale a carico della Cassa integrazione guadagni) non solo alla presentazione della domanda dell'azienda al Ministero del lavoro entro il 28 febbraio 1989, ma altresì alla condizione di «giacenza» della domanda presso il CIPI entro la stessa data. Nella specie la domanda, presentata al Ministero del lavoro il 7 dicembre 1988, alla data del 28 febbraio 1989 non risultava ancora trasmessa al CIPI.

Ad avviso del giudice remittente la norma impugnata viola il principio di eguaglianza e il principio di imparzialità della pubblica amministrazione in quanto fa dipendere il ripristino dello sgravio contributivo previsto dalla legislazione precedente, oltre che da una tempestiva domanda dell'impresa al Ministero del lavoro, da una condizione ulteriore, il cui adempimento è nella disponibilità esclusiva del competente ufficio di detto Ministero, il quale deve curare la trasmissione della domanda e dell'allegata documentazione alla segreteria del CIPI presso il Ministero del bilancio.

2. Nel giudizio davanti alla Corte si è costituito l'INPS, il quale, premesso di non conoscere *la ratio* della condizione in esame, conclude allo stato per l'infondatezza della questione.

Si è pure costituita la parte privata chiedendo che la questione sia dichiarata fondata. Nell'atto di costituzione e in una memoria aggiunta è ampiamente sviluppato l'argomento dell'irragionevolezza della condizione contestata. Secondo la società attrice, la norma impugnata non può spiegarsi se non con l'intento di alleggerire il più possibile il peso dei prepensionamenti sul pubblico erario; ma tale obiettivo deve essere perseguito con mezzi ragionevoli e conformi ai precetti costituzionali.

#### *Considerato in diritto*

1. Dal Pretore di Milano è sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.-l. 29 marzo 1991, n. 108, convertito nella legge 1° giugno 1991, n. 169, nella parte in cui subordina il beneficio dell'esonero delle imprese dagli oneri contributivi previsti dal successivo comma 5, in connessione al prepensionamento di dipendenti, non solo alla presentazione della domanda al Ministero del lavoro entro il 28 febbraio 1989, ma altresì alla condizione di «giacenza» della domanda presso il CIPI entro la medesima data.

La questione è fondata.

Il giudice remittente interpreta la disposizione impugnata nel senso che la domanda di prepensionamento non solo deve essere presentata dall'azienda al Ministero del lavoro entro il 28 febbraio 1989, ma deve anche, entro la stessa data, essere trasmessa al CIPI (Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale) presso il Ministero del bilancio, corredata della proposta di accertamento prevista dall'art. 2, quinto comma, della legge 12 agosto 1977, n. 675. Così interpretata, la norma viola il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione) perchè fa dipendere il diritto delle aziende allo sgravio contributivo dalla maggiore o minore sollecitudine con cui l'ufficio competente del Ministero del lavoro prende in esame le singole domande di prepensionamento e dalla maggiore o minore durata dei tempi tecnici occorrenti per formulare la proposta che deve accompagnare la trasmissione della domanda al CIPI. Più volte questa Corte ha ravvisato una irragionevole disparità di trattamento in norme che subordinavano l'applicazione di un beneficio alla condizione dell'espletamento di una procedura amministrativa entro un certo termine (sentenze nn. 85 del 1965 e 121 del 1967).

3. La norma impugnata potrebbe essere messa in armonia con l'art. 3 della Costituzione in via di interpretazione se fosse consentito intendere la frase «giacenti presso il CIPI» non nel senso (ritenuto dal giudice *a quo*) di «(già) trasmesse al CIPI», bensì nel senso di «non (ancora) definite dal CIPI», concetto, quest'ultimo, includente sia le domande di prepensionamento non ancora trasmesse al CIPI entro il 28 febbraio 1989, sia quelle già trasmesse, ma non ancora decise a tale data. Siffatta interpretazione, sebbene di per sé conforme all'accezione del termine «giacenza» (di una pratica) nel linguaggio burocratico, toglierebbe però al requisito in esame ogni significato normativo, finendo col leggere la disposizione impugnata contenuta in un decreto convertito in legge dopo essere stato reiterato undici volte nei termini in cui era formulata nei primi sei decreti della serie (iniziata dal d.-l. 1° aprile 1989, n. 119), i quali si limitavano a richiedere la presentazione delle domande di prepensionamento entro il 28 febbraio 1989, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.-l. 11 gennaio 1989, n. 5 (non convertito).

La nuova formulazione adottata dall'art. 4, comma 2, del d.-l. 24 aprile 1990, n. 82 (non convertito) e ripetuta nell'art. 5, comma 2, del d.-l. n. 108 del 1991 (convertito), ha tradito l'intenzione del legislatore, che non era quella di restringere la cerchia delle aziende beneficiarie, ma soltanto di precisare (superflualmente) che le domande presentate in data anteriore al 1° marzo 1989, ai fini dell'art. 5, comma 1, del decaduto d.-l. n. 5 del 1989, rimanevano valide anche se alla data del 28 febbraio 1989 non fosse ancora intervenuta una deliberazione positiva del CIPI ai sensi dell'art. 2, quinto comma, della legge n. 675 del 1977, indipendentemente dalla circostanza che entro tale data fossero già state o no trasmesse alla segreteria del CIPI con la proposta del Ministro del lavoro.

Tale intenzione non è ricostruibile dall'interprete in termini compatibili col tenore letterale della disposizione, e pertanto si deve far luogo alla stregua dell'interpretazione rigorosa accolta dal giudice *a quo* — a una dichiarazione di illegittimità costituzionale che espunga dalla norma l'elemento di irrazionalità da cui è oggettivamente inficiata.

4. Resta assorbito l'altro motivo di impugnazione riferito all'art. 97 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.-l. 29 marzo 1991, n. 108 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno dell'occupazione), convertito nella legge 1º giugno 1991, n. 169, nella parte in cui subordina lo sgravio dell'impresa dal contributo all'INPS, previsto dal successivo comma 5, oltre che alla presentazione della domanda di pensionamento anticipato entro il 28 febbraio 1989, anche alla condizione della giacenza della domanda presso il CIPI alla medesima data.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* MENGONI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0294

N. 111

*Sentenza 24-26 marzo 1993*

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

**Processo penale - Prove - Disposizione d'ufficio, da parte del giudice, dell'assunzione di nuovi mezzi di prova - Presunta subordinazione dell'esercizio di tale potere alla preventiva acquisizione delle parti - Erroneità delle premesse interpretative nei giudizi *a quibus* - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

(C.P.P., artt. 468 e 507).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuseppe BORZELLINO;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 468, primo comma e 507 del codice di procedura penale, promossi con ordinanze emesse l'8 novembre 1991 dal Pretore di Palermo (n. 2 ordinanze), il 24 settembre 1991 dal Tribunale di Verona, il 28 ottobre 1991 dal Tribunale di Torino, il 15 ottobre 1991 dal Pretore di Modena, il 29 gennaio ed il 16 marzo 1992 dal Tribunale di Padova, il 9 giugno 1992 dal Tribunale di Roma ed il 5 giugno 1992 dal Tribunale di Rimini (n. 2 ordinanze), rispettivamente iscritte ai nn. 73, 74, 102, 110, 155, 166, 293, 393, 488 e 489 del registro ordinanze 1992 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 9, 10, 13, 14, 22, 35 e 39, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti l'atto di costituzione di Azzari Alberto nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

Uditi l'avv. Piero Longo per Azzari Alberto e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. Nel corso di un procedimento penale nel quale aveva dichiarato inammissibile, per mancata osservanza del termine di deposito, (art. 468 cod. proc. pen.) la lista dei testimoni presentata dal pubblico ministero, il Tribunale di Torino, rilevato che costui non aveva dimostrato l'impossibilità di rispettare il termine né disponeva di altre prove onde, in mancanza di assunzione di prove *ex officio* ai sensi dell'art. 507 cod. proc. pen., si imponeva l'assoluzione del prevenuto — ha sollevato, con ordinanza del 28 ottobre 1991 (r.o. n. 110/1992), una questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei predetti artt. 468, primo comma (nella parte in cui non prevede ipotesi di sanabilità della sanzione di inammissibilità del deposito intempestivo della lista testimoniale) e 507, assumendone il contrasto con gli artt. 112, 76 e 3 della Costituzione.

Il criterio di disponibilità della prova cui l'art. 468 risponde — osserva il Tribunale — incontra nel codice varie eccezioni, tra le quali spicca quella contenuta nell'art. 507, che stabilisce che il giudice, terminata l'acquisizione delle prove, può, nei casi di assoluta necessità, disporre l'assunzione di nuovi mezzi di prova. L'ampia portata di tale norma è, secondo autorevole dottrina, coerente all'indisponibilità dell'oggetto del giudizio e rappresenta un correttivo di tipo inquisitorio all'eventuale inerzia o incompletezza nell'iniziativa delle parti. Ma sul punto se tale potere d'integrazione probatoria d'ufficio possa essere esercitato per supplire alla tardività del deposito della lista testimoniale, la Corte di cassazione (sez. III, 3 dicembre 1990, Ventura) ha condiviso la tesi di chi ritiene che la soluzione positiva vanificherebbe la sanzione di inammissibilità di tali prove — che non potrebbe perciò ritenersi sanabile, in ossequio al divieto di prove a sorpresa — e contraddirebbe al principio informatore del nuovo codice che affida alle parti l'iniziativa e l'onere dell'indicazione dei mezzi di prova: sicché, prevedendo l'art. 507 l'assunzione di «nuovi» mezzi di prova, esso non potrebbe essere utilizzato in caso di inesistenza dell'istruttoria dibattimentale per inerzia delle parti.

Così intesa, la norma confligge però, ad avviso del Tribunale rimettente, con l'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 della Costituzione), che sarebbe in concreto vanificata se non fossero possibili rimedi endoprocedurali — quali quelli previsti per il controllo sulle archiviazioni e sulla qualificazione giuridica del fatto — all'inerzia del pubblico ministero nel deposito delle liste testimoniali: rimedi non surrogabili con l'eventuale responsabilità disciplinare, che non ha rilievo processuale e può anche non sussistere se il mancato deposito dipende da disfunzioni dell'ufficio. Se intesa restrittivamente, la norma confliggerebbe, inoltre, con la direttiva n. 73 (art. 2) della legge delega n. 81 del 1987, dato che in questa il «potere del giudice di disporre l'assunzione di mezzi di prova» non è assoggettato alla condizione che altri ne siano stati già acquisiti ed assunti e dovrebbe consentire, in quanto è finalizzato alla «ricerca della verità», di supplire ad eventuali carenze o insufficienze delle parti.

Sarebbe inoltre ipotizzabile — pur non rilevando nel caso di specie — una violazione dell'art. 24 della Costituzione, se la prova liberatoria decisiva non potesse essere espletata perché non tempestivamente dedotta nelle liste testimoniali. Ma soprattutto, sarebbero violati i principi di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), non apparendo giustificabile la diversità di trattamento processuale e sanzionatorio che, in termini di condanna o assoluzione, verrebbe riservato a due imputati versanti in situazioni analoghe (ad es., coimputati dello stesso reato raggiunti da identici elementi di prova testimoniale, nei confronti dei quali si proceda separatamente), a seconda che la lista sia depositata tempestivamente per l'uno e per l'altro no. Né sarebbe giustificabile che l'acquisibilità di altre prove possa farsi dipendere dall'essere stato effettuato solo nei confronti di uno di costoro un precedente atto processuale (ad es., sequestro del corpo del reato). Più in generale, non sarebbe ammissibile che l'accertamento della verità ed il conseguente esito del procedimento possano variare a seconda della negligenza o meno del pubblico ministero nel deposito della lista testimoniale o a seconda della verificarsi di circostanze del tutto casuali, senza che il giudice possa in qualche modo intervenire, esercitando il potere conferitogli dal legislatore delegante di disporre l'assunzione di mezzi di prova.

2. Della legittimità costituzionale dell'art. 507 cod. proc. pen., «nella parte in cui limita l'esercizio dei poteri istruttori di ufficio da parte del giudice al caso in cui sia «terminata l'acquisizione delle prove» richieste dalle parti con esclusione del caso in cui le parti, pur potendolo, non abbiano richiesto acquisizione di prova alcuna», dubita anche il Tribunale di Verona con ordinanza del 24 settembre 1991 (r.o. n. 102/1992), emessa nel corso di un giudizio per sfruttamento della prostituzione (art. 3, n. 8, legge 20 febbraio 1958, n. 75) in cui il pubblico ministero, dopo aver indicato a testimoni, nelle liste depositate a norma dell'art. 468 cod. proc. pen., la persona offesa ed il di lei marito, aveva poi dichiarato, in sede di richiesta di prove *ex art.* 493 cod. proc. pen., di non volerne assumere alcuna in quanto si era convinto dell'inattendibilità dei predetti. Il Tribunale, dopo aver respinto, perché tardiva, un'istanza di prova tendente a corroborare tale ritenuta inattendibilità, osserva che il nuovo codice, pur se incentrato sul rito accusatorio, fa ampia applicazione di meccanismi tipici del rito inquisitorio e che, in questo quadro, la norma di cui all'art. 507, per la sua portata generale, riferibile a qualsiasi mezzo di prova, svolge un ruolo di clausola di chiusura del sistema e vale a

definire l'intervento d'ufficio del giudice, non solo come eccezionale, ma anche come residuale rispetto all'iniziativa delle parti. Essa è, cioè, destinata ad operare come «*extrema ratio*», quando il giudice rilevi che in concreto le prove già acquisite su richiesta di parte richiedono un'integrazione assolutamente necessaria ad assicurare la funzione conoscitiva del processo ed a garantire quindi che esso tenda effettivamente alla ricerca della verità.

Peraltro, data la sua formulazione letterale, la norma dovrebbe essere intesa nel senso che il giudice non possa esercitare il potere di disporre d'ufficio nuove prove se non quando sia stata conclusa l'acquisizione delle prove richieste dalle parti e non anche nel caso che prove le parti — non ostante il rinvio a giudizio — non ne abbiano richieste affatto. Ed in ragione di tale limitazione essa, ad avviso del Tribunale rimettente, si pone in contrasto con una serie di principi costituzionali, e cioè: *a*) con l'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo della coerenza interna del sistema e dunque della ragionevolezza della norma stessa, che sotto il profilo della disparità di trattamento di situazioni analoghe, non essendovi alcun ragionevole motivo acché non sia equiparata al fatto che il giudice ritenga incompleta la prova richiesta dalle parti la situazione in cui le parti, totalmente inerti, non consentano al giudice di conoscere alcunché della vicenda sostanziale; *b*) con l'art. 112 della Costituzione, risolvendosi la situazione di stallo determinata dalla scelta processuale delle parti in un solo apparente esercizio dell'azione penale; *c*) con gli artt. 25 e 3 della Costituzione, dati i nessi tra l'obbligatorietà dell'azione penale ed i principi di legalità e di eguaglianza posti in luce nella sentenza n. 88 del 1991 di questa Corte; *d*) con l'art. 101, secondo comma, della Costituzione, sia perché ne risulterebbe lesa la posizione di istituzionale indipendenza del pubblico ministero e la sua funzione di tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge (cfr. sentenza cit.), sia perché il giudice verrebbe ad essere vincolato, in ordine alla decisione nel merito della causa, delle scelte di carattere processuale, per ipotesi anche immotivate, delle parti; *e*) con l'art. 76 della Costituzione dato che il sistema della legge delega è imperniato sul controllo esterno da parte del giudice sull'operato del pubblico ministero (direttive nn. 37, 42, 49, 50, 51, 52) e sull'attribuzione di poteri istruttori di ufficio al giudice, ed esprime anche il criterio (direttiva n. 73) dell'utilità ai fini della ricerca della verità, criterio del tutto vanificato in caso di scelte strategiche delle parti svincolate da qualsiasi potere d'intervento del giudice.

3. — Nel corso di due procedimenti penali nei quali nessuna delle parti aveva chiesto, nel termine prescritto a pena di inammissibilità degli artt. 468 e 567 cod. proc. pen., l'esame di testimoni in ordine ai fatti storici oggetto delle contestazioni (concernenti, rispettivamente, i reati di cui agli artt. 570 e 641 cod. pen.), il Pretore di Palermo — nel presupposto interpretativo che non fosse, di conseguenza, ammissibile neppure l'esame, in qualità di teste, della persona offesa (cfr. Cass., 12 luglio 1990, Malena) e che il potere di assunzione d'ufficio di «nuovi» mezzi di prova di cui all'art. 507 cod. proc. pen. non possa essere esercitato se le parti non abbiano richiesto alcuna prova (cfr. Cass., 3 gennaio 1991, Ventura) — ha sollevato, con due ordinanze di identico tenore emesse l'8 novembre 1991 (r.o. nn. 73 e 74/1992), una questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 507, assumendone il contrasto con gli artt. 76, 3, 101, 111 e 112 della Costituzione.

Sarebbe violata, innanzitutto, la direttiva n. 73 (art. 2) della legge delega — e quindi l'art. 76 della Costituzione — dato che la sua formulazione letterale evidenzia, ad avviso del rimettente, che si intendeva attribuire al giudice un ampio potere di disporre l'assunzione di mezzi di prova secondo le necessità evidenziate dal processo, sicché sarebbe arbitraria la sua subordinazione alla preventiva acquisizione di prove che è in facoltà delle parti offrire o meno, quale si evince dall'inciso «Terminata l'acquisizione delle prove...» e dall'aggettivo «nuovi» (riferito ai mezzi di prova) contenuti nell'art. 507 cod. proc. pen.

Sarebbe altresì violato l'art. 3 della Costituzione, in quanto, nel caso di due imputati che si trovino nella medesima situazione giuridica ma siano giudicati separatamente, l'esito dei rispettivi processi resta affidato alla decisione discrezionale ed immotivata del pubblico ministero di chiedere o meno l'ammissione di prove, senza che il giudice possa recuperare la parità processuale tra gli imputati disponendo, d'ufficio, quelle prove che si appalesano necessarie per conoscere del fatto contestato.

Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 101 e 111 della Costituzione, dato che il potere del giudice viene subordinato all'esercizio meramente discrezionale di un potere di parte e che la decisione assolutoria basata sulla totale assenza di prove sarebbe motivata solo formalmente.

La norma violerebbe, infine, anche l'art. 112 della Costituzione dato che di fatto consente al pubblico ministero (che ometta immotivatamente di richiedere l'ammissione di prove) l'elusione sostanziale dell'obbligo di esercitare l'azione penale.

4. — Una questione di legittimità costituzionale dell'art. 507 cod. proc. pen. è stata altresì sollevata, con ordinanza del 29 gennaio 1992 (r.o. n. 166/1992), dal Tribunale di Padova che, dopo aver dichiarato l'inammissibilità della prova testimoniale richiesta dal pubblico ministero, osserva che l'utilizzo dei poteri conferiti da tale norma (che nella specie avverrebbe in carenza di ogni'altra prova e dovrebbe avere ad oggetto le medesime prove non ammesse) è

precluso dal fatto che essa dispone che le prove devono essere nuove — e cioè diverse da quelle che le parti hanno indicato o avrebbero potuto indicare in base agli atti a loro disposizione — e possono essere ammesse solo dopo l'acquisizione delle prove assunte ad iniziativa delle parti. Di qui, la ritenuta violazione dell'art. 76 della Costituzione, dato che tali limiti non sarebbero desumibili dalla già citata direttiva n. 73 della legge delega.

5. — In un procedimento penale nel quale aveva dichiarato inammissibile, per la sua genericità, l'unica richiesta di prova testimoniale avanzata dal pubblico ministero, il Pretore di Modena, assumendo di non poter introdurre d'ufficio tale prova ai sensi dell'art. 507 cod. proc. pen., perchè non potrebbe considerarsi «nuova» quella già oggetto di richiesta delle parti e perchè tale potere non sarebbe esercitabile in ipotesi di totale carenza di prove, ha sollevato, con ordinanza del 15 ottobre 1991 (r.o. n. 155/1992) una questione di legittimità costituzionale della predetta norma, assumendone il contrasto con gli artt. 112 e 76 della Costituzione.

Il sistema costituzionale — osserva il Pretore — impone l'indisponibilità dell'azione penale e quindi del tema del processo, sicchè scelte o atteggiamenti negligenti del pubblico ministero non possono impedire che su di esso il giudice pervenga ad un'effettiva pronuncia di merito: onde la necessità di garantire a questi un potere di controllo e di intervento sostitutivo, per riaffermare le garanzie di legalità ed uguaglianza, impedire che l'esercizio dell'azione penale resti meramente apparente ed evitare che una speculare inattività della difesa conduca a violare il principio di indisponibilità della libertà personale (art. 13 della Costituzione).

Poichè inoltre le predette preclusioni non figurano nella direttiva n. 73 della legge delega, il rimettente la ritiene violata — e, con essa, l'art. 76 della Costituzione — dato che, per il carattere strutturale e sistematico e per i decisivi effetti che hanno sull'esito del giudizio, esse non avrebbero potuto non essere espressamente previste.

6. — Nel corso di un procedimento penale nel quale la posizione dell'imputato Azzari Alberto era stata separata da quella degli altri imputati e poi riunita in fase predibattimentale, il Tribunale di Padova dichiarava inammissibili nei confronti del primo — per mancato deposito della lista *ex art.* 468 cod. proc. pen. — le prove (testi e consulenza tecnica) già ammesse nei confronti degli altri. Ritenendo che le medesime prove non potessero essere introdotte d'ufficio *ex art.* 507 cod. proc. pen. perchè non nuove né successive ad altre (nella specie mancanti) introdotte dalle parti, il Tribunale, con ordinanza del 16 marzo 1992, (r.o. n. 293/1992), censura il medesimo art. 507 per violazione: *a)* dell'art. 76 della Costituzione, dato che la citata direttiva n. 73 non conterrebbe i suddetti limiti; *b)* dell'art. 112 della Costituzione, perchè in caso di mancata richiesta della prova o di decadenza dalla stessa *ex art.* 468, il rispetto dell'obbligo di esercitare l'azione penale sarebbe solo apparente; *c)* dell'art. 3 della Costituzione, in quanto la norma sarebbe irragionevole e fonte di disparità di trattamento di casi consimili: ciò che sarebbe particolarmente evidente nel caso di specie, dato che l'Azzari, a differenza degli altri imputati, dovrebbe essere immediatamente prosciolto *ex art.* 129 cod. proc. pen. per il solo fatto della tardiva presentazione della lista testimoniale nei suoi confronti.

7. — In un procedimento penale nel quale alla dichiarata inammissibilità delle prove testimoniali richieste dal pubblico ministero per tardività di presentazione della lista *ex art.* 468 cod. proc. pen. sarebbe conseguita una pronuncia assolutoria per carenza di prove, il Tribunale di Roma, ritenendo di non poter esercitare il potere di cui all'art. 507 cod. proc. pen. perchè limitato ad un mero intervento integrativo di una precedente attività istruttoria svolta a richiesta di parte, ha sollevato, con ordinanza del 9 giugno 1992 (r.o. n. 393/1992), una questione di legittimità costituzionale di detta disposizione, assumendone il contrasto: *a)* con l'art. 76 della Costituzione, perchè la citata direttiva n. 73 non confina il potere del giudice nei limiti di una attività integrativa delle richieste istruttorie delle parti, cui non può essere riconosciuta la disponibilità del processo penale in ragione della indisponibilità degli interessi protetti; *b)* con l'art. 112 della Costituzione, dato che questo comporta che l'azione penale, una volta esercitata (con la richiesta di rinvio a giudizio), è irretrattabile, mentre l'inerzia del pubblico ministero nel richiedere tempestivamente le prove si traduce in un sostanziale ritiro dell'istanza di punizione; *c)* con l'art. 102 della Costituzione, perchè la funzione giurisdizionale non può essere razionalmente esercitata se al giudice viene resa impossibile una compiuta conoscenza delle circostanze di fatto su cui deve pronunciarsi e perchè in mancanza di prove la decisione assolutoria di merito finisca in realtà per avere un contenuto esclusivamente processuale (e ciononostante preclude un secondo giudizio art. 649 cod. proc. pen.); *d)* con l'art. 111 della Costituzione, dato che l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali presuppone un'adeguata conoscenza dei fatti da giudicare.

8. — Ritenendo che il potere di assunzione d'ufficio di «nuovi» mezzi di prova di cui all'art. 507 cod. proc. pen. sia riservato alle ipotesi eccezionali in cui, all'esito dell'acquisizione delle prove dibattimentali, emerga l'assoluta necessità di integrazione dell'istruzione attraverso mezzi di prova che le parti non avevano potuto richiedere fin dagli atti preliminari al dibattimento nei termini fissati a pena di decadenza, e che perciò tale potere non possa essere utilizzato come nei casi di specie richiedeva il pubblico ministero — per sopperire a lacune istruttorie delle parti ovvero percludere le preclusioni in cui esse siano incorse, il Tribunale di Rimini, con due ordinanze di identico tenore emesse il 5 giugno 1992 (r.o. nn. 488 e 489 del 1992), ha sollevato una questione di legittimità costituzionale di detta disposizione, assumendone il contrasto con gli artt. 2, 24, secondo e quarto comma, 77, primo comma e 112 della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, l'introduzione del requisito della «novità» della prova da assumere contrasterebbe con l'assenza di limitazioni nella corrispondente direttiva (n. 73) della legge delega. Inoltre, una disciplina ispirata al principio della essenziale disponibilità delle parti in merito all'assunzione delle prove sarebbe incompatibile con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 della Costituzione). Infine, poiché lo scopo del processo penale resta pur sempre l'accertamento della verità, la comminatoria di decadenze assolute ed insanabili in materia di assunzione di prove decisive potrebbe anche compromettere, nell'ipotesi di negligente difesa, il diritto alla prova riconosciuto all'imputato, garantito come diritto inviolabile dagli artt. 2 e 24, secondo comma, della Costituzione anche per l'esigenza di evitare errori giudiziari, sancita dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

9. Nel giudizio instaurato con la seconda delle ordinanze del Tribunale di Padova si è costituita la parte privata Azzari Alberto, rappresentata e difesa dall'avv. Piero Longo.

Ad avviso della difesa, non sussiste la dedotta violazione della legge delega perché l'attribuzione al giudice di poteri più ampi di quelli integrativi conferitigli dall'art. 507 sconvolgerebbe l'intimo tessuto del sistema accusatorio e contrasterebbe con l'esigenza che egli non abbia una pregressa conoscenza dei fatti di causa. Né essi potrebbero giustificarsi con le esigenze di ricerca della verità, dato che — come dimostrano istituti quali le decadenze, le nullità, le inammissibilità e simili — il fine cui il processo tende è la verità legale e non quella storica.

D'altra parte, la censura di violazione dell'art. 112 della Costituzione sarebbe frutto di confusione tra l'esercizio dell'azione penale e la ritualità e conformità alle norme di esso. Né sarebbe fondato il sospetto di disparità di trattamento, dato che, nel giudizio *a quo*, ad una analogia di posizioni sostanziali tra gli imputati fa riscontro una diversità di situazioni processuali.

10. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, è intervenuto in tutti i predetti giudizi con memorie di identico contenuto.

Ad avviso dell'Avvocatura, le censure mosse dai giudici *a quibus* all'art. 507 cod. proc. pen. sono infondate perché muovono da un'interpretazione restrittiva di tale norma, non ispirata a criteri di ragionevolezza e coerenza sistematica e contraria alla sua *ratio*.

Il requisito dell'esaurimento dell'istruzione dibattimentale, infatti, mira solo ad impedire che il giudice, attraverso il potere di integrazione, possa interferire nell'esercizio del diritto alla prova riconosciuto alle parti; ma sarebbe del tutto irragionevole — proprio perché si tratta di un potere configurato come *extrema ratio* ed ancorato a parametri di «assoluta necessità» — precluderne l'esercizio proprio nelle ipotesi in cui, a causa dell'inerzia delle parti, l'esigenza di un tale intervento è più radicale.

Anche per quanto attiene al requisito della «novità», una lettura ragionevole e sistematicamente corretta della norma porta, secondo l'Avvocatura, a concludere che il requisito della «novità» debba essere riferito alle prove effettivamente assunte e che sia consentito al giudice ammettere d'ufficio qualsiasi prova «nuova», anche quella dalla quale le parti siano decadute per irritualità della richiesta.

A conforto di tale interpretazione sta, secondo l'interveniente, la *ratio* della citata direttiva n. 73 che, preordinando l'attribuzione al giudice di poteri di impulso e di integrazione dell'attività delle parti al fine della «ricerca della verità», assegna ad essi proprio una funzione «suppletiva» dell'inerzia delle parti. In questo senso è, del resto, la più recente giurisprudenza della Corte di cassazione (sez. II, 4 novembre 1991, Paoloni) che — abbandonando il precedente orientamento restrittivo, recepito dai giudici *a quibus* — ha sottolineato come questo contrasti con i principi informativi del nuovo rito «proteso all'accertamento della verità nell'aperta e leale dialettica tra le parti», ed ha evidenziato che, considerato nell'ottica del perseguimento di tale fine, il parametro dell'«assoluta necessità» impone, «secondo logica», di superare ogni altro ostacolo, così intendendo riferirsi alle preclusioni determinate dall'inerzia delle parti. Inoltre, con riferimento al parametro della «novità», la Corte ha chiarito come debbano essere considerate «nuove» tutte le prove non vietate dalla legge, ancorché anteriormente ritenute inammissibili o inconferenti. Sia nella delega che nel codice è, cioè, riconosciuto al giudice nella fase dell'istruttoria dibattimentale un ruolo «che non è quello di un semplice controllore o di un direttore di orchestra» e i cui poteri officiosi in ordine alla ammissione delle prove, proprio perché residuali e delimitati entro rigorosi confini, non possono che essere svincolati dal potere dispositivo delle parti.

#### *Considerato in diritto*

1. Dato che le dieci ordinanze di rimessione indicate in epigrafe investono la medesima disposizione di legge e prospettano questioni identiche o analoghe, è opportuna la riunione dei relativi giudizi.

2. — L'art. 507 del codice di procedura penale stabilisce che «Terminata l'acquisizione delle prove, il giudice, se risulta assolutamente necessario, può disporre anche di ufficio l'assunzione di nuovi mezzi di prove». Le ordinanze di rimessione muovono dal presupposto interpretativo che le condizioni alle quali tale norma subordina il potere del giudice di assunzione d'ufficio di mezzi di prova — e cioè che l'acquisizione delle prove richieste dalle parti sia terminata e che si tratti di prove «nuove» — siano da intendere nel senso che tale potere non possa essere esercitato né nel caso in cui da tali prove le parti siano decadute per la mancata o tardiva indicazione dei testimoni nella lista prevista dall'art. 468 cod. proc. pen., né nel caso in cui non via sia stata ad iniziativa di esse una qualunque attività probatoria.

Sulla base di tale presupposizione, i giudici *a quibus* propongono ora l'una, ora l'altra di una serie di censure di costituzionalità, con le quali, considerandole cumulativamente, si dubita che il predetto art. 507 contrasti:

con l'art. 76 della Costituzione (secondo tutte le ordinanze, o l'art. 77, primo comma per le ordd. nn. 488 e 489/1992), dato che la direttiva n. 73 della legge delega (art. 2) non pone tali limitazioni al potere del giudice di disporre l'assunzione di mezzi di prova, che dovrebbe invece consentire, in quanto finalizzato alla «ricerca della verità», di supplire ad eventuali inerzie o insufficienze delle parti; ed inoltre perché il sistema della delega è imperniato sul controllo esterno da parte del giudice sull'operato del pubblico ministero (direttive nn. 37, 42, 49, 50, 51, 52; ord. n. 102/1992) e non consente di confinare il potere del giudice nei limiti di un'attività integrativa delle richieste istruttorie delle parti, alle quali, in ragione dell'indisponibilità degli interessi protetti, non può essere riconosciuta la disponibilità del processo penale (ordd. nn. 155, 166, 293 e 393/1992);

con l'art. 112 della Costituzione (tutte le ordinanze, salvo la n. 166/1992), dato che l'inerzia del pubblico ministero nel richiedere (tempestivamente) l'ammissione delle prove si risolve in esercizio solo apparente dell'azione penale e si traduce in sostanziale ritiro dell'istanza di punizione, contrario all'irretrattabilità conseguente al principio di obbligatorietà dell'azione penale; e perché è incompatibile con detto principio una disciplina ispirata al principio di disponibilità dell'oggetto del processo;

con gli artt. 25 e 3 della Costituzione, dati i nessi tra obbligatorietà dell'azione e principi di legalità ed uguaglianza posti in luce nella sentenza n. 88 del 1991 (ord. n. 102/1992);

con l'art. 3 della Costituzione (ordd. nn. 73, 74, 102, 110, 293/1992), in quanto non è razionalmente giustificabile la diversità di trattamento che, in termini di condanna o assoluzione, consegue all'essere stata la lista testimoniale depositata tempestivamente o no (in particolare, nel caso di coimputati dello stesso reato nei cui confronti si sia proceduto separatamente: ord. n. 293/1992); e perché non è ragionevole che tale diversità possa dipendere da scelte discrezionali, immotivate e insindacabili del pubblico ministero, né è coerente al sistema un diverso trattamento a seconda che le prove siano incomplete ovvero mancanti per inerzia delle parti;

con l'art. 101, secondo comma, della Costituzione, perché il potere del giudice di decisione<sup>2</sup> del merito della causa viene ad essere vincolato all'esercizio meramente discrezionale di un potere delle parti (ordd. nn. 73, 74/1992) ed alle scelte di carattere processuale, in ipotesi anche immotivate, di costoro (ord. n. 102/1992);

con l'art. 102 della Costituzione, perché la funzione giurisdizionale non può essere razionalmente esercitata se al giudice viene resa impossibile una compiuta conoscenza delle circostanze di fatto su cui deve pronunciarsi e perché in mancanza di prove la decisione assolutoria di merito finisce in realtà per avere un contenuto esclusivamente processuale (ord. n. 393/1992);

con l'art. 111 della Costituzione, perché una decisione assolutoria fondata sulla totale assenza di prove risulta motivata solo formalmente (ordd. nn. 73, 74/1992) e perché l'obbligo di motivazione presuppone un'adeguata conoscenza dei fatti da giudicare (ord. n. 393/1992);

con gli artt. 2 e 24, secondo e quarto comma, della Costituzione, perché, dato che lo scopo del processo penale resta pur sempre l'accertamento della verità, la comminatoria di decadenze assolute ed insanabili in materia di assunzione di prove decisive potrebbe anche compromettere, nell'ipotesi di negligente difesa, il diritto alla prova riconosciuto all'imputato, garantito come diritto inviolabile anche per l'esigenza di evitare errori giudiziari (ordd. nn. 488, 489/1992).

In aggiunta a ciò, il Tribunale di Torino (ord. n. 110/1992) dubita anche che l'art. 468 cod. proc. pen., in combinato disposto con il predetto art. 507, contrasti, per i motivi predetti, con gli artt. 112, 76 e 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede ipotesi di sanabilità della sanzione di inammissibilità per intempestivo deposito della lista testimoniale.

— Fin dall'entrata in vigore del nuovo codice, l'interpretazione dell'art. 507 è stata oggetto di un vivace dibattito in dottrina e di contrasti in giurisprudenza, tanto di merito che di legittimità. In seno alla Corte di cassazione, in particolare, alcune pronunce hanno sostenuto l'interpretazione restrittiva fatta propria dai giudici rimettenti, mentre altre ne hanno adottato una più ampia, che intende in modo assai diverso i presupposti per l'esercizio del potere giudiziale in questione. A dirimere il contrasto così insorto è intervenuta, nell'imminenza della decisione di questa Corte, la sentenza 6 novembre - 21 novembre 1992, n. 11227 delle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione, la quale ha stabilito: *a*) che il potere del giudice di assunzione, anche d'ufficio, di mezzi di prova ben può essere esercitato anche se si tratti di prove dalle quali le parti siano decadute — per mancata o irrituale indicazione nella lista di cui all'art. 468 cod. proc. pen. — dovendo intendersi per prove «nuove» ai sensi dell'art. 507 (così come dell'art. 603) tutte quelle precedentemente non disposte, siano esse preesistenti o sopravvenute, conosciute ovvero sconosciute; *b*) che tale potere suppletivo non trova ostacolo nella circostanza che non vi sia stata alcuna acquisizione probatoria ad iniziativa delle parti, dato che la locuzione «terminata l'acquisizione delle prove» indica non il presupposto per l'esercizio del potere del giudice, ma solo il momento dell'istruzione dibattimentale a partire dal quale — nell'ipotesi normale in cui tali acquisizioni vi siano state — può avvenire l'assunzione delle nuove prove.

Nonostante l'autorevolezza della decisione delle Sezioni Unite, la diffusione che ha avuto, in più direzioni, l'opposto indirizzo interpretativo fatto proprio dai giudici *a quibus* rende necessario che questa Corte proceda a verificare la coerenza dell'uno o dell'altro orientamento, nei loro fondamenti ed esiti, con la legge delega e con i principi costituzionali che questa espressamente richiama (art. 2, prima parte).

4. Considerata nelle sue premesse ispiratrici, l'interpretazione dell'art. 507 cui i giudici rimettenti aderiscono, secondo la quale il potere del giudice di assumere d'ufficio mezzi di prova sarebbe precluso dalla carenza di attività probatorie delle parti e dalle decadenze in cui queste siano incorse, muove — come rilevano le Sezioni Unite della Cassazione — da una concezione alla stregua della quale il nuovo codice processuale «non tenderebbe alla ricerca della verità ma solo ad una decisione correttamente presa in una contesa dialettica tra le parti, secondo un astratto modello accusatorio nel quale «un esito vale l'altro, purché correttamente ottenuto».

Detto in altri termini, un processo penale rispondente a tale modello sarebbe una tecnica di risoluzione dei conflitti nel cui ambito al giudice sarebbe riservato essenzialmente un ruolo di garante dell'osservanza delle regole di una contesa tra parti contrapposte, ed il giudizio avrebbe la funzione non di accertare i fatti reali onde pervenire ad una decisione il più possibile corrispondente al risultato voluto dal diritto sostanziale, ma di attingere — nel presupposto di un'accentuata autonomia finalistica del processo — quella sola «verità» processuale che sia possibile conseguire attraverso la logica dialettica del contraddittorio e nel rispetto di rigorose regole metodologiche e processuali coerenti al modello.

In questa prospettiva, si assume che la caratterizzazione del nuovo processo come processo di parti comporta l'operatività di un principio dispositivo sotto il profilo probatorio. A ciò consegue, da un lato, l'espansione degli spazi di discrezionalità della parte pubblica e l'accentuazione dell'oralità come strumento della formazione della prova in dibattimento; dall'altro, la configurazione del potere di intervento del giudice in materia di prova come eccezionale, e perciò precluso dall'inattività delle parti o dall'inosservanza da parte di esse delle regole poste a presidio della correttezza della loro «contesa».

5. Va premesso, sul piano metodologico, che la considerazione dell'ordinamento processual-penale italiano va condotta, a prescindere da astratte modellistiche, sulla base del tessuto normativo positivo, la cui interpretazione e comprensione non può che derivare da un'attenta lettura dei principi e criteri direttivi enunciati nella legge delega e dei principi costituzionali di cui questa, come si è detto, richiede l'attuazione. Non va, cioè, dimenticato che «il sistema processuale delineato nella legge delega e poi concretamente attuato nel codice è tutt'affatto originale, dato che tende bensì (art. 2, prima comma) ad attuare «i caratteri del sistema accusatorio», ma «secondo i principi ed i criteri» specificati nelle direttive che seguono» (sentenza n. 88 del 1991); e che, poiché la stessa norma detta ancor prima l'obbligo di «attuare i principi della Costituzione», un'adeguata considerazione dell'ordinamento effettivamente vigente non può prescindere dagli interventi correttivi che questa Corte si è trovata a dover apportare.

6. Alla luce di tale premessa, mette conto innanzitutto di notare che la stessa caratterizzazione del processo penale italiano come «processo di parti», nella misura in cui evoca lo schema di una contesa tra parti contrapposte operanti sul medesimo piano, non può non considerare che il pubblico ministero è un magistrato indipendente appartenente all'ordine giudiziario che «non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge» (sentenza n. 88 del 1991 cit.), cui è perciò demandato anche il compito di svolgere gli «accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini» (art. 358 cod. proc. pen.).

Inoltre, a salvaguardia del principio di obbligatorietà dell'azione penale, gli spazi di discrezionalità della parte pubblica sono stati rigorosamente contenuti, circondando il potere di archiviazione con una fitta rete di controlli e dettando in materia una regola di giudizio rispettosa di tale principio (cfr. sentenza n. 88 del 1991, cit.). E questa Corte, dal canto suo, ha riscontrato l'«incompatibilità con un ordinamento costituzionale fondato sui principi di uguaglianza e di legalità della pena, di una disciplina» (del giudizio abbreviato) «che affida(va) a scelte discrezionali immotivate e, quindi, insindacabili – del pubblico ministero l'accesso dell'imputato ad un rito dal quale scaturiscono automaticamente rilevanti effetti sulla determinazione della pena» (cfr. sentenza n. 92 del 1992).

7. Quanto, poi, alla tecnica del processo, è ben vero che l'esigenza di accentuare la terzietà del giudice – perciò programmaticamente ignaro dei precedenti sviluppi della vicenda procedimentale – ha condotto ad introdurre, di massima, un criterio di separazione funzionale delle fasi processuali, allo scopo di privilegiare il metodo orale di raccolta delle prove, concepito come strumento per favorire la dialettica del contraddittorio e la formazione nel giudice di un convincimento libero da influenze pregresse. Ma tale opzione metodologica non ha fatto, né poteva far trascurare che «fine primario ed ineludibile del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità» (sentenza n. 255 del 1992), e che ad un ordinamento improntato al principio di legalità (art. 25, secondo comma, della Costituzione) – che rende doverosa la punizione delle condotte penalmente sanzionate – nonché al connesso principio di obbligatorietà dell'azione penale (cfr. sentenza n. 88 del 1991 cit.) non sono consone norme di metodologia processuale che ostacolano in modo irragionevole il processo di accertamento del fatto storico necessario per pervenire ad una giusta decisione (cfr. la sentenza n. 255 del 1992).

Simili regole di predeterminazione legale del valore persuasivo delle prove sono, d'altra parte, dissonanti rispetto ai principi di fondo del nuovo codice, che «fa salvo (e, in aderenza ai principi costituzionali, non poteva essere altrimenti) il principio del libero convincimento, inteso come libertà del giudice di valutare la prova secondo il proprio prudente apprezzamento, con l'obbligo di dar conto in motivazione dei criteri adottati e dei risultati conseguiti» (art. 192 cod. proc. pen.; cfr. sent. n. 255 del 1992, cit.). Più in generale – come si è chiarito nella stessa decisione – il nuovo codice, se ha prescelto la dialettica del contraddittorio dibattimentale ed il metodo orale quali criteri maggiormente rispondenti all'esigenza di ricerca della verità, ha però nel contempo provveduto a temperarne opportunamente la portata in riferimento agli elementi di prova non compiutamente (o non genuinamente) acquisibili con tale metodo, adottando per essi un principio di non dispersione degli elementi di prova.

8. La configurazione del potere istruttorio conferito al giudice dall'art. 507 come eccezionale, e quindi da escludere in caso di decadenza o inattività delle parti, discende, nella logica presupposta dai giudici rimettenti, dall'assunzione dell'immanenza nel nuovo codice, come conseguenza della scelta accusatoria, di un principio dispositivo in materia di prova. Si tratta, però, di un assunto che non trova riscontro né nei principi della delega né nel tessuto normativo concretamente disegnato nel codice.

È, per la verità, incontrovertibile che sarebbe contrario ai principi costituzionali di legalità e di obbligatorietà dell'azione concepire come disponibile la tutela giurisdizionale assicurata dal processo penale. Ciò, invero, significherebbe, da un lato, recidere il legame strutturale e funzionale tra lo strumento processuale e l'interesse sostanziale pubblico alla repressione dei fatti criminosi che quei principi intendono garantire; dall'altro, contraddire all'esigenza, ad essi correlata, che la responsabilità penale sia riconosciuta solo per i fatti realmente commessi, nonché al carattere indisponibile della libertà personale.

Sotto questo profilo, è significativo che il nuovo codice non conosca procedure in cui la concorde richiesta delle parti vincoli il giudice sul merito della decisione; prova ne sia che ad un simile esito non conduce neanche l'istituto dell'applicazione di pena su richiesta (cfr. sentenza n. 313 del 1990).

Ma un principio dispositivo non può dirsi esistente neanche sul piano probatorio, perché ciò significherebbe rendere disponibile, indirettamente, la stessa *res iudicanda*.

Ed anche qui la riprova si ha nell'altro rito speciale in cui maggior spazio è riservato alla volontà delle parti, e cioè nel giudizio abbreviato, dato che in esso l'accordo di queste sulle prove utilizzabili non vincola il giudice sulla loro conclusione; ed anzi non può neanche essere inteso – come ripetutamente segnalato da questa Corte (sentenze nn. 92 del 1992 e 56 del 1993) – come assolutamente preclusivo delle integrazioni probatorie eventualmente necessarie, pena la sua incompatibilità coi principi costituzionali.

Ma l'assunzione di un principio dispositivo in materia di prova non trova riscontro nella normativa positiva neanche sul terreno del giudizio ordinario. Il metodo dialogico di formazione della prova è stato, invero, prescelto come metodo di conoscenza dei fatti ritenuto maggiormente idoneo al loro per quanto più possibile pieno accertamento, e non come strumento per far programmaticamente prevalere una verità formale risultante dal mero confronto dialettico tra le parti sulla verità reale; altrimenti, ne sarebbe risultata tradita la funzione conoscitiva del processo, che discende dal principio di legalità e da quel suo particolare aspetto costituito dal principio di obbligatorietà dell'azione penale.

In questo quadro, il diritto alla prova delle parti ha certamente, nella struttura del processo, un ruolo centrale, dato che le loro richieste sono assistite da una presunzione (relativa) di ammissibilità (art. 190, primo comma) e che per garantire la correttezza del loro confronto dialettico è stato introdotto un rigoroso regime di decadenza dalle prove (art. 468).

Ma altro è assicurare la pienezza e lealtà del contraddittorio delle parti, altro è inferirne che un tale regime abbia anche un effetto preclusivo dell'introduzione ad iniziativa del giudice delle prove necessarie all'accertamento dei fatti, rispetto alle quali le parti siano rimaste inerti o dalle quali siano decadute. Che l'assunzione del metodo dialettico non precluda al giudice gli interventi necessari ad acclarare la vicenda ipotizzata nell'imputazione si desume, innanzitutto, dal principio che collega l'assunzione delle prove non disciplinate dalla legge alla loro idoneità «ad assicurare l'accertamento dei fatti» (art. 189) e dall'enunciazione generale sull'ammissione delle prove d'ufficio nei casi stabiliti dalla legge che, non a caso, segue immediatamente quella sul riconoscimento del diritto delle parti alla prova (art. 190, secondo comma, cod. proc. pen.); e, quanto alla fase dibattimentale, dal potere del giudice di disporre d'ufficio perizie senz'altro presupposto che non sia quello della loro rilevanza (art. 508, primo comma); dalle ipotesi in cui alle acquisizioni dibattimentali tramite lettura di atti si può procedere *ex officio* (artt. 511, 511 bis); dal potere riconosciuto al giudice d'appello (art. 603, terzo comma) di procedere alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale quando la ritenga «assolutamente necessaria», disponendo all'uopo anche le prove che, benché conosciute, non erano state assunte in primo grado.

Del resto, se è vero che il codice detta per l'istruzione dibattimentale regole minuziose sull'ordine di assunzione delle prove e sull'avvicendamento delle parti in tale assunzione al fine di garantire l'attendibilità delle conoscenze giudiziali da queste offerte, è anche vero che, riconoscendo al giudice il potere di indicare alle parti stesse temi di prova nuovi o più ampi e di rivolgere domande alle persone interrogate (art. 506), consente gli adattamenti a tali sequenze correlati all'esercizio di detti poteri, e perciò non lascia alle sole parti lo sviluppo dell'attività probatoria da esse promossa.

Ma è soprattutto dall'art. 507 che si desume l'inesistenza di un potere dispositivo delle parti in materia di prova. Questa Corte ha già avuto modo di dire, nella sentenza n. 241 del 1992, che tale norma — inserita «in un sistema processuale imperniato su un ampio riconoscimento del diritto alla prova e nel quale l'acquisizione del materiale probatorio è rimessa in primo luogo all'iniziativa delle parti» — «conferisce al giudice il potere-dovere d'integrazione, anche d'ufficio, delle prove per l'ipotesi in cui la carenza o insufficienza, per qualsiasi ragione, dell'iniziativa delle parti impedisca al dibattimento di assolvere la funzione di assicurare la piena conoscenza da parte del giudice dei fatti oggetto del processo, onde consentirgli di pervenire ad una giusta decisione». E che essa debba essere intesa in tal modo, lo dimostrano esaurientemente, nella sentenza più volte citata, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, quando ricordano che la lata previsione — contenuta nella direttiva n. 73 della legge delega (da cui l'art. 507 promana)

del «potere del giudice di disporre l'assunzione di mezzi di prova», fu introdotta — e poi mantenuta senza ripensamenti — in coerenza «con una visione più realistica della funzione del giudice, che può e deve essere anche di *supplenza dell'inerzia delle parti* e deve esplicarsi in modo che tutto il tema della decisione gli possa essere chiarito». Il legislatore delegante ha cioè esattamente considerato — in armonia con l'obiettivo di eliminazione delle disuguaglianze di fatto posto dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione — che la «parità delle armi» delle parti normativamente enunciata può talvolta non trovare concreta verifica nella realtà effettuale, sì che il fine della giustizia della decisione può richiedere un intervento riequilibratore del giudice atto a supplire alle carenze di taluna di esse, così evitando assoluzioni o condanne immeritate.

Il potere conferito al giudice dall'art. 507 è, dunque, un potere suppletivo, ma non certo eccezionale. Che poi esso sia connotato da un criterio che la norma pleonasticamente definisce di «assoluta necessità» — e che peraltro la delega neppure prevede — si spiega considerando che il suo esercizio si colloca in una fase in cui è «terminata l'acquisizione delle prove» che siano state svolte ad iniziativa delle parti (artt. 468, 493, 495) o su indicazione del giudice (cit. 506): ditalchè le «nuove prove» la cui possibile esistenza ed esperibilità emerga dal materiale a disposizione del giudice sono soggette, rispetto a quelle inizialmente richieste dalle parti, ad «una più penetrante e approfondita valutazione della loro pertinenza e rilevanza che è correlativa alla più ampia conoscenza dei fatti di causa che il giudice ha ormai conseguito in tale momento» (cfr. sentenza n. 241 del 1992, cit.).

È, del resto, evidente che sarebbe contraddittorio, da un lato, garantire l'effettiva obbligatorietà dell'azione penale contro le negligenze o le deliberate inezie del pubblico ministero conferendo al giudice per le indagini preliminari il potere di disporre che costui formuli l'imputazione (art. 409, quinto comma); e, dall'altro, negare al giudice dibattimentale il potere di supplire ad analoghe condotte nella parte pubblica. L'attribuzione di tale potere ha, anzi, un fondamento maggiore, perché i principi di legalità ed uguaglianza — di cui quello di obbligatorietà dell'azione è strumento (cfr. sentenza n. 88 del 1991) — esigono che il giudice sia messo in grado di porre rimedio anche alle negligenze ed inezie del difensore. Deve quindi convenirsi con le conclusioni cui le Sezioni Unite della Cassazione sono

pervenute: che, cioè, «se si dovessero ritenere possibili entrambe le contrapposte interpretazioni dell'art. 507, dovrebbe optarsi per quella che esclude qualunque preclusione legata all'inerzia delle parti perché essa sola appare conforme alla direttiva n. 73 ed in grado quindi di far escludere una violazione della delega». Tale conclusione va anzi integrata con la considerazione che un'interpretazione diversa da quella qui illustrata contraddirebbe non solo tale direttiva, ma anche i principi costituzionali richiamati nella presente decisione.

Pertanto, poiché le questioni sollevate muovono da premesse interpretative erranee, esse vanno dichiarate non fondate nei sensi di cui in motivazione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 507 del codice di procedura penale — nonché dell'art. 468 dello stesso codice: ord. n. 110/1992 — sollevate, in riferimento a tutti od alcuni degli articoli 2, 3, 24, 25, 76, 77, 101, 102, 111 e 112 della Costituzione, dai Tribunali di Torino, Verona, Padova, Roma e Rimini e dai Pretori di Palermo e Modena con ordinanze emesse, rispettivamente, il 28 ottobre 1991 (r.o. n. 110/1992), 24 settembre 1991 (r.o. n. 102/1992), 29 gennaio 1992 (r.o. n. 166/1992), 16 marzo 1992 (r.o. n. 293/1992), 9 giugno 1992 (r.o. n. 393/1992), 5 giugno 1992 (r.o. nn. 488 e 489/1992), 8 novembre 1991 (r.o. nn. 73 e 74/1992) e 15 ottobre 1991 (r.o. n. 155/1992);*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* SPAGNOLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0295

N. 112

*Sentenza 24-26 marzo 1993*

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

**Radiocomunicazioni - Programmi televisivi - Telemaremma S.r.l. - Regime di concessione - Attività di radiodiffusione televisiva - Posizione di interesse legittimo - Ripetizione di programmi esteri - Posizione di diritto soggettivo - Equiparazione - Rispetto dei principi della riserva di legge e della certezza giuridica - Non fondatezza.**

(Legge 6 agosto 1990, n. 223, artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32).

(Cost., artt. 3, 15, 21 e 41).

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuseppe BORZELLINO;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 15, 16 e 19 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), promosso con ordinanza emessa il 3 marzo 1992 dal tribunale di Firenze nel procedimento civile vertente tra la Telemaremma S.r.l. e l'Amministrazione delle PP.TT., iscritta al n. 183 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 1992:

Visto l'atto di costituzione della Telemaremma S.r.l. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri:

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Felice Vaccaro e Carlo Mezzanotte per la Telemaremma S.r.l. e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri:

*Ritenuto in fatto*

1. Nel corso di un procedimento civile iniziato a seguito dell'emanazione di un provvedimento pretorile d'urgenza, adottato sulla base dell'art. 700 del codice di procedura civile, il tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 15, 16 e 19 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), in riferimento agli artt. 3, 15, 21 e 41 della Costituzione.

Il tribunale di Firenze ricorda che il giudizio *a quo* è stato instaurato in conseguenza di un provvedimento cautelare d'urgenza, con il quale il pretore aveva intimato all'amministrazione delle poste e telegrafi di non dare attuazione all'ordine di disattivazione dell'impianto radioelettrico esercitato dalla società a responsabilità limitata Telemaremma sulla frequenza 67 VHF, essendo quest'ultima assegnata con decreto ministeriale 31 gennaio 1983 al Ministero della difesa per il servizio fisso e al Ministero delle poste e telecomunicazioni per il servizio di radiodiffusione. Durante il predetto giudizio, mentre la società attrice sosteneva di esser titolare di un diritto soggettivo pieno, grazie al quale poteva invocare la tutela del giudice ordinario di fronte alla carenza di potere della pubblica amministrazione, l'Avvocatura dello Stato, invece, eccepeva il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. Intervenuta la legge n. 223 del 1990, le parti precisavano le loro richieste, nel senso che, mentre la resistente domandava una pronuncia di cessazione della materia del contendere, la società Telemaremma prospettava l'illegittimità costituzionale delle norme sopravvenute istitutive del principio della concessione nei confronti dei privati.

Nell'accogliere quest'ultima richiesta, il giudice *a quo* ha sollevato la questione di costituzionalità sopra indicata, precisando che quest'ultima appare rilevante anche per giungere, eventualmente, alla declaratoria della sopravvenuta cessazione della materia del contendere. L'applicabilità delle norme impugnate, infatti, deve essere valutata, secondo il giudice *a quo*, in relazione alla presentazione, ad opera della parte attrice, della domanda di concessione ai sensi dell'art. 32 della legge n. 223 del 1990, al fine di essere inclusa fra coloro che sono autorizzati *ex lege* a continuare provvisoriamente l'attività di radiotelevisiva in svolgimento al momento di entrata in vigore della legge medesima. Sicché, essendo documentato che la società Telemaremma aveva installato il proprio impianto trasmittente anteriormente all'entrata in vigore della predetta legge ed essendo indiscutibile che oggetto del giudizio *a quo* è tanto la valutazione della legittimità del comportamento della pubblica amministrazione di fronte alla posizione soggettiva vantata dalla parte attrice, quanto la decisione sulla validità del titolo di quest'ultima in ordine alla continuazione della propria attività, non dovrebbe dubitarsi della sussistenza della rilevanza in ordine alla sollevata questione.

Sul merito della questione, il tribunale di Firenze osserva che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'esercizio di impianti di radio e tele-diffusione va configurato come un diritto soggettivo perfetto discendente dall'art. 21 della Costituzione ed è, pertanto, tutelato come posizione soggettiva assoluta, collegata alla prima e massima espressione della libertà individuale, la cui limitazione, come si deduce anche dall'art. 15 della Costituzione in relazione a tutte le «forme di comunicazione», può avvenire soltanto attraverso un atto motivato dell'autorità giudiziaria.

L'attività del privato che esercita un'impresa di trasmissione di programmi radiotelevisivi è tutelata anche dall'art. 41 della Costituzione, che, nel garantire la libertà d'iniziativa economica privata, ammette limiti e controlli sulla stessa soltanto per motivi d'utilità sociale e per fini sociali. Sotto tale profilo, l'art. 32 della legge n. 223 del 1990, che permette, a favore di coloro che al momento dell'entrata in vigore della legge operino in situazione di oligopolio di fatto e che presentino entro un certo termine la richiesta della concessione, la prosecuzione dell'esercizio della emittenza in regime autorizzatorio (fino al momento del rilascio o del diniego della concessione), non parrebbe garantire a tutti i privati la possibilità di accesso a tali attività economiche, né conterrebbe limiti conformi a Costituzione, per il fatto che non si vede quali fini di utilità sociale si perseguono con la protezione delle situazioni in atto. Alla violazione dell'art. 41 della Costituzione si aggiunge quella dell'art. 3 della stessa Carta costituzionale, poiché la possibilità di accesso alle suddette attività economiche non sembra affatto garantita a tutti su un piano di parità sostanziale.

Secondo il giudice *a quo*, il punto cruciale delle censure mosse sta in quelle disposizioni della legge n. 223 del 1990 che stabiliscono la necessità di un regime fondato sulla concessione. Sulla base delle sentenze nn. 202 del 1976, 237 del 1984 e, soprattutto, 1030 del 1988, l'installazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche potevano essere soggetti, nell'ambito di un regime basato sulla riserva statale, soltanto a «licenza», cioè a una *species* del *genus* «autorizzazione». Il sistema della legge n. 223 del 1990, pur non avendo più come suo quadro di riferimento un regime di monopolio statale, bensì uno di «regime misto», è invece contraddittoriamente incentrato sul principio della concessione amministrativa, il quale, nel presupporre l'attribuzione di poteri e facoltà, propri del concedente, amplianti una situazione giuridica, postula l'esistenza di un mero interesse legittimo del privato, ontologicamente diverso dal diritto soggettivo perfetto indicato dalla giurisprudenza costituzionale. Questa configurazione, apparentemente contraria alla Costituzione, comporta, secondo il giudice *a quo*, che la tutela della posizione giuridica in questione sia illegittimamente sottratta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Alla luce di tali osservazioni, continua lo stesso giudice, appare contrastante con la Costituzione, oltreché contraddittorio e irrazionale, anche il sistema del «doppio binario», stabilito dall'art. 2 e richiamato dall'art. 38 della legge n. 223 del 1990, in virtù del quale, mentre per l'esercizio di impianti radiotelevisivi è prescritta la concessione, per le imprese che ripetano o diffondano nel territorio italiano programmi esteri è, invece, prevista la perpetuazione del sistema autorizzatorio di cui alla legge 14 aprile 1975, n. 103, e successive modificazioni. Questa disparità, per la quale l'attività di radiotrasmissione televisiva è soggetta a concessione e quella di mera ripetizione di programmi esteri è espressione di un diritto soggettivo, non appare giustificata, considerato che entrambe utilizzano le medesime forme di comunicazione e si riferiscono alle medesime libertà costituzionali garantite dagli artt. 21 e 41 della Costituzione.

Per altro verso, prosegue il giudice *a quo*, sussiste una ulteriore disparità di trattamento tra le stesse attività a causa dell'inesistenza di una «proporzionalità» fra di loro sul piano della tutela accordabile. Infatti, poiché il legislatore non ha individuato un modo di convivenza fra le imprese di radiodiffusione televisiva e quelle di ripetizione di programmi esteri (lasciando, peraltro, irrisolto anche il problema delle imprese «miste»), potrebbe darsi che le seconde vengano ad occupare lo spettro radioelettrico disponibile a danno delle prime, con conseguente sacrificio totale della posizione soggettiva di queste ultime.

Sussiste, infine, ancora un altro profilo di disparità di trattamento nella citata disciplina transitoria disposta dall'art. 32 della legge n. 223 del 1990. Questa, infatti, con esclusivo riferimento agli impianti esistenti, non distingue affatto tra radiodiffusione televisiva e ripetizione, sancendo per entrambe la sufficienza dell'autorizzazione ai soli fini della prosecuzione dell'esercizio.

2. — Nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituita la Telemaremma S.r.l., per chiedere l'accoglimento della questione sollevata.

Dopo aver ricostruito le vicende che hanno portato all'attuale giudizio e dopo aver sottolineato che nella controversia, iniziata sotto l'impero della legge 4 febbraio 1985 n. 10, la società attrice ha sempre difeso la sua posizione di diritto soggettivo pieno (con la conseguente inesistenza dei poteri di intervento della pubblica amministrazione), essendo un imprenditore radiodiffusivo privato non operante in ambito riservato alla concessionaria di Stato, la difesa della parte privata ha osservato che, intervenuta la legge n. 223 del 1990, la sua pretesa a veder accertata la propria posizione di diritto soggettivo non poteva dirsi soddisfatta dall'art. 32 di quella legge, che le consente la prosecuzione dell'attività in regime autorizzatorio sulla base della più tenue posizione soggettiva di potenziale aspirante a una concessione.

La società Telemaremma sostiene che il sistema introdotto dagli artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32 (che *in parte qua* deve considerarsi impugnato, in quanto richiamato nella motivazione dell'ordinanza di rimessione) configura un assetto normativo inadeguato ai valori costituzionali relativi all'attività di radiodiffusione privata. La concessione, infatti, nel postulare che i poteri e le facoltà del privato non siano originariamente appartenenti alla sua sfera giuridica, suppone che sia lo Stato, e non il privato cittadino, il vero titolare della situazione giuridica soggettiva garantita dall'art. 21 della Costituzione. Non v'è dubbio, continua la stessa parte privata, che, all'interno di un sistema che riservava allo Stato l'attività di emittenza radiotelevisiva, qualificandola come servizio pubblico essenziale ai sensi dell'art. 43 della Costituzione, la concessione appariva del tutto adeguata a rappresentare la posizione della impresa esercente l'attività radiotelevisiva in relazione a quella dello Stato, poiché si tratta di un istituto cui è connaturata l'idea di attività esercitata per un fine pubblico trascendente la posizione del concessionario e basata su un atto di «trasferimento» di poteri di cui è titolare lo Stato. Ma, dopo che si è passati a un regime, come l'attuale, nel quale la posizione del privato ha un autonomo fondamento costituzionale negli artt. 21 e 41 della Costituzione, lo schema concessorio finisce per esprimere, ad avviso della società Telemaremma, una concezione autoritaria dei rapporti fra Stato e privati, che confligge con quei valori costituzionali, in quanto assimila un'attività in principio libera a un servizio statale o a un'attività comunque ordinata al perseguimento di preminenti interessi pubblici.

Se la disciplina impugnata, prosegue la parte privata, fa sorgere forti dubbi di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, a causa dell'evidente incapacità dell'istituto concessorio di essere coerente con un sistema normativo che ha il suo centro nel cittadino imprenditore anziché nello Stato, tali dubbi diventano certezza se si considera l'assolutezza della libertà di manifestazione del proprio pensiero garantita dall'art. 21 della Costituzione: la concessione, sotto quest'ultimo profilo, appare il frutto di un'ideologia monopolistica che tende a perpetuare i propri istituti e ad esportarli al di là dei confini del servizio pubblico nell'area appartenente alla libertà dei cittadini. Ad avviso della società Telemaremma, il diritto dei privati garantito dall'art. 21 della Costituzione finisce per perdere, in forza della previsione della concessione, la certezza del suo contenuto e dei suoi confini (essendo esso compatibile soltanto con un'attività della pubblica amministrazione di mero accertamento o, comunque, strettamente vincolata dalla legge) e per essere sottratto alla riserva di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, che costituisce un'indefettibile garanzia dei diritti di libertà costituzionali (artt. 13, 14, 15), compreso quello concernente la libertà di diffusione del pensiero.

— Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

L'Avvocatura dello Stato osserva, innanzitutto, che la questione sollevata è inammissibile, poiché appare priva di qualsiasi legame di pregiudizialità con il giudizio principale. In quest'ultimo, infatti, deve farsi applicazione, non già di qualcuna delle norme denunziate (artt. 2, 3, 15, 16 e 19), ma solo degli artt. 32 e seguenti, che peraltro non hanno formato oggetto di censura.

Un secondo motivo di inammissibilità è individuato nel palese difetto di giurisdizione del giudice *a quo*, considerato che la Corte di cassazione ha reiteratamente affermato la giurisdizione del giudice amministrativo in ragione del potere della pubblica amministrazione di governare l'etere a tutela del pubblico interesse.

Infine, un ulteriore profilo di inammissibilità è prospettato dall'Avvocatura dello Stato in relazione alla natura ancipite dell'ordinanza di rimessione, poiché questa, mentre, da un lato, lamenta l'illogicità del distinto regime cui è soggetta l'attività di radiotrasmissione (sottoposta a concessione) rispetto a quella di ripetizione di programmi esteri (sottoposta ad autorizzazione), dall'altro, prospetta l'irrazionalità della disciplina transitoria, che non distingue, rispetto agli impianti già esistenti, fra radiotelediffusione e ripetizione (sottoponendo l'una e l'altra al regime dell'autorizzazione).

Nel merito, continua la difesa erariale, la questione appare infondata alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale, la quale ha sempre negato un diritto soggettivo del privato all'assegnazione delle bande di frequenza, essendo l'etere un bene comune naturalmente limitato e non fruibile da tutti in modo indiscriminato (v. specialmente sent. n. 1030 del 1988). Secondo l'Avvocatura dello Stato, lo strumento della concessione risponde adeguatamente al preminente interesse generale che governa la materia e che è ribadito dall'art. 1 della legge n. 223 del 1990 al fine di assicurare un'informazione ispirata al pluralismo delle fonti: attraverso gli obblighi di comportamento, i divieti e i limiti imposti ai concessionari, infatti, sarebbero assicurate la migliore utilizzazione delle risorse disponibili e la realizzazione dei valori costituzionali ricordati nell'art. 1, comma secondo, della legge appena citata.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'equiparazione, comportata dall'art. 32 della legge n. 223 del 1990, fra i concessionari in ambito privato e i titolari di autorizzazione alla ripetizione di programmi esteri, ai sensi dell'art. 38 della legge 14 aprile 1975 n. 103, va giustificata, poiché è disposta al fine di evitare la concentrazione in un'unica mano delle risorse disponibili (non illimitate) e di salvaguardare i valori costituzionali prima ricordati.

Infine, l'Avvocatura dello Stato osserva che è ultroneo prospettare questioni in ordine alla disciplina transitoria (ormai prossima all'esaurimento), poiché nell'ambito di quest'ultima non v'è rilascio di concessioni, o di autorizzazioni, ma sussiste soltanto una temporanea legittimazione *ex lege* di coloro che già utilizzavano preesistenti impianti in attesa dell'approvazione del piano nazionale di ripartizione e di assegnazione delle frequenze.

4. In prossimità dell'udienza la difesa di Telemaremma S.r.l. ha depositato una memoria con la quale insiste nella propria richiesta di accoglimento.

Dopo aver ribadito, in linea di fatto, che l'estensione della propria tele-diffusione alla frequenza 67 VIII è stata dettata dall'esigenza di rendere economicamente utile la gestione dell'azienda e che l'uso della stessa, iniziato nel 1984, è stato a lungo pacifico e ininterrotto, la difesa della parte privata si sofferma, innanzitutto, a replicare alle eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura dello Stato.

In ordine alla asserita mancanza di pregiudizialità e di rilevanza, la parte privata osserva che il caso presente è sostanzialmente diverso da quello giudicato inammissibile con una precedente sentenza di questa Corte.

Allora, infatti, si era nell'ambito di un giudizio cautelare, un giudizio, cioè, il cui unico fine è assicurare al ricorrente un provvedimento pretorile d'urgenza diretto a inibire la disattivazione dell'impianto e a permettere provvisoriamente la continuazione dell'attività in attesa del futuro giudizio di merito. Sicché, intervenuta la legge n. 223 del 1990, la quale, all'art. 32, consente agli esercenti di fatto, che propongano entro un certo termine domanda di concessione, la prosecuzione dell'esercizio degli impianti, si era conseguentemente prodotto l'integrale esaurimento della pretesa dedotta dal ricorrente nel procedimento cautelare, dal momento che la nuova disciplina esclude che l'impianto del ricorrente possa subire il pericolo di una disattivazione d'autorità da parte della pubblica amministrazione.

Diverso è, per la parte privata, il giudizio dal quale sorge l'attuale incidente di costituzionalità. In tal caso, infatti, non si versa in un procedimento cautelare, diretto a mantenere l'attivazione in via provvisoria dell'impianto, ma si è in sede di giudizio di merito, nel quale ha esclusiva rilevanza ciò che prima non l'aveva: vale a dire, l'accertamento stabile della posizione di diritto soggettivo pieno del ricorrente, da adottare con un provvedimento suscettibile di acquistare autorità di cosa giudicata anche nei confronti della pubblica amministrazione. E, conclude sul punto la parte privata, poiché a tale accertamento si oppone la legge n. 223 del 1990, intervenuta nelle more del giudizio con una disciplina che configura l'esercizio privato dell'attività di radiodiffusione con propri impianti come interesse legittimo, anziché come diritto soggettivo, appare evidente la pregiudizialità e la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata in ordine al richiesto accertamento della sussistenza di un diritto soggettivo pieno (accertamento rispetto al quale non sarebbe certo soddisfacente una dichiarazione di cessazione della materia del contendere, di fronte a una legge che nega l'esistenza di un diritto del privato, degradandolo a una posizione precaria e condizionata all'eventuale futuro rilascio di un provvedimento concessorio).

Con riferimento al merito della questione, la stessa difesa sviluppa tesi già esposte nell'atto di costituzione, sottolineando, in particolare, sia che la concessione postula che i poteri e le facoltà del privato non siano originariamente appartenenti alla sua sfera giuridica (come, invece, richiede l'art. 21 della Costituzione), sia che, una volta che la legge n. 223 del 1990 ha escluso l'attività privata di emittenza radiotelevisiva dalla configurazione come servizio pubblico (essendo quest'ultimo riservato a una società d'interesse nazionale), i limiti alla predetta attività vanno rinvenuti, non già nell'art. 43 della Costituzione, ma negli artt. 21 e 41 della stessa Carta costituzionale. Sotto quest'ultimo profilo, conclude la parte privata, poiché l'attività di impresa radiotelevisiva è attività organizzata per la diffusione del pensiero, la previsione della concessione appare incongruente con i valori di libertà di manifestazione del pensiero e d'iniziativa economica privata, nonché con le relative garanzie costituzionali (riserva di legge e riserva di giurisdizione).

5. — Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, con la quale insiste nelle proprie richieste di inammissibilità e, comunque, d'infondatezza.

Precisato che l'oggetto della questione di costituzionalità è dato dalle disposizioni contenute negli artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32 della legge n. 223 del 1990, l'Avvocatura dello Stato ritiene non superabile l'eccezione d'inammissibilità per irrilevanza sotto altro profilo. A suo avviso, infatti, la disciplina concessoria non concorrerebbe in alcun modo a qualificare la situazione soggettiva della società Telemaremma, così come non influirebbe su quest'ultima la legittimazione all'esercizio degli impianti accordata in via provvisoria dall'art. 32 (tanto più che la stessa società sarebbe utilmente collocata nella graduatoria delle emittenti aventi titolo alla concessione in ambito locale).

Riguardo al merito della questione, premesso che, per costante giurisprudenza costituzionale, il diritto garantito dall'art. 21 della Costituzione non comprende quello di disporre di tutti i possibili mezzi di diffusione e non è configurabile come diritto soggettivo all'assegnazione di frequenze, l'Avvocatura dello Stato precisa che, in proposito, occorre distinguere fra la libertà della comunicazione effettuabile con l'impianto (modo di uso del segnale) e la posizione di interesse all'esercizio dell'impianto stesso, implicante la disponibilità esclusiva di determinate utilità (frequenze) di un bene comune (etere). Sulla base di tale distinzione, continua la stessa difesa, poiché devono ritenersi inattendibili le tesi configuranti l'etere come *res nullius*, le cui *utilitates* (frequenze) sarebbero suscettibili di appropriazione mediante occupazione, e poiché l'etere va configurato, piuttosto, come *res communis omnium*, le cui utilità possono essere fruite da taluno in via esclusiva soltanto in forza di un titolo concessorio rilasciato dall'autorità che ne ha il governo, un regime basato sulla concessione appare giustificato, non certo in ragione di una riserva statale del settore ovvero in virtù dell'anteposizione dei valori consacrati nell'art. 41 rispetto a quelli espressi dall'art. 21 della Costituzione, bensì grazie all'esigenza di assicurare l'uso esclusivo di (determinate porzioni di) un bene comune ai fini della radiodiffusione televisiva, nell'impossibilità di un'utilizzazione plurima o indiscriminata dello stesso.

Da ultimo, l'Avvocatura dello Stato, ribadita la non comparabilità dell'emittenza nazionale con la ripetizione di segnali esteri, ricorda ancora che la concessione è altresì finalizzata a imporre l'uso e lo sfruttamento delle risorse comuni in rispondenza a specifici interessi di carattere generale e nel rispetto delle condizioni tecniche e giuridiche e dei principi idonei ad attuare i valori costituzionali e gli obblighi internazionali.

*Considerato in diritto*

1. Nel corso di un procedimento civile, instaurato dopo che il pretore aveva sospeso, ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, l'ordine dell'amministrazione postale di disattivare l'impianto radioelettrico esercitato da Telemaremma S.r.l., il tribunale di Firenze ha sollevato varie questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), ritenendoli di dubbia conformità rispetto agli artt. 3, 15, 21 e 41 della Costituzione.

2. — In via pregiudiziale, l'Avvocatura generale dello Stato ha formulato tre distinte eccezioni di inammissibilità, che, tuttavia, non possono essere accolte.

Non può condividersi, innanzitutto, l'eccezione secondo la quale il giudizio di costituzionalità dovrebbe esser dichiarato inammissibile a causa di un macroscopico difetto di giurisdizione del giudice *a quo*, anche in considerazione delle reiterate affermazioni della giurisprudenza di merito circa la natura di interesse legittimo ascrivibile alla posizione giuridica del privato che esercita impianti di radiodiffusione televisiva.

Questa Corte ha già ammesso al riguardo (v. sent. n. 314 del 1992) che, se un giudice ordinario dubita, sotto il profilo della legittimità costituzionale, della qualificazione giuridica di quella posizione soggettiva come interesse legittimo e ritiene, sempre sotto il profilo della legittimità costituzionale, che la stessa posizione debba esser definita come diritto soggettivo, allora il sollevare la relativa questione di costituzionalità risulta certamente pregiudiziale rispetto alla pronuncia sulla propria giurisdizione. Quest'ultima, infatti, è certamente condizionata dalla risoluzione di quel dubbio di costituzionalità, dal momento che, ove la questione fosse accolta, il giudice *a quo* dovrebbe riconoscere la propria giurisdizione, mentre, ove si pervenisse a una pronuncia di rigetto, lo stesso giudice dovrebbe dichiararsi privo di giurisdizione. Né, contrariamente a quanto suppone l'Avvocatura dello Stato, potrebbe condurre a un diverso avviso l'esistenza di numerose sentenze che in proposito ammettono la giurisdizione del giudice amministrativo, sia perché tale giurisprudenza si è formata sotto la vigenza di una diversa legislazione, ispirata al principio della riserva statale sull'intero settore radiotelevisivo, sia perché il giudice *a quo* afferma motivatamente di dubitare di quell'orientamento sulla scorta di una certa interpretazione delle norme costituzionali di riferimento.

3. — Non fondata è pure l'altra eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale, poiché dal «dispositivo» dell'ordinanza l'art. 32 della legge n. 223 del 1990 non risulterebbe essere oggetto di contestazione e poiché la situazione dedotta nel giudizio *a quo* sarebbe esclusivamente regolata dall'articolo appena ricordato, il complesso delle questioni sollevate mancherebbe del necessario requisito della rilevanza.

In proposito occorre precisare che la premessa maggiore sulla quale poggia l'eccezione ora esaminata non risponde al contenuto reale dell'ordinanza di rimessione, ove questa sia considerata, come deve esser considerata, nell'integralità delle sue parti. L'art. 32, infatti, è sicuramente ricompreso fra le disposizioni sottoposte al presente giudizio, poiché esso è espressamente menzionato nell'ordinanza come articolo sospettato d'incostituzionalità in ben tre occasioni: una prima volta, insieme alle varie disposizioni che sanciscono il «principio della concessione», sotto il profilo del loro complessivo possibile contrasto con gli artt. 21 e 41 della Costituzione; una seconda volta, come articolo a sé stante che il giudice *a quo* ritiene di dubbia compatibilità con il combinato disposto formato dagli artt. 3 e 41 della Costituzione; infine, una terza volta, quando l'art. 32, riferito sia alle emittenti televisive sia ai ripetitori di programmi esteri, è sospettato d'incostituzionalità sotto il profilo della disparità di trattamento (art. 3 della Costituzione).

4. — L'eccezione di inammissibilità per irrilevanza non può essere accolta neppure sotto il profilo diverso, peraltro alternativo a quello esaminato nel punto immediatamente precedente, illustrato dalla Avvocatura dello Stato nella memoria depositata in prossimità dell'udienza. Non può, infatti, condividersi il punto di vista di quest'ultima, secondo il quale la situazione giuridica soggettiva sul cui accertamento verte il giudizio *a quo* non risulterebbe in alcun modo qualificata né dall'autorizzazione provvisoria prevista dal ricordato art. 32, né dalla disciplina concessoria contenuta nella stessa legge.

Il processo principale è stato promosso, sotto la vigenza del regime legislativo anteriore a quello stabilito dalla legge n. 223 del 1990, su iniziativa della società Telemaremma, la quale, dopo che il pretore di Firenze aveva cautelatamente sospeso, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., l'efficacia dell'ordine dell'amministrazione postale di disattivare l'impianto esercitato dalla parte attrice sulla frequenza 67 VHF, ha chiesto al tribunale di Firenze che fosse

riconosciuto il suo diritto soggettivo di radiodiffusione televisiva circolare e che fosse consequenzialmente dichiarata la carenza di potere dell'amministrazione pubblica nei confronti dell'attività di trasmissione da essa svolta sulla frequenza contestata. Intervenuta nelle more del giudizio la legge n. 223 del 1990, le parti hanno preso atto della nuova disciplina posta dall'art. 32, a norma del quale «i privati che alla data di entrata in vigore della presente legge esercitano impianti per la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito nazionale o locale e i connessi collegamenti di telecomunicazione, sono autorizzati a proseguire nell'esercizio degli impianti stessi, a condizione che abbiano inoltrato domanda per il rilascio della concessione di cui all'art. 16 entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al rilascio della concessione stessa ovvero fino alla reiezione della domanda (...)». Sulla base di tale disposizione, infatti, mentre l'Avvocatura dello Stato chiedeva la cessazione della materia del contendere, la parte attrice eccepeva l'illegittimità costituzionale della nuova disciplina, ritenendola incompatibile con la posizione di diritto soggettivo che, a suo dire, le assicurava l'art. 21 della Costituzione. Il giudice *a quo* accoglieva quest'ultima eccezione e sollevava la questione di costituzionalità oggetto del presente giudizio, dopo aver valutato con esito affermativo la rilevanza della stessa in quanto la società Telemaremma era esercente di fatto dell'impianto trasmittente sulla frequenza 67 VHF al momento dell'entrata in vigore della nuova legge e la stessa società aveva richiesto, nel termine prescritto, il rilascio della concessione ai sensi dell'art. 16 della nuova legge.

Considerato che oggetto del giudizio principale è l'accertamento della posizione giuridica soggettiva in ordine all'esercizio dell'impianto di radiodiffusione televisiva sulla frequenza 67 VHF, questa Corte non può non condividere la valutazione sulla rilevanza operata dal giudice *a quo*, poiché non è implausibile che l'art. 32 della legge n. 223 del 1990 sia ritenuto applicabile nella controversia pendente di fronte al tribunale di Firenze, essendo diretto tale articolo a modificare il titolo di legittimazione per la prosecuzione, da parte dei privati, dell'attività di radiodiffusione televisiva. Diverso sarebbe stato il caso ove la questione fosse stata sollevata nel corso del giudizio cautelare *ex art.* 700 c.p.c. (v. sent. n. 314 del 1992), poiché, essendo quest'ultimo preordinato, non già all'accertamento del diritto contestato, ma alla mera assicurazione in via provvisoria degli effetti della futura decisione sul merito di fronte al pericolo di danni irreparabili, sarebbe mancato del tutto il necessario legame di pregiudizialità fra la disciplina normativa posta dall'art. 32 in ordine alla posizione giuridica soggettiva degli esercenti gli impianti radiotelevisivi e la tutela dell'attività di radiodiffusione televisiva accordabile attraverso il giudizio previsto all'art. 700 c.p.c.

Per quanto riguarda, poi, la rilevanza delle disposizioni dirette a stabilire il «principio della concessione» nei confronti dei privati (artt. 2, 3, 15, 16 e 19), occorre osservare che l'applicabilità nel giudizio principale dell'art. 32 comporta altresì l'influenza rispetto allo stesso delle norme ora considerate, dal momento che l'autorizzazione *ex lege* alla prosecuzione in via provvisoria dell'attività di radiodiffusione televisiva è condizionata, quanto al titolo, dal presupposto dell'avvenuta presentazione della domanda per il rilascio della concessione. Da ciò consegue che l'ipotizzato accoglimento dei dubbi di costituzionalità relativi al «principio della concessione» farebbe venir meno anche la condizione legittimante per esser autorizzati *ex lege* alla prosecuzione dell'esercizio degli impianti di radiodiffusione televisiva, con evidente incidenza sulla posizione soggettiva al cui accertamento è finalizzato il processo principale.

5. Va, infine, escluso che l'ordinanza di rimessione possa esser ritenuta contraddittoria e, quindi, inammissibile, per aver lamentato, per un verso, l'illogicità del distinto regime cui sono soggette le attività di radiodiffusione televisiva (sottoposte a concessione) e quelle di ripetizione di programmi esteri (sottoposte ad autorizzazione) e, per altro verso, l'irrazionalità della disciplina transitoria, che per gli impianti già esistenti prevede l'autorizzazione tanto per le attività di radiodiffusione televisiva quanto per quelle di ripetizione di programmi esteri. L'ipotizzata contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione, infatti, non può essere condivisa, ove si tenga conto che il giudice *a quo* solleva due distinti, ma non contrastanti, dubbi di costituzionalità, in ordine a due diverse discipline: da un lato, in ordine alla disciplina a regime, egli sospetta che mancherebbe una «proporzionalità» fra il trattamento delle attività di radiodiffusione televisiva, configurate come interesse legittimo, e le attività di ripetizione di programmi esteri, che assume essere svolgimento di un diritto soggettivo; dall'altro lato, in ordine alla disciplina transitoria, egli rileva che le attività di radiodiffusione televisiva sono ritenute irragionevolmente equiparate con quelle di ripetizione dei programmi esteri.

6. Nel merito, la questione di costituzionalità sollevata nei confronti degli artt. 2, 3, 15, 16 e 32 della legge n. 223 del 1990 per violazione degli artt. 21 e 41 della Costituzione non è fondata.

In via di premessa occorre osservare che non può condividersi la posizione del giudice *a quo*, secondo la quale, muovendo dall'assunto che l'art. 21 della Costituzione garantisce un diritto soggettivo perfetto, sarebbe compatibile con quest'ultimo soltanto un regime autorizzatorio, e non certo uno di tipo concessorio. Questa posizione parte evidentemente dal presupposto che la nozione di autorizzazione amministrativa sia in ogni caso coincidente con il suo significato più tradizionale, consistente in un provvedimento diretto a rimuovere un limite all'esercizio di un diritto.

Solo se si accetta tale significato, infatti, si può sostenere che soltanto un regime autorizzatorio presuppone la preesistenza di un diritto proprio del privato e non produce alcun effetto «costitutivo» nella sfera giuridica di quest'ultimo.

In realtà, questa Corte, anche sulla scorta dell'analisi di una dottrina sempre più imponente, ha già affermato che sussistono numerose ipotesi di diritto positivo, anche nell'ambito della materia radiotelevisiva, nelle quali la configurazione dell'autorizzazione amministrativa è tale da non comportare semplicemente la rimozione di un limite all'esercizio di un preesistente diritto (v. sent. n. 153 del 1987). Da ciò consegue che l'opposizione fra autorizzazione e concessione perde in molti casi consistenza in relazione al carattere «costitutivo», o meno, del provvedimento, cosicché cade anche la possibilità di contrapporre, almeno in via generale, il regime autorizzatorio a quello concessorio, al fine di affermare la presunta compatibilità del primo con la garanzia di un diritto soggettivo e, viceversa, l'incompatibilità con quest'ultima di un regime concessorio.

Ciò posto, compito di questa Corte è verificare la conformità con i principi contenuti negli artt. 21 e 41 della Costituzione del regime di controllo pubblico dell'attività di radiodiffusione televisiva privata previsto dagli articoli della legge n. 223 del 1990 oggetto di contestazione, regime che ha il suo perno nel provvedimento che le disposizioni ora richiamate denominano «concessione».

7.— Questa Corte ha costantemente affermato che la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati (v., ad esempio, sentt. nn. 202 del 1976, 148 del 1981, 826 del 1988). L'art. 21, come la Corte ha avuto modo di precisare, colloca la predetta libertà tra i valori primari, assistiti dalla clausola dell'inviolabilità (art. 2 della Costituzione), i quali, in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente e immediatamente in diritti soggettivi dell'individuo, di carattere assoluto.

Tuttavia, l'attuazione di tali valori fondamentali nei rapporti della vita comporta una serie di relativizzazioni, alcune delle quali derivano da precisi vincoli di ordine costituzionale, altre da particolari fisionomie della realtà nella quale quei valori sono chiamati ad attuarsi.

Sotto il primo profilo, questa Corte ha da tempo affermato che il «diritto all'informazione» va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il «diritto all'informazione» garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: *a)* dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie — che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse — in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; *b)* dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; *c)* dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; *d)* dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori.

Sotto il secondo profilo, costante è l'affermazione nella giurisprudenza costituzionale che il diritto di diffusione del proprio pensiero attraverso il mezzo televisivo è fortemente condizionato dai connotati empiricamente riferibili all'uso di tale mezzo: connotati che, ove non fossero adeguatamente regolati e disciplinati, rischierebbero di trasformare l'esercizio di una libertà costituzionale in una forma di prevaricazione o, comunque, in un privilegio arbitrario. Fra questi condizionamenti di fatto la Corte, sin dalle sue prime pronunzie in materia, ha indicato la limitata possibilità di utilizzare l'etere al fine della radiotelecomunicazione circolare attraverso l'irradiazione di onde in determinate gamme di frequenza dello spettro radioelettrico (v. già sentt. nn. 59 del 1960, 225 del 1974) o, più precisamente, ha segnalato la sussistenza di una disponibilità dell'etere non sufficiente a garantire un libero accesso nello stesso (v., così, sent. n. 202 del 1976). In sentenze più recenti, la stessa Corte ha aggiunto tra i condizionamenti di fatto anche l'elevato costo dell'organizzazione delle attività radiotelevisive e le ristrette possibilità di accesso alle risorse tecnologiche (v. spec. sentt. nn. 148 del 1981, 826 del 1988). Si tratta, in ogni caso, di elementi, la cui sussistenza dipende da fattori sociali, economici, giuridici e tecnici storicamente variabili e, comunque, obiettivamente accertabili e la cui verifica è demandata, innanzitutto, al legislatore e, in sede di controllo sulle leggi, al giudice di costituzionalità.

8. — Per lungo tempo il legislatore, attraverso un uso del suo potere discrezionale giudicato non irragionevole da questa Corte, ha ritenuto che l'importanza dei condizionamenti di fatto ora indicati fosse tale da giustificare una riserva statale sull'intero settore radiotelevisivo. In conseguenza di ciò la relativa attività era complessivamente qualificata come servizio pubblico essenziale e attribuita, per l'erogazione, a una società concessionaria a prevalente partecipazione statale, sottoposta a controlli e a direttive da parte del Parlamento al fine di assicurare la realizzazione

dei valori costituzionali posti a tutela del «diritto all'informazione» (pluralismo, imparzialità, etc.). In tal modo, la garanzia offerta dall'art. 21 della Costituzione alla libertà di diffusione del proprio pensiero veniva saldamente ancorata, per quel che riguarda il settore radiotelevisivo, all'art. 43 della Costituzione, tanto da rinvenire nel contenuto normativo di quest'ultimo i profili organizzativi fondamentali del settore medesimo, quali la riserva allo Stato, la connotazione dell'attività di radioteleddiffusione, in quanto tale, come servizio pubblico essenziale, l'assegnazione della gestione del servizio stesso attraverso la concessione a una società diretta dallo Stato e, infine, la previsione di ampi controlli e di poteri d'indirizzo al fine di assicurare il preminente interesse generale.

Nel suo discrezionale apprezzamento delle condizioni in cui di fatto versava il settore radiotelevisivo e delle più opportune modalità dirette ad attuare i valori costituzionali prima ricordati, il legislatore, adottando la legge n. 223 del 1990 (anche in attuazione della direttiva CEE n. 89/552), ha considerato, invece, che quei valori potessero trovare adeguata realizzazione attraverso l'istituzione di un sistema radiotelevisivo di tipo «misto», cioè basato sul «concorso di soggetti pubblici e privati» (art. 2). Questa valutazione del legislatore muove evidentemente dalla convinzione che, allo stato attuale dello sviluppo tecnologico ed economico-sociale, la limitatezza nella utilizzabilità delle frequenze per la radioteleddiffusione circolare e la relativa ristrettezza delle possibilità di accesso alle risorse necessarie per l'organizzazione delle attività in questione sono tali da indurre a considerare gli imprenditori privati, sempreché sottoposti a rigorose condizioni d'ingresso e a predeterminati controlli, come soggetti in grado di concorrere insieme al servizio pubblico nella realizzazione dei valori costituzionali posti a presidio dell'informazione radiotelevisiva (v. artt. 1 e 2 della legge n. 223 del 1990).

9. Il «principio della concessione», che si enuclea dalle disposizioni oggetto della contestazione in esame, rappresenta uno snodo fondamentale nel sistema «misto» delineato dalla legge n. 223 del 1990, nel quale sono destinati a operare una «concessionaria pubblica» e una delimitata pluralità di «concessionari privati». In quel principio, infatti, si riflettono le connotazioni essenziali del rapporto tra i poteri pubblici di regolazione o di controllo e le posizioni soggettive o le attività dei singoli operatori del sistema. E, poiché queste ultime godono in Costituzione di una garanzia differenziata a seconda che i loro titolari siano soggetti pubblici oppure soggetti privati, il «principio della concessione», se non intende porsi in contrasto con le norme costituzionali, deve assumere un significato diverso quando sia riferito alla «concessionaria pubblica» ovvero quando sia riferito ai «concessionari privati».

Sotto il profilo indicato, la concessione con la quale viene affidata la gestione del servizio pubblico, così come è regolata nella legge n. 223 del 1990, rimanda a moduli organizzatori non dissimili, nella sostanza, rispetto a quelli connotanti lo stesso istituto nella legislazione che si ispirava al principio della «riserva statale». E ciò vale tanto se si guarda alla caratterizzazione giuridica del concessionario (società d'interesse nazionale) e ai poteri di direttiva e di controllo che su di esso debbono esser esercitati dallo Stato (commissione parlamentare d'indirizzo e di vigilanza, nomina parlamentare dei consiglieri di amministrazione, etc.), quanto se si guarda alla peculiarità del regime delle risorse economiche di cui può usufruire il concessionario stesso. In altri termini, riferita al servizio pubblico, la concessione conserva, nel suo complesso, il carattere di strumento organizzatorio, attraverso il quale si costituiscono in capo al concessionario poteri e doveri da sottoporre a controlli discrezionali e al coordinamento amministrativo, in vista del perseguimento di finalità di interesse pubblico.

Al contrario, riferita ai privati, la concessione per l'esercizio della radiodiffusione sonora e televisiva assume un carattere complesso, poiché, mentre per determinati aspetti (c.d. assegnazione delle radiofrequenze) conserva una connotazione comune alla concessione del servizio pubblico, per altri aspetti (controlli sull'attività erogata e sull'organizzazione dell'impresa), invece, costituisce uno strumento di ordinazione nei confronti di facoltà e di doveri connessi alla garanzia costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21) e della libertà di iniziativa economica privata (art. 41), nonché ai correlativi limiti posti a tutela di beni d'interesse generale.

10. — Questo duplice e complesso carattere della concessione per la radiodiffusione televisiva privata, come ha correttamente osservato l'Avvocatura dello Stato, è desumibile dall'art. 16 della legge n. 223 del 1990, interpretato alla luce dell'art. 21 della Costituzione. L'art. 16, infatti, oltre a regolare la specifica concessione per l'installazione degli impianti nelle aree definite ai sensi dell'art. 4 della stessa legge, disciplina dettagliatamente la appena ricordata concessione per l'esercizio di impianti di radiodiffusione televisiva privata, assegnandole contenuti classificabili secondo due distinti profili, vale a dire quelli relativi a:

a) l'affidamento alla esclusiva disponibilità di individuati soggetti privati, sempreché in possesso dei requisiti prescritti dagli artt. 16 e 17 per il rilascio della concessione medesima, di determinate frequenze, definite in conformità ai piani di ripartizione e di assegnazione delle stesse previsti dall'art. 3, in relazione alle quali gli impianti, connotati da una certa potenza e da una particolare area di servizio, sono destinati a trasmettere;

b) l'abilitazione all'utilizzazione delle frequenze conferite (le quali, come è noto, sono suscettibili di utilizzazioni plurime) attraverso l'uso di determinati segnali, al fine della radiodiffusione televisiva circolare su scala nazionale o su scala locale.

Sotto il primo profilo, la concessione concerne un presupposto necessario per l'esercizio da parte dei privati della libertà di manifestazione del pensiero con il mezzo radiotelevisivo: un presupposto, comunque, che, proprio perché tale, non coincide con l'attività di cui consta quell'esercizio, attività che costituisce l'oggetto diretto della tutela accordata dall'art. 21 della Costituzione. Essa, infatti, per l'aspetto ora considerato, conferisce ai privati la disponibilità in via esclusiva di determinate utilità, le frequenze, in mancanza delle quali non sarebbe possibile l'attività di radiodiffusione televisiva circolare. Più precisamente, suo oggetto è il conferimento a determinati privati di un bene comune, l'etere, da parte del soggetto (Stato) che ne ha il governo complessivo, affinché gli assegnatari possano propagarvi in via esclusiva onde radioelettriche connotate da predefinite frequenze. Per questo aspetto, dunque, il provvedimento amministrativo in esame rivela una natura tipicamente concessoria, in relazione alla quale l'interesse del privato va qualificato come interesse legittimo, e non già come diritto soggettivo (v., specialmente, sentt. nn. 1030 del 1988, 102 del 1990). In ogni caso, quale presupposto necessario condizionante lo svolgimento dell'attività di diffusione del pensiero attraverso il mezzo radiotelevisivo, l'«assegnazione delle frequenze» ai privati deve avvenire, per rispettare l'art. 21 della Costituzione, in modo tale che sia assicurata la massima obiettività e imparzialità, dal momento che la garanzia del nucleo di valore costituzionale espresso dalla libertà di manifestazione del pensiero non può, certo, esser vanificata, distorta o trasposta in una qualche forma di privilegio da parte di provvedimenti discrezionali della pubblica amministrazione, non vincolati da precisi parametri legali.

Sotto il profilo del conferimento al privato dell'abilitazione a svolgere l'attività di teletrasmissione, la concessione disciplinata dall'art. 16 riconosce, invece, una facoltà, analoga a quella indicata dall'art. 29 per la diffusione via cavo, il cui svolgimento coincide con l'attività tutelata dall'art. 21 come manifestazione del pensiero. L'esercizio di tale facoltà, pertanto, è, per un verso, soggetto ai limiti stabiliti dall'art. 21 della Costituzione a tutela di determinati valori di carattere generale (buon costume, protezione dei minori, etc.) e, per altro verso, è sottoponibile a restrizioni o a controlli soltanto nel rispetto delle garanzie previste dallo stesso art. 21 della Costituzione e, in particolare, nel rispetto della riserva assoluta di legge, oltreché della c.d. riserva di giurisdizione.

11. — Gli articoli della legge n. 223 del 1990 oggetto della contestazione ora in esame non contravvengono ai requisiti di validità sopraindicati, desumibili dall'art. 21 della Costituzione.

Nel determinare i criteri sulla cui base deve avvenire la selezione dei soggetti privati aspiranti alla concessione, l'art. 16, al comma diciassettesimo, impone che siano seguiti criteri oggettivi, che attengono alla potenzialità economica, alla qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici, oltreché, per i soggetti già operanti nel campo della emittenza radiotelevisiva, ad altri elementi più specifici, come la presenza sul mercato, le ore di trasmissione effettuate, la qualità dei programmi riscontrata, le quote percentuali di spettacoli e i servizi informativi autoprodotti, il personale dipendente, con particolare riguardo a quello con contratto giornalistico, e gli indici di ascolto rilevati. Si tratta di requisiti che, oltre ad essere oggettivi, sono predeterminati dalla legge in modo tale da delimitare e circoscrivere i poteri amministrativi sull'accesso dei privati nel sistema radiotelevisivo a parametri prefissati dalla legge, e non già lasciati alla scelta dell'amministrazione medesima.

Analogamente, per quanto riguarda lo svolgimento dell'attività di teletrasmissione, il principio della riserva assoluta di legge, posto dall'art. 21 della Costituzione a garanzia della libertà di manifestazione del pensiero, è rispettato sia sotto il profilo dei limiti di trasmissione, sia sotto quello dei controlli previsti. Per quanto riguarda il primo aspetto, infatti, l'art. 15, dal nono al tredicesimo comma, specifica, attraverso puntuali norme di legge, taluni dei limiti desumibili dalla Costituzione nei confronti della libertà di manifestazione del pensiero (divieto di trasmissione di messaggi di carattere subliminale o cifrati, divieto di messa in onda di programmi nocivi allo sviluppo psichico o morale dei giovani, divieto o limitazione della fascia oraria per la trasmissione di programmi vietati ai minori). Anche sotto il profilo dei controlli previsti, il principio di stretta legalità comportato dalla riserva assoluta di legge in materia di attività di manifestazione del pensiero non è contraddetto dalle norme contestate, tanto che il più importante fra i controlli delineati dalla legge n. 223 del 1990, quello attribuito al Garante per la radiodiffusione e l'editoria (art. 6), non è caratterizzato, come pure avviene per istituzioni analoghe operanti in ordinamenti diversi dal nostro, da funzioni ampiamente discrezionali, ma consiste, invece, in attività predeterminate dalla legge in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti secondo i principi propri della riserva assoluta di legge.

In definitiva, poiché attraverso il «principio della concessione» gli articoli contestati non introducono deroghe o rotture alla regola della riserva assoluta di legge, si deve escludere che essi si pongano in contrasto con l'art. 21 della Costituzione.

12. — Posto che l'art. 15 della Costituzione è male invocato come parametro di costituzionalità nella dedotta questione, poiché, come questa Corte ha già chiarito (v. sent. n. 1030 del 1988), il suddetto articolo non può trovare applicazione nel campo della radiodiffusione televisiva circolare (destinata a una pluralità indeterminata di soggetti) avendo ad oggetto soltanto la comunicazione riservata tra persone predeterminate, in relazione agli articoli della legge n. 223 del 1990 finora esaminati non resta che vagliare le contestazioni ad essi mosse dal giudice *a quo* per l'asserita violazione dell'art. 41 della Costituzione.

Occorre osservare preliminarmente che, essendo l'attività di radiotrasmissione televisiva dei privati organizzata in forma di impresa, non si può dubitare dell'applicabilità alla stessa della garanzia costituzionale relativa alla libertà di iniziativa economica privata e dei connessi limiti di interesse sociale. Tuttavia, va sottolineato che nella materia ora considerata l'organizzazione imprenditoriale ha soltanto una posizione strumentale rispetto allo svolgimento dell'attività di diffusione del pensiero attraverso il mezzo radiotelevisivo, di modo che, come non si possono giustificare limiti all'impresa che siano tali da ricadere sull'attività di radiodiffusione televisiva con effetti di irragionevole compressione della libertà tutelata dall'art. 21 della Costituzione, così sono pienamente giustificabili limiti più rigorosi nei confronti delle imprese operanti nel settore al fine di apprestare un'adeguata protezione ai valori primari connessi alla manifestazione del pensiero attraverso il mezzo televisivo.

Alla luce di tali principi, le disposizioni contestate non si pongono in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, poiché, mentre tutelano in modo adeguato l'autonomia di scelta costituzionalmente garantita agli imprenditori privati, nello stesso tempo sottopongono lo svolgimento di tale autonomia a limiti specifici, giustificati dall'esigenza di prevenire il pericolo che l'esercizio della libertà di scelta da parte dell'impresa possa arrecare pregiudizio al pluralismo e all'imparzialità dell'informazione televisiva e, in genere, ai valori protetti dall'art. 21 della Costituzione.

Sotto il profilo del rispetto della libertà d'impresa, occorre sottolineare, innanzitutto, che, nel prevedere la radiodiffusione privata a carattere commerciale, l'art. 16 salvaguarda chiaramente lo scopo di lucro, connaturale a qualsiasi attività imprenditoriale svolta dai privati, ai sensi dell'art. 41, primo comma, della Costituzione. In coerente svolgimento con tale principio, la legge n. 223 del 1990 riconosce l'autonomia imprenditoriale sull'attività produttiva, rimettendo, in particolare, alla libertà dell'imprenditore la scelta dei mezzi di finanziamento della propria azienda fra il complesso delle risorse utilizzabili ai sensi dell'art. 15 e garantendo che queste ultime siano certe e predeterminate.

Sotto il profilo dei limiti e dei controlli effettuabili nei confronti dello svolgimento della libertà d'iniziativa economica privata, occorre osservare, in linea generale, che anche per l'aspetto relativo all'attività d'impresa, il rapporto tra poteri pubblici e soggetti privati è posto al riparo da interventi amministrativi non rispettosi del principio della riserva di legge stabilito dall'art. 41, secondo e terzo comma, della Costituzione, a tutela della libertà di iniziativa economica privata. Il legislatore, infatti, ha improntato lo statuto dell'impresa radiotelevisiva al principio della certezza giuridica, determinando la linea di confine tra l'attività dei privati e i poteri pubblici in termini oggettivi di legalità sostanziale, vale a dire attraverso la predeterminazione in norme di legge del contenuto essenziale e della forma dei limiti imponibili all'autonomia imprenditoriale.

L'anzidetto principio connota le restrizioni previste dalla legge n. 223 del 1990 alla libertà d'impresa radiotelevisiva e, in particolare, i limiti e i controlli derivanti dalla specifica disciplina «anti-trust» ivi stabilita, in relazione alla quale, anzi, quel principio è reso più rigoroso in ragione dell'esigenza di tutelare nel modo più efficace i valori primari della libertà, del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione (televisiva) contenuti nell'art. 21 della Costituzione. In ragione di ciò, infatti, la disciplina «anti-trust» appositamente prevista per il settore radiotelevisivo correttamente non ricorre a parametri consistenti in concetti indeterminati, in clausole generali o, comunque, in poteri dotati di un'ampiezza sostanzialmente non definita nella legge, ma prevede, piuttosto, limiti alla dimensione delle imprese basati su prescrizioni precise e puntuali.

Alla luce delle considerazioni ora svolte, anche il dubbio di legittimità costituzionale prospettato nei confronti degli artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32 della legge n. 223 del 1990 in riferimento all'art. 41 della Costituzione non è fondato, poiché il «principio della concessione» stabilito dalle disposizioni contestate non comporta un'irragionevole compressione della libertà d'iniziativa economica privata, ma sottopone quest'ultima a regole e a controlli, che, valutati anche in relazione alla loro ricaduta finale sulla libertà di manifestazione del pensiero, rispondono ai principi della riserva di legge e della certezza giuridica.

13. — Va altresì respinto il dubbio di costituzionalità specificamente rivolto all'art. 32 della legge n. 223 del 1990 in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Secondo il giudice *a quo*, l'articolo contestato, nel permettere ai privati, che, al momento di entrata in vigore della legge, gestiscono impianti di radiodiffusione televisiva, di proseguire nella loro attività ove facciano domanda per il rilascio della concessione nel termine di sessanta giorni, oltre a porsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per un

irragionevole discriminare a danno degli altri privati che non godono del suddetto beneficio, violerebbe altresì l'art. 41 della Costituzione, sia perché non garantirebbe a tutti l'accesso nel mercato televisivo, sia perché costituirebbe un limite alla libertà d'iniziativa economica privata non giustificato da alcun motivo di utilità sociale.

In realtà, l'autorizzazione *ex lege* alla prosecuzione nell'attività di teletrasmissione, contenuta nell'art. 32, rappresenta una misura provvisoria, diretta a congelare la situazione delle emittenti radiotelevisive risultante all'atto dell'entrata in vigore della legge fino al momento della decisione sul rilascio delle concessioni. Tale misura, mentre non viola l'art. 3 della Costituzione, dal momento che non si rivela irragionevole alla luce della consistente diffusione delle emittenti radiotelevisive occorsa in via di fatto prima dell'entrata in vigore della legge n. 223 del 1990 e provvisoriamente legittimata con la legge n. 10 del 1985, non si pone in contrasto neppure con l'art. 41 della Costituzione, per il fatto che il carattere assolutamente provvisorio e transitorio della norma contestata fa sì che non sia introdotta una regola volta a connotare stabilmente l'accesso dei privati nel sistema radiotelevisivo e a porre, pertanto, un limite ingiustificato al normale svolgimento della libertà d'iniziativa economica privata.

14. — Non fondata è anche la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 2 della legge n. 223 del 1990, per la quale sussisterebbe una disparità di trattamento, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, fra le emittenti radiotelevisive, soggette a concessione, e i ripetitori di programmi esteri, sottoposti ad autorizzazione, anche in considerazione della possibilità che questi ultimi vengano a occupare lo spettro radioelettrico disponibile, a danno delle altre.

La premessa da cui muove il giudice *a quo* nel prospettare la questione ora esaminata è che i ripetitori di programmi esteri siano titolari di un diritto soggettivo, essendo l'autorizzazione un provvedimento diretto semplicemente a rimuovere un limite all'esercizio di un preesistente diritto. Questa premessa, non solo non è corretta in via generale per le ragioni già esposte nel punto 6 di questa motivazione, ma non lo è neppure con riferimento al caso specifico. I ripetitori di programmi esteri, infatti, possono esercitare la loro attività di diffusione televisiva soltanto attraverso l'utilizzazione in via esclusiva di un certo spettro radioelettrico connotato da predeterminate frequenze. Da questo punto di vista, pertanto, la loro posizione è identica a quella delle emittenti radiotelevisive di fronte alla c.d. assegnazione delle frequenze, che, come è stato precisato nel precedente punto 10 di questa motivazione, dev'esser giuridicamente qualificata come interesse legittimo. Sicché, per l'aspetto considerato, deve escludersi l'effetto discriminatorio a danno delle emittenti radiotelevisive in conseguenza dell'ipotizzata libera occupazione dell'etere da parte dei ripetitori dei programmi esteri, essendo sottoposti questi ultimi a un'autorizzazione, cui è connesso anche il compito di riconoscere al richiedente una determinata frequenza, ove ciò sia compatibile con il piano nazionale di assegnazione e con la «distribuzione» delle stesse frequenze alle emittenti abilitate a trasmettere ai sensi degli artt. 3, undicesimo comma (concessionaria pubblica) e 16 (concessionari privati) della legge n. 223 del 1990.

Il fatto che l'art. 2 continui a sottoporre i ripetitori di programmi esteri ad autorizzazione significa soltanto che a questi ultimi proprio in ragione della circostanza differenziale che essi non producono, né preordinano i programmi, ma ritrasmettono soltanto quelli generati da altri all'estero, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti, — non può ragionevolmente richiedersi l'insieme delle condizioni implicato dal rilascio della concessione ai sensi dell'art. 16 della stessa legge. Ma per il resto — ed è l'art. 38 della legge n. 223 del 1990 a renderlo esplicito — i titolari dell'autorizzazione per la ripetizione dei canali esteri sono equiparati ai concessionari privati in ambito nazionale, ai fini dell'applicazione della legge medesima. Entro questi limiti la differenziazione sussistente tra le due situazioni poste a confronto dal giudice *a quo* non configura un'irragionevole disparità di trattamento e, pertanto, non può considerarsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

15. — Va, infine, respinta la questione di legittimità costituzionale mossa nei confronti dell'art. 32 sul presupposto che questo articolo violerebbe l'art. 3 della Costituzione nel prevedere la medesima autorizzazione *ex lege* a favore di soggetti diversi, quali le emittenti radiotelevisive e i ripetitori di programmi esteri, abilitandoli indifferentemente a proseguire le loro attività esercitate in via di fatto al momento dell'entrata in vigore della legge.

Considerata la *ratio* dell'art. 32 — che, come si è già precisato nel punto 13 di questa motivazione, è quella di congelare provvisoriamente la situazione di fatto esistente al momento dell'entrata in vigore della legge fino al rilascio dei provvedimenti amministrativi diretti a determinare stabilmente i soggetti abilitati a trasmettere — non può ritenersi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione una norma transitoria che tratta uniformemente situazioni che la disciplina a regime regola differentemente. Infatti, in relazione allo scopo perseguito dalla norma transitoria, che è l'unica rilevante ai fini della valutazione della parità di trattamento nel caso in esame, le situazioni considerate non presentano elementi di differenziazione tali da indurre a ritenere irragionevole la loro assimilazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), sollevate, in riferimento agli artt. 15, 21 e 41 della Costituzione, dal tribunale di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 223 del 1990, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal tribunale di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 223 del 1990, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal tribunale di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* BALDASSARRE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0296

N. 113

*Sentenza 24-26 marzo 1993*

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.**

**Elezioni - Regione Sicilia - Ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali - Immediata proponibilità nei confronti dell'atto di proclamazione degli eletti adottato dall'ufficio elettorale circoscrizionale - Richiamo alle pronunce della Corte costituzionale in materia (cfr. sentenze nn. 289/1974, 183/1981, 70/1985, 285/1990, 99 e 175 del 1991) - Irragionevolezza di una attribuzione alla regione di una disciplina particolare e diversa in tema di tutela giurisdizionale - Spettanza al giudice amministrativo il giudizio sui ricorsi.**

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 promosso con ricorso della Regione siciliana notificato l'11 maggio 1992, depositato in Cancelleria il 16 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della decisione del 12 marzo 1992, n. 58, resa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana — laddove si è ritenuto che «il ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali sia immediatamente proponibile avverso la proclamazione degli eletti» anziché avverso la delibera di convalida effettuata dall'Assemblea regionale siciliana — ed iscritto al n. 19 del registro conflitti 1992;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli avvocati Francesco Castaldi e Salvatore Pensabene Lioni per la Regione siciliana;

*Ritenuto in fatto*

1. Con ricorso notificato l'11 maggio 1992, la Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine alla decisione n. 58 del 12 marzo 1992 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con la quale si è ritenuto che il ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali sia immediatamente proponibile avverso la proclamazione degli eletti anziché avverso la delibera di convalida effettuata dall'Assemblea regionale siciliana; ed ha chiesto, pertanto, che questa Corte dichiari che «non spetta allo Stato, e per esso al giudice amministrativo, conoscere e pronunciarsi direttamente sulle operazioni delle elezioni regionali siciliane anteriormente al giudizio definitivo sulla convalida delle elezioni espresso dall'Assemblea regionale siciliana», con conseguente annullamento della decisione impugnata.

La ricorrente premette che l'art. 3 dello Statuto della Regione siciliana attribuisce all'Assemblea regionale legislazione esclusiva in tema di elezioni regionali «in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche». Ed in attuazione della ricordata norma di rango costituzionale, già con il d.l. 25 marzo 1947, n. 204 veniva attribuita all'Assemblea regionale siciliana la convalida dei deputati eletti. Quindi con l'organica normativa di attuazione (Regolamento interno, artt. 40, 61 e legge regionale 20 marzo 1951, n. 29) si è previsto che «L'ufficio centrale circoscrizionale pronuncia provvisoriamente sopra qualunque incidente relativo alle operazioni ad esso affidate, salvo il giudizio definitivo degli organi di verifica dei poteri» (art. 56 della citata legge regionale), mentre all'art. 61 della medesima legge si è disposto che: «All'Assemblea regionale è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste, e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale circoscrizionale durante la loro attività o posteriormente».

Ciò posto prosegue la ricorrente, è avvenuto che in occasione dell'impugnazione della sentenza parziale ed interlocutoria del T.A.R. Sicilia — prima sezione staccata di Catania — n. 845/91, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con la succitata decisione n. 58/92, nel respingere l'appello proposto dal candidato Canzoniere Salvatore, ha ritenuto ammissibile il ricorso giurisdizionale proposto dal candidato D'Urso Carmelo (secondo dei non eletti della lista n. 1 della circoscrizione di Catania) direttamente avverso la graduatoria dei candidati determinata dall'ufficio centrale circoscrizionale di Catania nelle ultime elezioni per il rinnovo dell'A.R.S., svoltesi il 10 giugno 1991. Sostanzialmente il Consiglio di giustizia amministrativa è pervenuto a tale conclusione affermando che:

1) secondo il più recente orientamento giurisprudenziale è consentita l'immediata impugnabilità degli atti lesivi pur aventi natura infraprocedimentale, ciò anche in aderenza alla tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione;

2) l'assenza della previsione di un termine certo entro il quale dovrebbe intervenire il definitivo giudizio di convalida vulnererebbe il diritto di accesso alle cariche politiche (art. 51 della Costituzione);

3) riconosciuta dall'art. 20 della legge n. 1034 del 1971 la facoltatività dei ricorsi amministrativi, sarebbe venuto meno il principio dell'esperibilità del rimedio giurisdizionale unicamente avverso gli atti definitivi;

4) risulterebbe violato il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, dato che per le regioni a statuto ordinario il giudizio di convalida è riservato solamente per le cause di ineleggibilità e di incompatibilità (art. 17 legge n. 108 del 1968), laddove per la Sicilia la delibera di convalida da parte dell'A.R.S. si estende anche alla regolarità delle operazioni elettorali.

Le anzidette statuizioni, afferma la ricorrente, rappresentano una menomazione delle attribuzioni ad essa costituzionalmente garantite e risultano, pertanto, invasive delle competenze regionali per le seguenti considerazioni.

L'affermazione del Consiglio di giustizia amministrativa circa la diretta impugnabilità della proclamazione degli eletti non si risolve in un errore di diritto, avendo il medesimo giudice collegato detta immediata impugnabilità con la facoltà di adire, alternativamente, il giudice o l'Assemblea regionale: sicché la decisione si risolve in una sottrazione di competenza attribuita alla regione *in subiecta materia* (art. 3 Statuto siciliano ed artt. 116 e 5 della Costituzione), e, quindi, in una «invasione della sua sfera di autonomia perpetrata dal giudice con assoluta esorbitanza dalla giurisdizione» (Corte cost. sent. n. 175 del 1991). Infatti con l'impugnata decisione è stata eliminata la parte finale dell'iter procedimentale, cioè «la convalida della elezione dei propri componenti» («riservata all'Assemblea regionale»: art. 61 della ripetuta legge regionale n. 29 del 1951), che costituisce «la fase conclusiva del complesso procedimento elettorale» (sent. n. 115 del 1972).

La normativa che assicura alla Regione siciliana (per di più ad autonomia differenziata) il potere di convalida costituisce un'applicazione del più generale principio giuspubblicistico secondo cui tutti gli organi elettivi hanno il diritto-dovere di pronunciarsi sulla propria legittima composizione.

Orbene, se ciò vale in generale per tutti quei collegi dotati di quella particolare autonomia che deriva loro dal voto popolare, per quanto concerne segnatamente le elezioni regionali siciliane, questa Corte, con la citata sentenza n. 115 del 1972, nell'affermare che nella materia di specie va assicurata una necessaria coerenza fra Statuto siciliano e Costituzione, ha fissato i seguenti principi: *a)* che la convalida è l'atto conclusivo di un unico complesso procedimento elettorale; *b)* che la convalida si annovera fra gli atti definitivi «nel senso che questi concludono, appunto, quel procedimento»; *c)* che va sempre data un'interpretazione delle norme statutarie che ne assicuri la compatibilità con la Costituzione.

Ed alla stregua dei sopradetti insegnamenti, il richiamo dell'art. 3 dello Statuto «ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche», è stato armonizzato secondo criteri di ragionevolezza da questa Corte, la quale ha dichiarato l'indeclinabile presuppositività della delibera di convalida e, quindi, del giudizio definitivo sui reclami elettorali, quale intangibile prerogativa dell'organo politico *in apicibus* della Regione siciliana, cioè l'Assemblea regionale; fermo restando che quest'ultima non essendo un organo «supremo» (quali, per converso, sono le Camere) è privo di autodichia, sicché avverso le determinazioni finali dell'A.R.S. è sempre assicurata la tutela giurisdizionale.

Ebbene, l'unico modo di assicurare «la necessaria coerenza fra Statuto siciliano e Costituzione» consiste nell'individuare la delibera di convalida come quell'atto «definitivo», in quanto atto terminale del complesso procedimento, ed, in quanto tale, unico atto impugnabile.

L'aver, dunque, disapplicato (da parte del Consiglio di giustizia amministrativa) la legge regionale ed il regolamento assembleare attuativi dello Statuto (Corte cost. sent. n. 285 del 1990), eliminando la fase conclusiva del procedimento, e, quindi, facendo leva sulla circostanza che pur gli atti non definitivi risultano impugnabili, rappresenta oggettivamente un palese travisamento della sequenza procedimentale così come risulta prefigurata dalla legge e, quindi, un esautoramento delle prerogative regionali.

Ne discende, dunque, per la questione in esame, l'ingiustificata assimilazione — operata dal giudice amministrativo — alla tematica della immediata ricorribilità degli atti non definitivi, dato che per questi ultimi — come è noto — non necessariamente debbono intervenire i successivi atti definitivi. In buona sostanza l'ottica — per così dire — di tipo impugnatorio ha «spinto» il giudice a disapplicare la normativa regionale, di tal che conclude affermando che l'interessato potrà adire facoltativamente o la via giurisdizionale o quella amministrativa, «ferma restando la naturale prevalenza del momento (e della decisione) giurisdizionale sul momento (e la decisione) amministrativa».

In tal modo il Consiglio di giustizia amministrativa ha sostanzialmente configurato la convalida delle elezioni quasi come una sorta di ricorso gerarchico improprio, alla stregua di un atto che conclude un procedimento di secondo grado e non, per converso, come l'includibile atto dell'unico procedimento elettorale, che riguarda, comunque, tutti i deputati proclamati dagli uffici centrali circoscrizionali.

Del resto, dallo straripamento posto in essere con la pronuncia impugnata, conseguirebbe un sindacato da parte del giudice in un procedimento non ancora concluso, non dando così all'Assemblea regionale la possibilità di adottare preliminarmente le proprie determinazioni. L'atto terminale obbligatorio e necessario per legge finirebbe, dunque, con l'essere svuotato di significato, risultando in definitiva una mera presa d'atto delle antecedenti statuizioni del giudice.

Non può, allora, disconoscersi il travolgimento operato con l'impugnata decisione dei principi affermati da questa Corte con la più volte ripetuta sentenza n. 115 del 1972 (ulteriormente ribaditi con la sentenza n. 167 del 1985) e la contestuale sottrazione delle attribuzioni spettanti all'organo politico (cfr. sentt. nn. 175 e 99 del 1991). Ciò in violazione, altresì, degli artt. 113, 101, 102, 104, 116 e 118 della Costituzione.

Quanto poi alla asserita mancanza nella normativa regionale di un termine certo e perentorio entro il quale deve essere concluso il procedimento amministrativo di verifica dei poteri, la ricorrente osserva che è indiscutibile che l'art. 61 del Regolamento interno dell'Assemblea prevede il termine di un anno per la definizione delle operazioni attinenti alla convalida. Peraltro, in caso di inerzia, l'interessato potrebbe sempre attivare la procedura del silenzio-rifiuto secondo l'inequivoco orientamento di questa Corte (sent. n. 167 del 1985).

Infine, circa l'asserita prospettazione della violazione dell'art. 3 della Costituzione per il fatto che all'Assemblea regionale siciliana (così come alle altre regioni a statuto speciale) è riservata anche la convalida sulla regolarità delle operazioni elettorali, laddove nelle altre regioni a statuto ordinario concerne soltanto le cause di ineleggibilità e di

incompatibilità, la ricorrente osserva, da un lato, che la posizione differenziata prevista dalla Costituzione per le regioni a statuto speciale rende queste ultime non omogenee a quelle a statuto ordinario (v. sent. n. 134 del 1975), e, dall'altro, che, se l'esistenza della delibera di convalida nelle Regioni a statuto ordinario in tema di eleggibilità viene considerata un indeclinabile presupposto processuale dell'azione per adire il giudice ordinario — malgrado si tratti di far valere diritti soggettivi —, allora non può certamente ritenersi ingiustificata la prerogativa attribuita all'Assemblea regionale siciliana (con norme di rango costituzionale) di essere titolare, nella fase conclusiva del procedimento, del potere di convalida anche per le operazioni elettorali (che riguardano, ben vero, posizioni di interesse legittimo), considerata, peraltro, l'intangibile tutela giurisdizionale, comunque successivamente assicurata avanti il giudice amministrativo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri non si è costituito in giudizio.

### *Considerato in diritto*

1. — La Regione siciliana ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in ordine alla decisione n. 58 del 12 marzo 1992 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con la quale è stato affermato che il ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali è immediatamente proponibile nei confronti dell'atto di proclamazione degli eletti adottato dall'ufficio elettorale circoscrizionale.

Ad avviso della ricorrente, con tale statuizione è stata eliminata la parte finale dell'*iter* procedimentale, cioè la convalida della elezione dei propri componenti da parte dell'Assemblea regionale, a questa riservata dall'art. 3 dello Statuto regionale (approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), dall'art. 4, lett. a), delle norme di attuazione del medesimo (approvate con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 25 marzo 1947, n. 204), nonché dalla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 (art. 61) e dal Regolamento interno dell'Assemblea regionale (artt. da 40 a 61). La decisione impugnata si risolverebbe in una sottrazione di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione in materia e quindi in una invasione della sua sfera di autonomia perpetrata dal giudice con assoluta esorbitanza dalla giurisdizione, con violazione altresì degli artt. 5, 101, 102, 104, 113, 116 e 118 della Costituzione.

2. — Così come è stato prospettato dalla ricorrente il conflitto è ammissibile.

La Regione, infatti, non censura il modo in cui il giudice amministrativo ha in concreto esercitato la giurisdizione, ma, in definitiva, il fatto in sé di averla esercitata nei confronti di un atto che sarebbe alla giurisdizione stessa sottratto in virtù delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla ricorrente; tanto basta, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentt. nn. 289 del 1974, 183 del 1981, 70 del 1985, 285 del 1990, 99 e 175 del 1991), agli effetti dell'ammissibilità del conflitto.

3. Nel merito deve essere riconosciuta la competenza del giudice amministrativo, ed il ricorso deve essere respinto sotto ogni profilo.

Lo Statuto di autonomia speciale della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 — prima ancora, come è noto, delle elezioni dell'Assemblea Costituente — attribuisce (art. 3) alla Regione stessa la potestà legislativa in materia di elezione dell'Assemblea regionale col solo limite del suffragio universale diretto e segreto e dei principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche. L'art. 42 dello Statuto prevedeva che le prime elezioni si tenessero «in base alla emananda legge elettorale politica dello Stato»; le elezioni furono indette per il 20 aprile 1947 con il decreto del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1946, n. 456, applicando le disposizioni del decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, relative all'elezione dell'Assemblea Costituente.

L'Assemblea regionale si dette poi, ai sensi delle citate norme statutarie, la propria legge elettorale (legge regionale 20 marzo 1951, n. 29).

Nel primo periodo di vita dell'autonomia speciale si ritenne da parte della Regione siciliana che la posizione costituzionale dell'Assemblea regionale fosse equiparabile a quella delle due Camere del Parlamento. Ma fino dalla sentenza n. 66 del 1964 questa Corte ricondusse tale posizione nei termini compatibili con l'ordinamento costituzionale: escluse ogni possibile estensione all'Assemblea regionale dei poteri e delle prerogative tipiche del Parlamento, e ribadì che le norme in tema di giurisdizione sono di assoluta ed esclusiva competenza statale. Con la successiva sentenza n. 115 del 1972, sul tema specifico del contenzioso elettorale, la Corte ha nuovamente affermato «che alle Regioni, anche se a statuto speciale, non spetta competenza alcuna in tema di giurisdizione... E perciò non può revocarsi in dubbio che, in applicazione di tale principio, come non sono ammissibili leggi regionali sulla giurisdizione, così non è ammissibile che leggi regionali escludano la giurisdizione».

Conseguentemente la Corte ha ritenuto che «le disposizioni contenute nella legge statale che disciplinò le prime elezioni regionali (D.L.C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204), nella legislazione regionale (legge regionale 20 marzo 1951, n. 29) e nel Regolamento interno dell'Assemblea (specialmente nell'art. 41) devono essere interpretate in un modo che le renda compatibili con la Costituzione: di tal che «il giudizio definitivo» sui reclami elettorali, la «convalida delle elezioni», la «incontestabilità» della pronuncia finale e così via sono tutte espressioni che correttamente vanno riferite alla fase conclusiva del complesso procedimento elettorale e che qualificano come definitivi gli atti relativi nel senso che questi concludono, appunto, quel procedimento: non certo nel senso della preclusione di una successiva fase giurisdizionale, nella quale le situazioni subiettive degli interessati possano trovare quella tutela che la Costituzione a tutti riconosce» (citata sent. n. 115 del 1972).

4. — Del resto la Regione ricorrente non pone in discussione la esperibilità della tutela giurisdizionale (sia dinanzi al giudice ordinario, sia dinanzi al giudice amministrativo) in ordine alle elezioni dell'Assemblea regionale, ma sostiene che detta tutela non possa esperirsi se non nei confronti della deliberazione di convalida degli eletti da parte dell'Assemblea, considerata come atto definitivo che conclude il complesso procedimento elettorale.

Tale assunto sarebbe suffragato dalla citata sentenza n. 115 del 1972 di questa Corte e da una più recente pronuncia sulla medesima materia, la n. 167 del 1985.

Ma — come è stato già detto — la tesi della Regione non può essere accolta.

Una attenta e corretta lettura delle pronunce surrichiamate dimostra che i principi in esse affermati — dai quali questa Corte non intende discostarsi — conducono a conclusioni antitetiche rispetto all'assunto della Regione siciliana.

Invero, partendo dalle premesse poste in tema di giurisdizione dalla sentenza n. 66 del 1964 e confermate dalla sentenza n. 115 del 1972, la quale interpreta le disposizioni concernenti l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana e in particolare quelle relative al procedimento di convalida degli eletti in modo conforme a Costituzione, si evince che «il giudizio definitivo» riservato all'Assemblea regionale, «sulle contestazioni, le proteste, e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale circoscrizionale durante la loro attività o posteriormente» — previsto dall'art. 61 della legge regionale n. 29 del 1951 — ha carattere puramente amministrativo. Altrettanto va detto, ovviamente, per il contenzioso disciplinato dagli artt. 40 — 61 del Regolamento interno dell'Assemblea medesima.

Quanto, poi, alla sentenza n. 167 del 1985, va considerato che con essa la Corte dichiarò inammissibile per irrilevanza la questione di legittimità costituzionale degli artt. 56 e 61 della più volte menzionata legge regionale n. 29 del 1951 concernente le elezioni dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana.

A tale conclusione la Corte pervenne osservando che lo stesso T.A.R. remittente aveva affermato che «la pregiudiziale eccezione di inammissibilità del ricorso per mancanza del momento conclusivo del procedimento elettorale, si appalesa fondata» ed aveva aggiunto che l'effetto conclusivo del procedimento non può essere attribuito all'atto di proclamazione, al quale quindi non può essere riconosciuto carattere di definitività, deducendone infine «la intempestività del rimedio giurisdizionale». È pertanto evidente che la Corte non poteva che prendere atto di una irrilevanza manifestata *ex ore suo* dal giudice remittente e dichiarare di conseguenza la inammissibilità della questione.

Esattamente quindi il Consiglio di giustizia amministrativa, ponendosi il problema della sentenza n. 167 del 1985, ne ha sottolineato il carattere di declaratoria di inammissibilità per irrilevanza, osservando che la questione della diretta impugnabilità dell'atto dell'ufficio elettorale circoscrizionale non aveva formato oggetto di specifico esame della Corte, cui non può pertanto essere ricondotta la tesi che l'unico atto impugnabile in sede giurisdizionale sia l'atto di convalida adottato dalla stessa Assemblea regionale.

5. — Tanto chiarito, devono essere coerentemente sviluppate le conseguenze che derivano dal carattere amministrativo delle decisioni finali dell'Assemblea, anche se adottate in seguito a reclami, proteste o ricorsi.

Ribadito che alle regioni, anche se a statuto speciale, non spetta competenza alcuna in tema di giurisdizione e che, in applicazione di tale principio, come non sono ammissibili leggi regionali sulla giurisdizione, così non è ammissibile che leggi regionali escludano la giurisdizione, va anche affermato che le modalità di esercizio del fondamentale diritto alla tutela giurisdizionale non possono essere diverse in una regione rispetto al restante territorio nazionale, soprattutto quando la diversità verrebbe a tradursi in un sostanziale indebolimento della tutela stessa.

Ora, non può esservi dubbio che anche per quanto riguarda il contenzioso elettorale riservato alla competenza del giudice amministrativo, nella materia delle operazioni elettorali, debba valere la regola sancita dagli artt. 2 e 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, che ha eliminato il requisito della definitività dell'atto amministrativo quale condizione necessaria per la proponibilità del ricorso giurisdizionale; tale principio è stato confermato in via generale dalla recente sentenza n. 42 del 1991 di questa Corte, la quale ha sottolineato «l'esigenza di uniformità della tutela, in ordine a situazioni soggettive di identica natura». Occorre inoltre considerare che detta esigenza appare assolutamente evidente nei ricorsi concernenti le operazioni elettorali, dato che l'ufficio elettorale circoscrizionale con l'atto di proclamazione degli eletti assegna i seggi e attribuisce agli eletti medesimi il diritto a ricoprire la carica elettiva, nonché definisce la graduatoria dei candidati ad ogni effetto che possa derivarne anche per i non eletti, ove si verificano successivamente vacanze per qualsiasi causa. Condizionare all'esaurimento del procedimento amministrativo elettorale, di cui la convalida degli eletti costituisce l'atto conclusivo, la proponibilità del ricorso giurisdizionale per chi si ritenga leso dall'atto di proclamazione dei risultati, darebbe luogo ad una grave limitazione del fondamentale diritto di ogni persona di agire in giudizio a tutela delle proprie posizioni soggettive.

6. — Correttamente dunque il Consiglio di giustizia amministrativa ha ritenuto che «le norme regionali in questione, alla luce dell'indicata evoluzione dell'ordinamento, vadano interpretate nel senso che il ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali sia immediatamente proponibile avverso la proclamazione degli eletti».

A questa conclusione il giudice è pervenuto, del resto, in via ermeneutica, limitandosi ad interpretare la normativa sottoposta al suo esame alla luce dei principi costituzionali: non può, quindi, certamente parlarsi, come sostiene la ricorrente, di «disapplicazione» delle norme regionali, ben diverso essendo il caso — richiamato dalla Regione — della sent. n. 285 del 1990, in cui era stato esercitato dichiaratamente un abnorme potere di disapplicazione di leggi regionali (trattate alla stregua di atti amministrativi) per presunta incostituzionalità.

Al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni, si contrappone quale unica eccezione, ai sensi dell'art. 66 della Costituzione, la riserva di competenza esclusiva del Parlamento a giudicare sui titoli di ammissione dei propri componenti.

Una volta escluso, come è stato ricordato al punto 3, che all'Assemblea regionale siciliana possa estendersi detta riserva, che solo per il Parlamento è prevista in Costituzione e solo per il Parlamento trova giustificazione storica e sistematica, non vi è ragione alcuna su cui fondare l'attribuzione alla Regione, seppure dotata di autonomia speciale, di una disciplina particolare e diversa in tema di tutela giurisdizionale, quale sarebbe quella della condizione della definitività dell'atto (nella specie il provvedimento di convalida degli eletti) per la proponibilità del ricorso al giudice. Va pertanto riconosciuto che il Consiglio di giustizia amministrativa ha esercitato la giurisdizione di propria spettanza senza invadere o ledere, con la decisione nei cui confronti è stato sollevato conflitto di attribuzione, competenze costituzionalmente garantite alla Regione siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che spetta allo Stato e per esso al giudice amministrativo giudicare sui ricorsi in materia di operazioni elettorali per l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana direttamente proposti avverso l'atto di proclamazione degli eletti adottato dall'Ufficio elettorale circoscrizionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, Il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* FERRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

n. 114

Sentenza 24-26 marzo 1993

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

**Istruzione pubblica - Determinazione con decreto del Presidente della Repubblica dei diplomi delle scuole dirette a fini speciali che hanno valore abilitante per l'esercizio delle corrispondenti professioni e per l'accesso a determinati livelli funzionali nel pubblico impiego - Interpretazione nel senso di insussistenza di un eccesso dei poteri delegati al Governo**  
**Non fondatezza.**

(D.P.R. 10 marzo 1982, n. 162, art. 9; legge 21 febbraio 1990, n. 28, art. 12, ultimo comma).

(Cost., artt. 76 e 77).

## 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. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162 (Riordinamento delle scuole dirette a fini speciali, delle scuole di specializzazione e dei corsi di perfezionamento) e dell'art. 12, ultimo comma, della legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica) promosso con ordinanza emessa l'11 giugno 1990 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti dall'Ente siciliano di servizio sociale (E.S.I.S.) ed altri, e dall'Ente italiano di servizio sociale (E.I.S.S.) ed altri, contro il Presidente del Consiglio dei ministri ed altri, iscritta al n. 269 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di costituzione di Paola Buzzola e dell'Ente italiano di servizio sociale (E.I.S.S.), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Michele Scozia per l'Ente italiano di servizio sociale (E.I.S.S.) e l'avvocato dello Stato Giuseppe Orazio Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso del giudizio sui ricorsi riuniti proposti dall'Ente siciliano di servizio sociale (E.S.I.S.) ed altri, e dall'Ente italiano di servizio sociale (E.I.S.S.) ed altri, per l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 14, concernente il valore abilitante del diploma di assistente sociale rilasciato dalle scuole universitarie dirette a fini speciali, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza emessa l'11 giugno 1990 (pervenuta il 2 maggio 1992), ha sollevato, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162 (Riordinamento delle scuole dirette a fini speciali, delle scuole di specializzazione e dei corsi di perfezionamento) e dell'art. 12, ultimo comma, della legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica).

Il decreto presidenziale n. 14 del 1987, impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, disciplina il valore abilitante del diploma di assistente sociale e stabilisce che il diploma stesso costituisce l'unico titolo per l'esercizio della professione di assistente sociale (art. 1), della quale contestualmente definisce il contenuto (art. 2). Questa disciplina intende dare attuazione all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162, che, provvedendo al riordinamento delle scuole universitarie dirette a fini speciali, consente di determinare con appositi decreti presidenziali i diplomi rilasciati dalle scuole stesse, che hanno valore abilitante per l'esercizio delle corrispondenti professioni o costituiscono titolo per l'accesso a determinati livelli funzionali del pubblico impiego.

La disposizione legislativa sopra indicata sarebbe stata emanata, ad avviso del giudice rimettente, in assenza di apposita delega da parte delle Camere; in violazione, quindi, dell'art. 77 della Costituzione, in quanto la delega attribuita con la legge 21 febbraio 1980, n. 28, per la revisione degli ordinamenti delle scuole dirette a fini speciali, non comprenderebbe il potere di incidere sulla libertà di esercizio di una determinata attività, rendendo necessario per essa un titolo di studio in precedenza non richiesto.

Se poi si ritenesse che la delega concessa dall'art. 12, ultimo comma, della legge n. 28 del 1980 comprenda la disciplina della professione di assistente sociale, la stessa legge di delega sarebbe in contrasto, ad avviso del giudice rimettente, con l'art. 76 della Costituzione, in quanto priva della necessaria determinazione di principi e criteri direttivi.

La questione di legittimità costituzionale è stata ritenuta rilevante dal Tribunale amministrativo, perché la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni denunciate priverebbe di base legale il decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1987, oggetto del giudizio dinanzi al giudice rimettente.

2. — Si è costituita Paola Buzzola, ricorrente nel giudizio *a quo*, per aderire alle argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione e per chiedere, in via subordinata, che la Corte sollevi d'ufficio questione di legittimità costituzionale delle disposizioni denunciate, per contrasto con gli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, sotto profili diversi da quelli enunciati nell'ordinanza di rinvio, e per contrasto con gli artt. 33, 3 e 97 della Costituzione.

3. — Si è costituito anche l'Ente italiano di servizio sociale, che ha concluso per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, svolgendo argomentazioni analoghe a quelle contenute nella memoria dell'altra parte privata costituita.

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

Secondo l'Avvocatura il termine «ordinamento» delle scuole dirette a fini speciali, usato nella delega legislativa (art. 12, ultimo comma, della legge n. 28 del 1980), indica la struttura di itinerari formativi e comprende i titoli finali, con i quali il corso di studi si conclude. L'ordinamento delle scuole dirette a fini speciali deve essere riferito anche ai contenuti che i titoli di studio rilasciati certificano, con riferimento alle conoscenze ed alle abilità acquisite.

L'Avvocatura ricorda che, nel contesto della legislazione scolastica, l'analogia dizione «ordinamento» degli istituti tecnici comprende non solo l'articolazione del corso di studi relativo a ciascun indirizzo, ma anche la tipologia dei titoli finali di studio (alcuni dei quali abilitanti) e delle corrispondenti figure professionali (ragionieri, programmatori, geometri, periti industriali, periti agrari).

L'Avvocatura segnala inoltre che la legge 19 novembre 1990, n. 341, di riforma degli ordinamenti didattici universitari, emanata successivamente all'ordinanza di rimessione, sopprime le scuole dirette a fini speciali e le trasforma in corsi di diploma. La disciplina legislativa sopravvenuta potrebbe far ritenere al giudice rimettente, al quale gli atti andrebbero restituiti, che la questione di legittimità costituzionale non sia più rilevante.

#### *Considerato in diritto*

1. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio dubita della legittimità costituzionale della disposizione normativa che, provvedendo al riordinamento delle scuole dirette a fini speciali — in forza dei poteri attribuiti al Governo nel contesto della più ampia delega per il riordinamento della docenza universitaria e per la sperimentazione organizzativa e didattica (art. 12 della legge n. 28 del 1980) —, ha stabilito che con decreto del Presidente della Repubblica «possono essere determinati i diplomi delle scuole dirette a fini speciali che, in relazione a specifici profili professionali, hanno valore abilitante per l'esercizio delle corrispondenti professioni ovvero di titolo per l'accesso a determinati livelli funzionali del pubblico impiego per i quali non sia previsto il diploma di laurea» (art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162).

Il giudice rimettente ritiene che questa disposizione legislativa contrasti con l'art. 77 della Costituzione, eccedendo la delega attribuita dalle Camere al Governo per la revisione degli ordinamenti delle scuole dirette a fini speciali; delega che non consentirebbe di emanare una norma ritenuta idonea ad incidere sul libero esercizio della professione di assistente sociale. D'altra parte se la legge di delega comprendesse questo potere, ad avviso del giudice rimettente essa stessa contrasterebbe con l'art. 76 della Costituzione, giacché nell'art. 12, ultimo comma, della legge n. 28 del 1980 non sarebbero indicati i principi ed i criteri direttivi, necessari per limitare l'ambito della delega ed orientarne l'esercizio.

2. — La questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata esclusivamente nei limiti fissati dall'ordinanza di rimessione. Non possono, infatti, essere prese in considerazione, se non siano pregiudiziali rispetto allo stesso giudizio di legittimità costituzionale, ulteriori questioni prospettate dalle parti private nel giudizio dinanzi alla Corte.

Non può inoltre essere accolta la richiesta dell'Avvocatura dello Stato di restituzione degli atti al giudice che ha sollevato la questione, perché possa valutarne nuovamente la rilevanza alla luce della sopravvenuta legge 19 novembre 1990, n. 341. La riforma degli ordinamenti didattici universitari dettata da questa legge innova la disciplina delle scuole dirette a fini speciali, prevedendo la trasformazione dei corsi che facevano capo ad esse in corsi di diploma universitario (titolo accademico, questo, di nuova introduzione e di livello inferiore rispetto alla laurea), ma non concerne l'attribuzione di valore abilitante ai titoli di studio. Si tratta inoltre di una nuova disciplina che non riguarda le situazioni fondate sulla legislazione anteriore, sottoposta al giudizio di legittimità costituzionale.

3. - L'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162, consentendo di determinare i diplomi delle scuole dirette a fini speciali che hanno valore abilitante per l'esercizio delle corrispondenti professioni e per l'accesso a determinati livelli funzionali del pubblico impiego, implica e presuppone una distinta disciplina delle professioni e dei profili professionali considerati, per i quali sia richiesta una specifica abilitazione, in ordine alla quale il titolo di studio rilasciato dalla scuola diretta a fini speciali assume valore immediatamente idoneativo.

La disposizione denunciata non disciplina le professioni, né i requisiti richiesti per l'accesso a particolari qualifiche e funzioni del pubblico impiego. Non attribuisce inoltre il potere di dettare questa disciplina ai previsti atti di normazione secondaria, che determinano i singoli piani didattici, i titoli di studio cui i corsi danno luogo e che assumono validità di abilitazione.

Correttamente interpretata, la disposizione denunciata non eccede, per i profili segnalati, i poteri delegati al Governo con l'art. 12 della legge 21 febbraio 1980, n. 28, che consente di rivedere «gli ordinamenti» delle scuole dirette a fini speciali, e quindi anche di determinare i corsi e i titoli di studio che esse rilasciano. Né sussiste l'eccesso dai limiti della delegazione o la mancata enunciazione dei principi e criteri direttivi nella legge di delega, rimanendo estranea tanto alla delega quanto all'esercizio di essa la definizione e la disciplina delle professioni e dei profili professionali, nell'ambito della pubblica amministrazione, cui i titoli di studio abilitano o danno accesso.

La definizione della professione di assistente sociale, come consistente «nell'operare, in rapporto di lavoro subordinato od autonomo, con i principi, le conoscenze, i metodi specifici del servizio sociale e nell'ambito del sistema organizzato dalle risorse sociali, in favore di persone singole, di gruppi e di comunità, per prevenire e risolvere situazioni di bisogno», come pure la indicazione del diploma rilasciato dalle scuole dirette a fini speciali come «unico» titolo abilitante per l'esercizio di una professione, così definita, e necessario per l'accesso a funzioni caratterizzate dalle corrispondenti mansioni nel pubblico impiego, sono contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 14, del quale è stato chiesto l'annullamento al Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Si tratta di un atto non avente forza di legge, in ordine al quale correttamente non è stata sollevata questione di legittimità costituzionale e che in nessun caso potrebbe formare oggetto di un giudizio rimesso alla Corte costituzionale.

Pertanto la questione di legittimità costituzionale, nei termini nei quali è stata prospettata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162 (Riordinamento delle scuole dirette a fini speciali, delle scuole di specializzazione e dei corsi di perfezionamento) e dell'art. 12, ultimo comma, della legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica), sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanza emessa l'11 giugno 1990.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

n. 115

*Sentenza 24-26 marzo 1993*

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

**Agricoltura - Cooperative - Regione Veneto - Disciplina - Contrasto con la normativa C.E.E. - Definizione della figura di imprenditore agricolo a titolo principale - Violazione della competenza regionale - Normazione di aspetti generali e comuni della cooperazione - Diretta applicabilità della norma comunitaria - Inammissibilità e non fondatezza.**

(Legge 31 gennaio 1992, n. 59, artt. 11, quarto e sesto comma, 14, terzo comma, 19 e 20).

(Cost., art. 117).

### 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. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 7 marzo 1992, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 1992;

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Ivone Cacciavillani per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

#### *Ritenuto in fatto*

1. Con ricorso notificato il 7 marzo 1992 la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative), ed in particolare degli articoli 11, quarto e sesto comma, 14, terzo comma, 19 e 20, per invasione delle competenze regionali in materia di cooperazione e di controllo sulle cooperative in agricoltura e per contrasto con il regolamento del Consiglio delle Comunità europee 15 luglio 1991, n. 2328/91.

La Regione afferma di avere incluso la cooperazione tra gli strumenti per il raggiungimento dei propri fini istituzionali (art. 4 dello Statuto) e di avere emanato numerose leggi di incentivo che toccano questa materia nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'agricoltura. Osserva inoltre che disposizioni comunitarie sono intervenute in materia di cooperazione, incoraggiando la creazione di associazioni tra operatori agricoli e prefigurando per la soluzione dei problemi strutturali dell'agricoltura discipline normative distinte a seconda delle regioni. La normativa comunitaria alla quale si fa riferimento, a differenza di quella statale, non porrebbe i limiti alla partecipazione alle cooperative agricole previsti dalla legge statale.

La ricorrente afferma che la cooperazione, strumentale per la realizzazione dello sviluppo sociale ed economico, dovrebbe rientrare nelle competenze regionali. La legge impugnata ha invece assoggettato la materia, compresa quella delle cooperative agricole, alla legislazione ed al controllo statali.

In particolare la Regione Veneto denuncia come costituzionalmente illegittime le seguenti disposizioni della legge 31 gennaio 1992, n. 59:

a) l'art. 14, terzo comma, che consente l'ammissione alle cooperative agricole anche di soci che non siano lavoratori manuali della terra, ma limitatamente all'esercizio di mansioni amministrative e tecniche nell'interesse sociale;

b) l'art. 19, nella parte in cui prevede l'iscrizione all'apposito registro prefettizio anche delle cooperative agricole;

c) gli artt. 11, quarto e sesto comma, e 20, nella parte in cui prevedono che le cooperative siano tenute a versare una quota di utili ad associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo o ad un fondo istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

La Regione Veneto avrebbe omesso di indicare i parametri invocati per l'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale, che nella impugnazione in via principale di una legge può essere riferito solo alla invasione di competenze costituzionalmente garantite alle regioni.

Il ricorso sarebbe egualmente inammissibile in riferimento al regolamento comunitario, che può essere direttamente applicato nell'ordinamento interno prevalendo sulla legge, ma che non può interferire sull'assetto dei rapporti tra Stato e regioni.

3. - Con successiva memoria la Regione Veneto ha ribadito di avere tradotto nella propria legislazione i principi costituzionali (artt. 44 e 45) e statutari (art. 4) in materia di cooperazione, in particolare dando attuazione al regolamento comunitario n. 2328/91, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, che definisce anche la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale. Ad avviso della ricorrente la legge denunciata altera le attribuzioni regionali, che dovrebbero essere intese in coerenza con la normazione comunitaria.

In ordine all'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa indicazione delle disposizioni costituzionali violate, la Regione deduce che non è necessario, perché il ricorso sia ammissibile, menzionare una o più disposizioni costituzionali, ma è sufficiente configurare fattispecie collidenti con l'ordine costituzionale delle proprie attribuzioni. La Regione ritiene che la legge denunciata violi l'art. 117 della Costituzione, che, per la definizione delle attribuzioni regionali, deve essere letto unitamente al regolamento comunitario n. 2328/91.

4. Nell'imminenza dell'udienza la Regione Veneto ha depositato una seconda memoria, che sviluppa l'analisi dei problemi investiti dal ricorso, anche attraverso una diffusa illustrazione storico-sistematica della cooperazione.

La ricorrente afferma che l'art. 45 della Costituzione, riconoscendo la funzione sociale della cooperazione e favorendone l'incremento, coinvolge problemi concernenti competenze regionali. In particolare la Regione sostiene che la cooperazione è materia che richiede interventi legislativi diversificati in base alle molteplici e diverse realtà regionali. Si tratterebbe di una materia «mista», non compresa tra quelle esclusivamente privatistiche, sottratte all'intervento del legislatore regionale. Anzi, sarebbe logico riconoscere alle regioni, come compreso nel compito che esse hanno di promuovere e di agevolare la cooperazione, il potere di vigilanza sulle cooperative.

La Regione Veneto osserva che, sebbene l'elenco delle materie di competenza regionale contenuto nell'art. 117 della Costituzione non menzioni la cooperazione, gli statuti delle regioni ordinarie indicano questa come uno specifico strumento dell'azione regionale. L'art. 4 dello Statuto del Veneto riecheggia il disposto dell'art. 45 della Costituzione ed induce a ritenere che esista una potestà legislativa regionale in tutte le materie che, comprese tra quelle assegnate alla competenza legislativa regionale, possono essere esercitate con lo strumento della cooperazione.

5. - Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, per illustrare le tesi sostenute nell'atto di costituzione.

L'Avvocatura osserva che la disciplina delle società cooperative dettata dalla legge nazionale costituisce la premessa strutturale affinché l'istituto della cooperazione trovi sviluppo nella legislazione, anche di competenza regionale, afferente i vari settori dell'economia. Ma da questo non deriva un vincolo per la normativa statale sulle cooperative, dovendo piuttosto le regioni conformare, nelle loro leggi di settore, l'impiego dell'istituto cooperativo al regime generale stabilito dalla legge dello Stato.

Quanto al rapporto con il diritto comunitario, l'Avvocatura osserva che i regolamenti in materia di politica agricola comune rinviano alle legislazioni nazionali, per quanto attiene alle forme ed al regime giuridico degli imprenditori e delle strutture agricole, senza porre una correlazione diretta e necessaria tra le figure dell'imprenditore agricolo a titolo principale e gli organismi cooperativi. Anche l'art. 5 del regolamento comunitario n. 2328/91 rimette al diritto nazionale la definizione di imprenditore agricolo a titolo principale, fissando solo le condizioni minime per delineare questa figura, condizioni che non sono incompatibili con le norme che la legge impugnata detta in tema di soci e società cooperative.

### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Veneto denuncia l'illegittimità costituzionale della legge 31 gennaio 1992, n. 59, che detta nuove norme in materia di società cooperative, assumendo essenzialmente l'invasione di competenze regionali ed il contrasto con norme comunitarie in materia di agricoltura, in particolare per la definizione della figura di imprenditore agricolo a titolo principale.

Le disposizioni della legge statale specificamente denunciate dalla ricorrente sono:

a) l'art. 14, terzo comma, che modifica l'art. 23 del decreto del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577. Quest'ultima disposizione, nello stabilire i requisiti dei soci delle cooperative agricole, prevedeva che, limitatamente all'esercizio di mansioni amministrative e tecniche nell'interesse sociale per il quale sia necessario il possesso della qualità di socio, è consentita l'ammissione di soci che non siano lavoratori manuali della terra, in numero non superiore all'8 per cento di quello complessivo dei soci. L'art. 14 della legge n. 59 del 1992 non altera la struttura della precedente disposizione, ma elimina solamente il limite quantitativo in precedenza previsto per l'ammissione alla cooperativa agricola di soci che non siano lavoratori manuali della terra;

b) l'art. 19, che integra la documentazione per l'iscrizione delle cooperative agricole nell'apposito registro prefettizio, iscrizione già prevista e disciplinata dall'art. 13 del citato decreto legislativo n. 1577 del 1947;

c) gli artt. 11, quarto e sesto comma, e 20, nella parte in cui prevedono che le società cooperative devolvano una quota degli utili annuali (pari al 3 per cento) ad un fondo costituito dalle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo alle quali le cooperative aderiscono o, se non aderenti a tali associazioni, ad un fondo costituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

2. — L'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa indicazione dei parametri di valutazione della costituzionalità della legge, sollevata dall'Avvocatura dello Stato nell'atto di costituzione e non ribadita nella successiva memoria, non può essere accolta.

Il ricorso, pur senza una formulazione di assoluta chiarezza, consente tuttavia di individuare due motivi di doglianza, almeno uno dei quali idoneo ad attingere al livello di un possibile contrasto con norme costituzionali.

È stata difatti denunciata la violazione di competenze regionali in materia di cooperative agricole, affermando che la disciplina legislativa della cooperazione debba rientrare nella competenza regionale quando tocca materie assegnate alle regioni; con riferimento, quindi, all'art. 117 della Costituzione.

Inoltre è stato dedotto il contrasto con la normativa comunitaria, in modo specifico con il regolamento n. 2328/91 che, ad avviso della Regione ricorrente, consentirebbe il costituirsi di fenomeni cooperativi in agricoltura con presupposti diversi da quelli che si affermano introdotti dalla legge n. 59 del 1992.

3. — Con il primo dei due profili di dedotta illegittimità costituzionale, sopra individuati, la ricorrente prefigura, al di là della specifica elencazione delle materie di competenza regionale contenuta nell'art. 117 della Costituzione, una attribuzione regionale in materia di disciplina delle cooperative, sia con riferimento all'interesse generale delle regioni per la cooperazione, sia in relazione alla competenza regionale in settori di attività, quale l'agricoltura, nei quali le cooperative operano. Per tal via si tenderebbe a superare la competenza statale nella disciplina delle cooperative, intese quali figure soggettive.

Questa impostazione non può essere seguita. Se pure si ritenesse che gli aspetti del sistema normativo ritenuti lesivi delle competenze regionali siano stati introdotti dalla legge n. 59 del 1992 e non siano, piuttosto, da riferire alla disciplina previgente (questa prospettazione potrebbe riguardare: l'ammissione di soci alle cooperative agricole, atteso

che l'art. 14 non pone nuove limitazioni ma ne rimuove di precedenti; l'iscrizione nel registro prefettizio, giacché non la prevede l'art. 19 della legge denunciata, che solo integra la documentazione richiesta; la destinazione con modalità nuove, disciplinate dagli artt. 11 e 20, di una quota degli utili per rendere concrete le finalità solidaristiche che sono alla base della cooperazione), tuttavia si dovrebbe sempre riconoscere che le nuove disposizioni riguardano la base societaria delle cooperative, i requisiti per il loro riconoscimento e la iscrizione negli appositi registri prefettizi, i modi e le forme di concreta espressione della solidarietà mutualistica nella destinazione degli utili.

Si tratta di aspetti concernenti la disciplina delle figure soggettive, la struttura delle cooperative, la impostazione generale delle finalità mutualistiche, indipendentemente dai settori nei quali le cooperative operano e dalla disciplina delle materie che formano oggetto della loro attività, in ordine alle quali si esprimono competenze regionali, non idonee a toccare o ad assorbire la disciplina delle figure soggettive della cooperazione, affidate alla competenza statale.

Le disposizioni della legge n. 59 del 1992 disciplinano appunto questi aspetti comuni e generali della cooperazione, della condizione dei soggetti quanto all'ammissibilità dei soci, delle modalità di iscrizione in registri già previsti, delle forme di solidarietà nell'ambito del movimento cooperativo. Si tratta di materie sicuramente estranee a quelle che l'art. 117 della Costituzione rimette alla competenza regionale.

Per questo aspetto la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Veneto è infondata.

4. — Per il secondo profilo dell'asserito contrasto con norme comunitarie, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile.

La Corte ha già affermato che il controllo sulla compatibilità tra norma interna e norma comunitaria, per l'eventuale contrasto tra i due ordini di disposizioni, non può dar luogo ad una questione di legittimità costituzionale, in quanto la norma comunitaria, estranea al sistema delle fonti interne, opera per forza propria (sentenza n. 170 del 1984). La Corte ha inoltre ribadito il principio della diretta applicabilità del diritto comunitario e della correlativa non applicazione del diritto nazionale con esso contrastante (sentenza n. 113 del 1985).

Se il problema è costituito, come sembra enunciare la Regione ricorrente, dalla definizione della figura di imprenditore agricolo a titolo principale, quale risulterebbe dal regolamento comunitario n. 2328/91 in asserita difformità dalla disciplina nazionale, è evidente che la relatività delle qualificazioni giuridiche proprie dei distinti ordinamenti esclude la possibilità di interferenza o contrasto tra i limiti di partecipazione alle cooperative agricole previste dalla legge nazionale e la qualificazione di imprenditore agricolo idoneo destinatario di aiuti comunitari. Indipendentemente da questa considerazione vale il principio, già affermato dalla Corte, che la diretta applicabilità delle norme comunitarie rende inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma nazionale che si sospetti in contrasto con la norma comunitaria (sentenza n. 168 del 1991), la quale comunque non è idonea ad incidere sulla articolazione delle competenze nei rapporti tra Stato e regioni.

•  
PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, quarto e sesto comma; 14, terzo comma; 19 e 20 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative), promossa, in riferimento al regolamento del Consiglio delle Comunità europee 15 luglio 1991, n. 2328/91, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, quarto e sesto comma; 14, terzo comma; 19 e 20 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative), promossa, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 116

Ordinanza 24-26 marzo 1993

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

**Previdenza e assistenza - Sgravi contributivi per le imprese operanti nelle zone svantaggiate - Impugnazione di d.-l. non convertito - Manifesta inammissibilità.**

(D.-L. 21 gennaio 1992, n. 14, art. 1, terzo comma; d.-l. 20 marzo 1992, n. 237, art. 1, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 24, 41, 97 e 113).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuseppe BORZELLINO;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del decreto-legge 21 gennaio 1992, n. 14 (Misure urgenti in campo economico ed interventi in zone terremotate), rinnovato il 13 marzo 1992 (*rectius*: dell'art. 1, terzo comma, del decreto-legge 21 gennaio 1992, n. 14, e dell'art. 1, terzo comma, del decreto-legge 20 marzo 1992, n. 237, di identico titolo), promosso con ordinanza emessa il 13 maggio 1992 dal Pretore di Crotone nel procedimento civile vertente tra la S.p.a. F.lli Romano e l'I.N.P.S., iscritta al n. 340 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di costituzione della S.p.a. F.lli Romano e dell'I.N.P.S. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi gli avvocati Elio Fazzalari per la S.p.a. F.lli Romano, Giuseppe Pansarella, Giancarlo Perone e Tiziano Treu per l'I.N.P.S. e l'Avvocato dello Stato Francesco Guicciardi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto che il Pretore di Crotone, nel procedimento civile promosso da «Fratelli Romano» S.p.a. contro l'I.N.P.S. con ordinanza del 13 maggio 1992 (R.O. n. 340 del 1992), ha sollevato questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 21 gennaio 1992, n. 14, rinnovato il 13 marzo 1992 (*rectius*: dell'art. 1, terzo comma, del decreto-legge 21 gennaio 1992, n. 14, e dell'art. 1, terzo comma, del decreto-legge 20 marzo 1992, n. 237, che lo ha reiterato), in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 97 e 113 della Costituzione;

che nel giudizio si sono costituiti la parte privata e l'I.N.P.S. ed è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri;

Considerato che il decreto-legge n. 14 del 1992 non è stato convertito in legge entro il termine prescritto, come risulta dal comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 68 del 21 marzo 1992;

che altrettanto è accaduto per il decreto-legge n. 237 del 1992, come risulta dal comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 117 del 21 maggio 1992;

che, pertanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte (ord. n. 165 del 1991), la questione sollevata deve essere 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 la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, del decreto-legge 21 gennaio 1992, n. 14 (Misure urgenti in campo economico ed interventi in zone terremotate), e dell'art. 1, terzo comma, del decreto-legge 20 marzo 1992, n. 237, di identico titolo, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 97 e 113 della Costituzione, sollevata dal Pretore di Crotona con la ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* GRECO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0300

N. 117

*Sentenza 24-26 marzo 1993*

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

**Enti locali - Regione Campania - Comunità montana «Calore Salernitano» - Statuto - Giunta esecutiva dell'ente - Componenti - Rielezione allo stesso incarico - Limiti all'elettorato passivo applicabili ai soli cittadini residenti nel territorio di competenza - Erronea prospettazione della questione - Insussistenza della denunciata discriminazione - Non fondatezza.**

**(Legge regione Campania 18 maggio 1977, n. 25).**

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, 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 della legge regionale della Campania 18 maggio 1977, n. 25, nella parte in cui approva l'art. 15, primo comma, dello Statuto della Comunità montana «Calore Salernitano», promosso con ordinanza emessa il 3 marzo 1992 dal Tribunale di Salerno, sezione elettorale, sul ricorso proposto da Stoppiello Antonio contro Rocco Giovanni, iscritta al n. 286 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di costituzione della Comunità montana del Calore Salernitano;

Udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avv. Fulvio Fenucci per la Comunità montana «Calore Salernitano».

*Ritenuto in fatto*

1. La sezione elettorale del Tribunale di Salerno — con ordinanza emessa il 3 marzo 1992 nel corso del giudizio promosso da Antonio Stoppiello, volto a far dichiarare l'ineleggibilità di Giovanni Rocco alla carica di Presidente della Comunità montana «Calore Salernitano», per aver ricoperto l'incarico continuativamente da oltre quindici anni — ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, primo comma, della legge regionale della Campania 18 maggio 1977, n. 25 (Approvazione dello Statuto della Comunità montana del Calore Salernitano) (*recte*: dell'articolo unico della legge regionale della Campania 18 maggio 1977, n. 25, nella parte in cui approva l'art. 15, primo comma, dello Statuto della Comunità montana «Calore Salernitano»).

La disposizione denunciata prevede che i componenti della Giunta esecutiva della Comunità montana, quindi anche il Presidente, possano essere rieletti consecutivamente per lo stesso incarico per un periodo di non oltre dieci anni. Il Tribunale di Salerno ritiene che questo limite sia in contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione. In particolare l'art. 51, pur non contenendo una riserva di legge statale, sarebbe preordinato a realizzare su tutto il territorio nazionale situazioni di eguaglianza tra i cittadini interessati all'elezione a cariche pubbliche, mentre la norma regionale controversa pone limiti all'elettorato passivo per i soli cittadini residenti nel territorio della Comunità montana.

2. — Si è costituita in giudizio la Comunità montana «Calore Salernitano», chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia accolta.

Ad avviso della Comunità montana l'unità dell'ordinamento imporrebbe che la disciplina delle cause ostative all'elettorato passivo sia riservata alla legislazione statale. Di conseguenza sarebbe esclusa ogni potestà normativa delle regioni in questa materia. La disposizione denunciata determinerebbe inoltre una irragionevole disparità di trattamento per l'accesso ad organi elettivi.

In prossimità dell'udienza la Comunità montana ha depositato una memoria per ribadire le ragioni a sostegno della tesi della illegittimità costituzionale della norma denunciata, affermando che il limite da essa posto all'elettorato passivo sarebbe arbitrario, in quanto determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento per l'accesso agli organi di governo della Comunità montana.

*Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale sottoposta all'esame della Corte concerne la legge della Regione Campania 18 maggio 1977, n. 25, nella parte in cui approva l'art. 15 dello Statuto della Comunità montana «Calore Salernitano», ad essa allegato. Lo Statuto prevede che i componenti della Giunta esecutiva dell'ente, tra i quali il Presidente, restino in carica per la durata del loro mandato amministrativo di membri del Consiglio generale; prevede inoltre che possano essere rieletti allo stesso incarico, ma per un periodo di tempo consecutivo non superiore a dieci anni, corrispondente alla durata ordinaria di due mandati.

2. — L'unico dubbio di legittimità costituzionale prospettato dal Tribunale di Salerno concerne l'asserita violazione dell'eguaglianza tra i cittadini che intendono accedere a cariche elettive (artt. 3 e 51 della Costituzione). La questione è stata sollevata esclusivamente sotto il profilo che «la norma regionale controversa prevede limiti all'elettorato passivo applicabili ai soli cittadini residenti nel territorio di competenza».

3. — La legge regionale 14 gennaio 1974, n. 4, istitutiva delle comunità montane in Campania, alla quale si conforma lo Statuto della Comunità «Calore Salernitano» (approvato con la legge regionale denunciata), stabilisce che il Consiglio generale della Comunità montana elegge, nel proprio seno, i componenti della Giunta esecutiva ed il Presidente. I componenti del Consiglio generale sono, a loro volta, eletti, in rappresentanza dei comuni compresi nella Comunità montana, dai consigli comunali tra i propri componenti.

Seguendo la prospettazione offerta dall'ordinanza di rimessione, il limite temporale posto alla consecutiva titolarità della carica di Presidente della Comunità montana differenzerebbe, nell'accesso a tale ufficio, i cittadini residenti nel territorio della Comunità stessa, discriminandoli rispetto agli altri.

Se si tiene conto delle modalità di elezione sopra descritte, l'effetto discriminatorio denunciato dal Tribunale di Salerno si potrebbe verificare se fossero eleggibili alla carica di consigliere dei comuni che partecipano alla comunità montana solamente i cittadini residenti nei comuni stessi. Ma proprio questa implicita e necessaria premessa è errata. Difatti la legge 23 aprile 1981, n. 154, nel dettare norme in materie di ineleggibilità ed incompatibilità, dispone che sono eleggibili alla carica di consigliere comunale gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica (art. 1). Ne segue

che il limite all'elettorato passivo posto dalla disposizione denunciata non è applicabile, come ritiene il giudice rimettente, «ai soli cittadini residenti nel territorio di competenza». Questo limite riguarda, al contrario, tutti i cittadini che possono, mediante le successive selezioni elettorali previste, aspirare a quell'ufficio. La discriminazione denunciata, pertanto, non sussiste e la questione di legittimità costituzionale, così come è stata proposta, non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale della Campania 18 maggio 1977, n. 25, nella parte in cui approva l'art. 15 dello Statuto della Comunità montana «Calore Salernitano», sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, dal Tribunale di Salerno con ordinanza emessa il 3 marzo 1992.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* CASAQUOLA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0301

N. 118

*Sentenza 24-26 marzo 1993*

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

**Acque pubbliche e private - Tribunale superiore delle acque pubbliche - Componenti - Indennità mensile - Magistrati e membri tecnici - Disparità di trattamento - Specialità delle connotazioni dell'organo giurisdizionale - Improprietà di raffronti - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.**

(Legge 1° agosto 1959, n. 704, art. 1).

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

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, 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, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 1° agosto 1959, n. 704 (Indennità ai componenti dei Tribunali delle acque pubbliche), promosso con ordinanza emessa il 15 aprile 1992 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Rebuffat Francesco ed altri contro il Ministero di Grazia e Giustizia, iscritta al n. 485 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di costituzione di Carboni Raffaele ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 1993 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Enrico Romanelli per Carboni Raffaele ed altri e l'avvocato dello Stato Carlo Bafile per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento promosso da Rebuffat Francesco ed altri contro il Ministero di grazia e giustizia, per far dichiarare il diritto ad una retribuzione equa per le prestazioni lavorative rese dai ricorrenti quali componenti del Tribunale superiore delle acque pubbliche, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza emessa il 15 aprile 1992, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 1° agosto 1959, n. 704 (Indennità ai componenti dei Tribunali delle acque pubbliche), nella parte in cui prevede che ai componenti di quell'organo giurisdizionale è attribuita un'indennità mensile rimasta immutata nel tempo e divenuta irrisoria.

Il giudice rimettente osserva che le funzioni dei componenti del Tribunale superiore delle acque pubbliche sono autonome ed aggiuntive rispetto a quelle dagli stessi svolte nell'ambito dell'ufficio (Corte di cassazione o Consiglio di Stato, per i magistrati) o dell'istituto di appartenenza. Si tratta di funzioni che dovrebbero essere specificamente compensate, sicché l'assoluta inadeguatezza dell'indennità prevista (lire 30.000 per i magistrati e lire 20.000 per i membri tecnici) configurerebbe un contrasto della legge che la disciplina con l'art. 36 della Costituzione.

Ad avviso del giudice rimettente sarebbe anche violato l'art. 3 della Costituzione, in quanto il trattamento economico attribuito dall'art. 1 della legge n. 704 del 1959 ai componenti del Tribunale superiore delle acque pubbliche sarebbe irragionevolmente ed illogicamente deteriore rispetto a quello previsto per i componenti di altri organi di giurisdizione speciale (quali le commissioni tributarie) o per lo svolgimento di incarichi extragiudiziari (arbitrati, collaudi, commissioni di concorso).

La sopravvenuta inadeguatezza del compenso dei componenti del Tribunale superiore delle acque pubbliche potrebbe inoltre determinare inconvenienti per l'ordinato funzionamento dell'organo, in ragione della difficoltà di reperire magistrati esperti, disponibili ad assumere o mantenere l'incarico, con la conseguenza di un loro continuo ricambio. Sotto questo aspetto è prospettato il contrasto della norma denunciata con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione).

2. — Si sono costituiti in giudizio Raffaele Carboni, Salvatore Tumbiolo, Angelo Grieco, Giuseppe Bozzi e Raffaele Maria De Lipsis, ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma denunciata.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

L'Avvocatura ricorda che la partecipazione a collegi di soggetti che rivestono un determinato *status* non costituisce un lavoro da retribuire, per il quale valga la garanzia dell'art. 36 della Costituzione, ma una funzione essenzialmente onoraria, che, se non gratuita, è accompagnata da una indennità per la cui quantificazione non si può utilizzare alcun criterio di adeguatezza.

Con riferimento all'art. 3 della Costituzione l'Avvocatura ritiene che nessun raffronto possa essere compiuto tra funzioni diverse e non assimilabili. Anche l'art. 97 della Costituzione non potrebbe essere utilmente richiamato, in quanto la funzione che alti magistrati assolvono presso il Tribunale superiore delle acque pubbliche si affida alla loro responsabilità e non ad una indennità, che sarebbe sempre inadeguata rispetto alla funzione.

4. In prossimità dell'udienza le parti private hanno depositato una memoria per ribadire le conclusioni formulate nell'atto di costituzione.

L'art. 1 della legge n. 704 del 1959 contrasterebbe con il principio della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, fissato dall'art. 36 della Costituzione, tenuto conto che le funzioni di componente del Tribunale superiore delle acque pubbliche, affidate ad alti magistrati ed a dirigenti aventi un proprio stato giuridico con la relativa retribuzione, non rientrerebbero nell'ambito dell'attività originaria da essi esercitata.

La mancanza di un ragionevole compenso sarebbe, inoltre, causa di possibili disfunzioni in relazione al continuo ricambio dei componenti dell'organo ed eserciterebbe una influenza negativa sulla stessa immagine di una Corte, che si pone ai vertici della funzione giurisdizionale nelle materie attribuite alla sua competenza.

Le parti private ritengono anche ingiustificata, quindi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, la diversità di trattamento riservata ai membri del Tribunale superiore delle acque pubbliche rispetto ai componenti di altri organi giurisdizionali ai quali partecipano magistrati in servizio, ad esempio le commissioni tributarie: tanto più se si tiene conto che quel Tribunale è al vertice della giurisdizione di settore, al pari della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, e che il Presidente del Tribunale delle acque svolge funzioni di grado corrispondente a quelle del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, del Presidente aggiunto della Corte di cassazione, del Presidente del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

### *Considerato in diritto*

1. Il dubbio di legittimità costituzionale prospettato dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio concerne l'art. 1 della legge 1° agosto 1959, n. 704, che fissa l'indennità mensile spettante ai componenti del Tribunale superiore delle acque pubbliche, determinandola in lire 30.000 per i magistrati ed in lire 20.000 per i membri tecnici. Questa indennità, rimasta fissa nel tempo e divenuta irrisoria (se rivalutata corrisponderebbe a circa 460.000 lire per i magistrati e 310.000 lire per i membri tecnici), non compenserebbe la qualità e quantità di lavoro prestato; discriminerebbe irragionevolmente i titolari di queste funzioni rispetto ad altri, quali i componenti della Commissione centrale tributaria, che svolgono egualmente funzioni giurisdizionali; renderebbe difficile trovare disponibilità a ricoprire questo incarico, determinando avvicendamenti dannosi per il buon andamento dell'ufficio. Da qui il sospetto del contrasto con gli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

2. — La valutazione della legittimità costituzionale della disposizione denunciata rende necessario considerare la configurazione della posizione, limitatamente ai profili rilevanti in relazione alla questione sottoposta all'esame della Corte, dei componenti il Tribunale superiore delle acque pubbliche. Si tratta di un'organo, previsto e disciplinato dal regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, che ha carattere di specialità, in ragione della competenza sulla materia trattata, ma che non è avulso dalla articolazione complessiva del sistema organizzativo ed ordinamentale della giurisdizione. Anzi, la giurisdizione in materia di acque pubbliche vede in primo grado la competenza, per materie altrimenti attinenti alla giurisdizione ordinaria, di un Tribunale regionale, che ha le connotazioni proprie di una sezione specializzata della Corte d'appello, integrata da tecnici dell'amministrazione dei lavori pubblici (art. 138 del regio decreto n. 1775 del 1933).

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, anch'esso a composizione mista (magistrati della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, tecnici dei lavori pubblici), ha cognizione di appello in ordine alle pronunce dei Tribunali regionali e cognizione diretta per l'impugnazione di provvedimenti in materia di acque, altrimenti deferibili alla giurisdizione amministrativa.

L'assegnazione a tale organo presuppone sempre la permanente titolarità di un altro ufficio (consigliere della Corte di cassazione, consigliere di Stato, componente tecnico del Consiglio superiore dei lavori pubblici) ed il perdurante esercizio delle funzioni che legittimano la nomina. Inoltre la stessa nomina trae origine dalla designazione effettuata dal Presidente dell'organo (Corte di cassazione, Consiglio di Stato, Consiglio superiore dei lavori pubblici) nel quale i componenti del Tribunale superiore delle acque continuano a rimanere incardinati. Dell'attività svolta presso questo organo si tiene, evidentemente, conto nella determinazione del carico di lavoro nell'ufficio di appartenenza.

3. Le speciali connotazioni del Tribunale superiore delle acque escludono che possa essere proposta, quale utile termine di raffronto del trattamento economico corrisposto ai suoi componenti, la condizione dei titolari di altri incarichi, anche giurisdizionali, privi di una così stretta aderenza, strutturale e funzionale, all'ufficio già ricoperto, se non addirittura privi di ogni elemento di omogeneità con la posizione dei componenti del Tribunale stesso. La diversità di situazioni non consente di ritenere violato il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), rimanendo nella discrezionalità del legislatore la fissazione e la quantificazione di una indennità per l'esercizio di funzioni distinte, ma integrative e complementari rispetto a quelle proprie dell'ufficio di appartenenza, al quale rimangono collegate.

Le stesse considerazioni escludono che risulti violato l'art. 36 della Costituzione. In presenza di una molteplicità di attività che hanno per presupposto un unico rapporto di impiego o la titolarità di un ufficio pubblico, la retribuzione sufficiente per assicurare a sé ed alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa, proporzionata alla quantità e qualità di lavoro prestato, è quella complessiva, corrispondente al cumulo delle diverse retribuzioni ed indennità, comunque corrisposte.

Infine, seppure invocabile, non risulta comunque leso il principio di buon andamento dell'amministrazione, giacché, per i profili segnalati nell'ordinanza di rimessione, la temporaneità dell'incarico (prevista in cinque anni) è già disposta dalla legge (art. 139 del regio decreto n. 1775 del 1933) e l'affidamento dell'incarico stesso, che rientra nell'ambito dei complessivi doveri di ufficio, non richiede accettazione del designato.

La questione di legittimità costituzionale è pertanto infondata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 1<sup>o</sup> agosto 1959, n. 704 (Indennità ai componenti dei Tribunali delle acque pubbliche), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo-regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0302

№ 119

*Ordinanza 24-26 marzo 1993*

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

**Previdenza e assistenza - Pensioni I.N.P.S. - Rate di pensione indebitamente riscosse - Recupero - Richiamo alla sentenza n. 93/1993 dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge n. 412/1981 - Manifesta inammissibilità.**

**(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 13, primo comma),**

**(Cost., artt. 3, 38, 101 e 104).**

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE; avv. Ugo SPAGNOLI, 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, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), di interpretazione autentica dell'art. 52, secondo comma, della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), promosso con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 23 maggio 1992 dal Pretore di Trieste nel procedimento civile vertente tra Millo Ofelia e l'I.N.P.S. iscritta al n. 411 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1992;

2) ordinanza emessa il 23 maggio 1992 dal Pretore di Trieste nel procedimento civile vertente tra Lettieri Marianna e l'I.N.P.S. iscritta al n. 412 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1992;

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

Udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Ritenuto che nel corso del giudizio promosso da Ofelia Millo contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.) per l'accertamento dell'irripetibilità di somme erogate su una delle due pensioni delle quali era titolare, somme che l'Istituto assumeva indebitamente rimosse, il Pretore di Trieste, con ordinanza emessa il 23 maggio 1992, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica);

che la norma impugnata stabilisce che l'art. 52, secondo comma, della legge 9 marzo 1989, n. 88, si interpreta nel senso che la sanatoria ivi prevista per il recupero di prestazioni indebite opera in relazione alle somme corrisposte in base a formale, definitivo provvedimento del quale sia stata data espressa comunicazione all'interessato e che risulti viziato da errore di qualsiasi natura imputabile all'ente erogatore, salvo che l'indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato; la stessa norma prevede inoltre che l'omessa od incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto o sulla misura della pensione goduta, che non siano già conosciuti dall'ente competente, consente la ripetibilità delle somme indebitamente percepite;

che, ad avviso del giudice rimettente, tale disposizione violerebbe gli artt. 3, 38, 101 e 104 della Costituzione;

che identica questione è stata sollevata dal medesimo Pretore con altra ordinanza, emessa in pari data nel corso del procedimento civile promosso da Marianna Lettieri contro l'I.N.P.S.;

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

Considerato che i giudizi debbono essere riuniti, essendo identiche le questioni sollevate;

che con sentenza n. 39 del 1993 la Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, nella parte in cui è applicabile anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data;

che pertanto le relative questioni vanno dichiarate manifestamente inammissibili;

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

*Riuniti i giudizi dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 38, 101 e 104 della Costituzione, dal Pretore di Trieste con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 120

Ordinanza 24-26 marzo 1993

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Elezioni - Fallito - Perdita della capacità elettorale attiva - Conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza dichiarativa del fallimento - Mancata previsione - Manifesta incompetenza del giudice remittente - Manifesta inammissibilità.****(D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, artt. 2, primo comma, lett. a), e 32, primo comma, n. 3, come sostituiti dagli artt. 1 e 9 della legge 16 gennaio 1992, n. 15).****(Cost., art. 3, primo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, 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, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lett. a), e 32, primo comma, n. 3, del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali), come sostituiti dagli artt. 1 e 9 della legge 16 gennaio 1992, n. 15 (Modificazioni al testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, approvato con d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, e al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361), promosso con ordinanza emessa il 3 luglio 1992 dal Pretore di Taranto - sezione distaccata di S. Giorgio Jonico nel procedimento civile vertente tra Fanigliulo Cosimo e il Comune di S. Giorgio Jonico, iscritta al n. 553 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 1993 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Ritenuto che, con delibera del Consiglio comunale di S. Giorgio Jonico in data 27 aprile 1992, vistata dalla Commissione regionale di controllo in data 15 maggio 1992, Cosimo Fanigliulo veniva dichiarato decaduto dalla carica di consigliere comunale per essere stato cancellato dalle liste elettorali in conseguenza della dichiarazione di fallimento pronunciata dal Tribunale di Taranto con sentenza 3 febbraio 1992;

che il provvedimento di cancellazione della Commissione elettorale comunale è stato impugnato dall'interessato ai sensi dell'art. 82 della legge 16 maggio 1960, n. 570;

che, pendente il giudizio di impugnativa davanti alla Corte d'appello di Lecce, il Pretore di Taranto - sezione distaccata di S. Giorgio Jonico, adito in via di urgenza dal Fanigliulo con una domanda di sospensione della delibera del consiglio comunale, ha sollevato, con ordinanza del 3 luglio 1992, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lett. a), e 32, primo comma, n. 3, del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, come sostituiti dagli artt. 1 e 9 della legge 16 gennaio 1992, n. 15, «nella parte in cui non prevedono che la perdita della capacità elettorale attiva del fallito debba conseguire al passaggio in giudicato della sentenza dichiarativa di fallimento», per contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione;

Considerato che, essendo già pendente la causa per il merito, competente a pronunciare sulla domanda di provvedimento d'urgenza ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., sempre che applicabile nella specie, era lo stesso giudice del merito (art. 701 cod. proc. civ.);

che, pertanto, il Pretore remittente è un giudice manifestamente incompetente;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lett. a), e 32, primo comma, n. 3, del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali), come sostituiti dagli artt. 1 e 9 della legge 16 gennaio 1992, n. 15 (Modificazioni al testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, approvato con d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, e al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361), sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Pretore di Taranto - sezione distaccata di S. Giorgio Jonico con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* MENGONI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0304

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 20

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 marzo 1993  
(della regione Veneto)*

**Impiego pubblico - Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Previsione della stipulazione di contratti collettivi nazionali vincolanti anche per le regioni - Attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri del potere di impartire direttive durante la formazione dei contratti stessi ad un apposito organo tecnico (cui partecipano rappresentanti delle regioni) dotato di personalità giuridica e con la funzione di rappresentanza della parte pubblica - Asserita violazione della sfera di competenza regionale in materia di rapporto di impiego del personale da esso dipendente - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 219/1984, 426/1985, 217/1987, 1001 e 1003 del 1988.**

(D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 50, 51 e 52).

(Cost., artt. 97 e 117).

Ricorso della regione Veneto nella persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale debitamente autorizzato con delibera della giunta n. 839 del 1° marzo 1993, immediatamente esecutiva, rappresentata e difesa giusta mandato a margine del presente atto dagli avvocati prof. Giorgio Orsoni e Romano Morra in Venezia e Fabio Lorenzoni di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Alessandria, 130, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri in punto dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 50, 51 e 52 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, pubblicato nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* del 6 febbraio 1993 recante «Norme in materia di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche, in attuazione dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421».

## FATTO

Con la legge di delega al Governo n. 421 del 23 ottobre 1992, sono state dettate norme per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale.

In particolare, nell'art. 2 di detta legge al punto *b*) si autorizza, tra l'altro il Governo a prevedere: «... strumenti per la rappresentanza negoziale della parte pubblica, autonoma ed obbligatoria, mediante un apposito organismo tecnico, dotato di personalità giuridica, sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri...».

La norma in questione, in sostanza, prevede che l'organismo di carattere tecnico e dotato di personalità giuridica, cui partecipano le rappresentanze delle Regioni per la formazione dell'accordo sindacale in sede di contrattazione collettiva, può operare unicamente «in conformità alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri».

Tale vincolo è in contrasto con l'art. 117 della Costituzione che attribuisce alle regioni la potestà di emanare, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, norme legislative relative agli ordinamenti degli uffici, e con l'art. 97 della Costituzione che assicura il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

La norma di cui all'art. 2, primo comma, punto *d*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, è stata impugnata avanti Codesta ecc.ma Corte per la dichiarazione di incostituzionalità della medesima in quanto in contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, in attuazione dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, ha dettato «Norme in materia di organizzazione e rapporto di lavoro nelle amministrazioni pubbliche». Le norme di cui agli articoli 50, 51 e 52 del richiamato decreto legislativo sono in contrasto con l'art. 117 e 97 della Costituzione per gli stessi motivi dedotti con il ricorso avverso l'art. 2, primo comma, punto *d*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, che, quindi, integralmente si riporta.

## DIRITTO

Un costante orientamento della Corte costituzionale manifesta la prioritaria e inderogabile necessità di garantire l'autonomia regionale nelle materie di propria competenza, di cui all'art. 117 della Costituzione.

Con sentenza n. 219 del 25 luglio 1984 la Corte ha affrontato i problemi di costituzionalità della legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego) dal punto di vista delle garanzie di autonomia delle regioni a statuto ordinario.

In quella occasione è stato affrontato il problema dell'incompatibilità con il principio costituzionale di autonomia regionale dell'art. 10, ultimo comma, della legge n. 93/1983 nella parte in cui imponeva alle regioni una perfetta corrispondenza delle leggi regionali di recepimento dell'accordo sindacale al contenuto dello stesso, dichiarando fondata la questione di incostituzionalità.

La norma, infatti, non lasciava alcuno spazio all'autonomia regionale in sede di formulazione della legge di approvazione degli esiti della contrattazione collettiva.

In seguito a tale pronuncia la disposizione veniva pertanto modificata nel senso indicato dalla Corte costituzionale con legge 8 agosto 1985, n. 426. L'art. 10 così novellato, infatti, fa' salvo che, la disciplina contenuta nell'accordo e approvata con provvedimento regionale in conformità ai sigoli orientamenti, può essere oggetto dei necessari adeguamenti alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici regionali e degli enti pubblici non economici dipendenti dalle regioni entro il limite delle disponibilità finanziarie all'uopo stanziato nel bilancio regionale.

L'imposizione, contenuta nella norma impugnata all'organismo tecnico di operare in conformità alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in sede di contrattazione collettiva, ripropone ora una inammissibile ingerenza nell'autonomia regionale in materia ad essa devoluta dalla Costituzione.

Ancor più evidente è l'incostituzionalità dell'art. 50 della normativa delegata qui impugnata che avrebbe dovuto disciplinare la costituzione di un organismo tecnico per la rappresentanza negoziale della parte pubblica, mentre di fatto si limita a disciplinare i rapporti tra questo e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In tal modo l'agenzia non è organicamente collegata al sistema regioni-enti locali per la contrattazione che li riguarda. Né tale articolazione può essere demandata a quell'atto regolamentare che la norma delegata riserva alla stessa agenzia, giacché se le garanzie delle prerogative regionali fossero affidate ad un atto interno di autoorganizzazione dell'agenzia, la stessa previsione di questo potere regolamentare confliggerebbe con la Costituzione.

La Corte costituzionale ebbe successivamente a pronunciarsi confermando, con sentenza n. 1003 del 27 ottobre 1988, il proprio precedente orientamento di tutela delle prerogative regionali. •

La stessa dichiarava, infatti, che non spetta allo Stato recepire nel d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, le norme dell'accordo sindacale stipulato il 28 aprile 1987 per la parte concernente il personale delle regioni e conseguentemente annullava lo stesso decreto, nella parte in cui estendeva la propria efficacia a tale personale.

La Corte ha voluto, con tale sentenza, riaffermare con estrema incisività che si deve escludere in ogni caso un intervento del Governo o di altri organi che si interpongano tra gli accordi sindacali ed il provvedimento di approvazione regionale.

La Corte ha affermato, infatti, che questa ingerenza può condizionare indebitamente la sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni attraverso vincoli di contenuto che un decreto presidenziale o un altro atto può essere in grado di determinare nei confronti del successivo provvedimento regionale.

Tale possibilità viene attribuita dalla norma impugnata con particolare incisività; vista la speciale prerogativa riconosciuta al Presidente del Consiglio in sede di definizione del contenuto dell'accordo collettivo. Anche qui la normativa delegata all'art. 51 riserva al Governo la decisione finale circa l'approvazione dei contratti stipulati dall'agenzia anche per le regioni, per un verso confermando la illegittimità della legge delegante già impugnata dalla regione Veneto, e per altro rinnovando la violazione della Costituzione che qui appunto si eccipee.

Con ulteriori sentenze nn. 217 e 1001 rispettivamente del 3 giugno 1987 e del 27 ottobre 1988 la Corte costituzionale ha posto in rilievo come l'accordo collettivo ha la rilevanza di un atto di cooperazione fra le parti sociali e le parti pubbliche direttamente interessate alla disciplina normativa del personale e degli uffici.

Nell'operare il delicato bilanciamento delle forze e degli interessi in gioco, la legge quadro sul pubblico impiego ha previsto una serie di garanzie attinenti alle condizioni, alle modalità procedurali ed ai tempi degli accordi, nonché alla formazione delle delegazioni stipulanti, affinché quegli accordi siano in grado di assolvere alla complessa funzione politica e costituzionale loro demandata.

La necessità di realizzare sia il principio di contrattazione collettiva sia il principio dell'autonomia legislativa delle regioni ha portato ad una procedura in cui ciascuna regione è legittimata dalla legge a partecipare, in piena autonomia, ad ambedue le fasi fondamentali del procedimento: sia alla fase contrattuale, mediante la presenza di un proprio rappresentante nella delegazione di parte pubblica costituita per la stipula degli accordi, sia alla fase normativa, mediante l'approvazione con provvedimento regionale degli accordi stipulati.

La norma di cui all'art. 2, lett. b), della legge n. 421/1992, invece, vuole condizionare la legge regionale di recepimento ad un previo procedimento che non è di per sé né regionale né legislativo.

Già una precedente bozza di disegno di legge, presentata alla Camera dei deputati dal competente Ministro, riconosceva un limitato intervento di direttiva al Presidente del Consiglio, compensato tuttavia da un altrettanto valido e quanto mai necessario potere di direttiva riconosciuta alle rappresentanze delle amministrazioni e degli enti interessati.

Tale disegno faceva proprie le pronunce della Corte costituzionale in materia e contemperava i diversi poteri di intervento cercando di salvaguardare, almeno in parte, l'autonomia regionale.

Nell'attuale legge di delega al Governo, e nella normativa delegata, invece, ogni garanzia di tale autonomia risulta essere vanificata.

Da ultimo si rileva che la legge quadro sul pubblico impiego attribuisce al Consiglio dei Ministri solo ed unicamente la possibilità di autorizzare o meno la sottoscrizione dell'accordo confermando al suo Presidente una mera funzione «notarile» di presentazione dello stesso, sotto forma di decreto, al Presidente della Repubblica per la sua promulgazione.

L'art. 6 della legge n. 93/1983 prevede, infatti, che l'intervento del Consiglio dei Ministri non si estende alla procedura di formazione dell'accordo e di definizione del suo contenuto.

La legge di delega impugnata dalla regione Veneto attribuisce, invece, al Presidente del Consiglio dei Ministri un duplice potere: uno di impartire delle direttive vincolanti e l'altro di intervenire ed ingerirsi durante la formazione dell'accordo collettivo.

Tale previsione si pone in contrasto con la legge 23 agosto 1988, n. 400, contenente la disciplina dell'attività del Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto la stessa non riconosce a tale organo monocratico una competenza ad emanare direttive vincolanti.

Vi è inoltre un conflitto con la legge quadro sul pubblico impiego in quanto la stessa escludeva che addirittura lo stesso organo collegiale del Consiglio dei Ministri potesse influire in qualunque forma sulla libera contrattazione collettiva.

Si può pertanto ravvisare in ciò un ulteriore motivo di ingerenza e violazione dell'autonomia regionale in materia di sua esclusiva competenza.

Infine, con l'art. 52 si disciplina al quarto comma una forma di concorso nelle spese da parte di altre amministrazioni pubbliche con i rispettivi bilanci senza rispettare l'insegnamento di Codesta ecc.ma Corte di cui alla sentenza n. 369 del 27 luglio 1992.

*P. Q. M.*

*Si chiede dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 50, 51 e 52 del d.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993, pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale del 6 febbraio 1993 recante «Norme in materia di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche, in attuazione dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421» per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nonché per contrasto con l'art. 97 della Costituzione.*

Venezia-Roma, addì 5 marzo 1993

Prof. Giorgio ORSONI   Prof. Romano MORRA   Avv. Fabio LORENZONI

## N. 125

*Ordinanza emessa il 16 novembre 1992 dal tribunale di Salerno nel procedimento incidentale per il riesame di misure cautelari, personale e reale, sull'istanza di Carucci Francesco*

**Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Possesso ingiustificato di beni di valore sproporzionato all'attività svolta o ai redditi dichiarati - Configurazione di tale condotta come reato proprio richiedendosi per il soggetto attivo la qualifica di indagato per determinati reati o di soggetto nei cui confronti si procede per l'applicazione di una misura di prevenzione - Prospettata violazione del principio della presunzione di innocenza in considerazione della non definitività delle suddette qualifiche - Lamentata disparità di trattamento, con incidenza sul diritto di difesa, fra gli indagati di tale reato, che non possono avvalersi della facoltà di non rispondere (essendo obbligati a fornire la giustificazione del possesso dei beni) e gli indagati per altri reati.**

(Legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-*quinquies*, secondo comma).

(Cost., artt. 3, 24 e 27).

## IL TRIBUNALE

Viste le istanze di riesame presentate da Carucci Francesco avverso l'ordinanza di custodia cautelare in carcere, emessa dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Sala Consilina in data 29 ottobre 1992, e dallo stesso Carucci Francesco nonché da Carucci Maria Rosaria e Pucciarelli Margherita avverso il decreto di sequestro, emesso dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sala Consilina il 24 ottobre 1992:

Esaminati gli atti e sentite le parti;

## O S S E R V A

Il presente procedimento incidentale riguarda due misure cautelari, una personale e l'altra reale, legittimamente adottate, la prima, dal giudice per le indagini preliminari, la seconda, trattandosi di sequestro probatorio, dal p.m., in relazione a diverse ipotesi di reati (artt. 110, 61 nn. 2 e 8, 56, 81 c.p.v., 629 primo e secondo comma, 644 c.p., 12-*quinquies* della legge n. 356/1992) di cui è indagato Carucci Francesco.

Quanto alla misura personale, le circostanziate denunce presentate dalle persone offese, che hanno fatto specifico riferimento alle pressanti minacce poste in essere da Carucci Francesco affinché gli versassero somme di danaro derivanti da prestiti dai medesimi assunti a tassi elevatissimi (10% mensile), e gli accurati ed approfonditi accertamenti effettuati dalla guardia di Finanza di Sala Consilina e dai carabinieri di Caggiano, dai quali emerge una palese sproporzione tra la situazione patrimoniale del predetto indagato rispetto alla modestia dei redditi denunciati, evidenziano gravi indizi di colpevolezza a carico del prevenuto in ordine ai delitti di tentata estorsione pluriaggravata e di possesso ingiustificato di valori, per i quali è stata adottata la misura cautelare.

Del pari devono ritenersi sussistenti le esigenze cautelari di cui alle lettere *a)* e *c)* dell'art. 274 del c.p.p.

È plausibile, infatti, ritenere, visto che una condotta analoga è già stata posta in essere nel tentativo di conseguire l'ingiusto profitto, che l'indagato, libero da vincoli, possa coartare i denunziati, per altro oberati di debiti, per indurli a ritrattare le dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria. D'altra parte i riferimenti all'intervento di una «squadra», nel caso di mancato pagamento, e al coinvolgimento di altre persone fanno intendere che la vicenda e lo sfondo delinquenziale che la correde non sono state ancora completamente ricostruite. A ciò vanno aggiunte la personalità del Carucci, già più volte condannato, e la gravità dei delitti per cui si procede.

Poiché il Carucci è indagato del delitto di tentata estorsione aggravata ai sensi del secondo comma dell'art. 629 del c.p., non può procedersi alla graduazione della misura. In forza del terzo comma dell'art. 275 del c.p.p. per tale imputazione non può essere disposta una misura cautelare diversa da quella della custodia in carcere.

Va, pertanto, confermata l'ordinanza di custodia cautelare in relazione al reato di tentata estorsione pluriaggravata.

A diversa conclusione deve pervenirsi, invece, per l'altro delitto — possesso ingiustificato di valori — per il quale è stata emessa ordinanza di custodia cautelare ed il decreto di sequestro.

Ad avviso del collegio, deve essere sollevata la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 12-*quinquies* della legge n. 356/92 in relazione agli artt. 27, secondo comma, 3 e 24 della Costituzione.

La suddetta questione, come si è già argomentato in altre ordinanze di questo tribunale, non è manifestamente infondata. Infatti, con riferimento all'art. 27, secondo comma, della Costituzione, la norma in esame, configurando una ipotesi di reato proprio, ancora la sussistenza della fattispecie criminosa a qualità — indagato per una delle ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 12-*quinquies*, o di soggetto nei cui confronti si procede per l'applicazione di una misura di prevenzione personale — che, a differenza di quelle di soggetto nei cui confronti è stata emessa sentenza di condanna passata in giudicato o è stata applicata misura di prevenzione divenuta irrevocabile, hanno carattere tutt'altro che definitivo e non dovrebbero avere alcuna rilevanza giuridica, attesa la presunzione di innocenza di cui all'art. 27 della Costituzione (tant'è che in concreto potrebbe verificarsi, addirittura in un momento successivo alla condanna per il reato in questione, la caducazione di tali *status* personali). Assume, pertanto, rilievo finanche la condizione di colui nei cui confronti pende un procedimento per l'applicazione di misura di prevenzione personale, quando tale misura è ante *delictum*, il che sembra evidenziare in modo ancora più stridente il contrasto con la riferita norma costituzionale.

Con riferimento, poi agli artt. 3 e 24 della Costituzione, configurandosi il delitto in questione come un reato a condotta mista, prima commissiva (possesso o disponibilità di beni di valore sproporzionato all'attività svolta e o a redditi dichiarati), poi omissiva (mancata giustificazione del possesso legittimo dei beni, strettamente connessa all'inversione dell'onere della prova) risulta compreso il diritto di difesa che non può essere esercitato anche a mezzo del silenzio, che al contrario integra uno degli elementi oggettivi del reato. Sembra, pertanto, configurarsi una disparità di trattamento tra gli indagati di cui all'art. 12-*quinquies* che non possono avvalersi della facoltà di non rispondere e gli indagati per gli altri reati.

La questione è, inoltre, rilevante ai fini della decisione non solo in ordine alla richiesta di riesame della misura cautelare reale, per la quale si impone una valutazione positiva della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 12-*quinquies*, ma anche per quella personale. Carucci Francesco è stato tratto in arresto anche in relazione all'ipotesi criminosa di cui all'art. 12-*quinquies* e, per il principio di autonomia dei diversi titoli di custodia, la pronunzia del tribunale del riesame deve investire anche il reato di possesso ingiustificato di valori.

P. Q. M.

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-quinquies secondo comma, della legge 7 agosto 1992, n. 356, per violazione degli artt. 27, secondo comma, 24 e 3 della Costituzione, conseguentemente dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio limitatamente al riesame della misura cautelare personale adottata nei confronti di Carucci Francesco, nato a Caggiano il 3 aprile 1947, al capo c) dell'ordinanza di custodia in carcere, emessa dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Sala Consilina il 29 ottobre 1992, e di quella reale, adottata nei confronti dello stesso indagato dal Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Sala Consilina in data 24 ottobre 1992;*

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

*Conferma l'ordinanza di custodia cautelare, emessa dal Giudice per le indagini preliminari di Sala Consilina in data 29 ottobre 1992 nei confronti di Carucci Francesco in relazione al solo reato di cui al capo a) e condanna Carucci Francesco al pagamento delle spese processuali del procedimento incidentale.*

Salerno addì, 16 novembre 1992

*Il presidente: VITIELLO*

*I giudici: GRIPPO - VITAGLIANO*

## N. 126

Ordinanza emessa il 18 gennaio 1993 dal pretore di Udine nel procedimento civile vertente tra Passone Dinea e I.N.A.I.L.

**Infortunati sul lavoro a malattie professionali - Silicosi - Morte dell'assicurato (causata dalla malattia) sopraggiunta dopo la liquidazione della rendita per inabilità permanente - Termine di decadenza di novanta giorni dalla morte per i superstiti per la proposizione della domanda per ottenere la rendita nella misura e nei modi stabiliti dall'art. 85 del t.u. n. 1124/1965 - Eccessiva brevità del termine in questione tale da rendere particolarmente gravoso l'esercizio del diritto con conseguente incidenza sulla garanzia previdenziale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 85/1968.**

(D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 122).

(Cost., artt. 3, 24 e 38).

## IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa previdenziale promossa con ricorso depositato il 10 aprile 1991 da Passone Dinea, col proc. e dom. avv. Gaetano Mutarelli da Udine, ricorrente contro l'I.N.A.I.L. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, in persona del presidente *pro-tempore*, col proc. e dom. avv.ti Raffaele de Mitri, Renzo Baldo e Mario Grillo, resistente.

## IN FATTO E IN DIRITTO

Con ricorso 10 aprile 1991 Passone Dinea, premesso che il marito Gosparini Dante era in vita affetto da silicosi, per la quale l'I.N.A.I.L. gli aveva riconosciuto la rendita, e che tale affezione si era aggravata al punto da portarlo alla morte il 21 febbraio 1988 e precisato che aveva presentato infruttuosamente il 24 settembre 1988 all'I.N.A.I.L. domanda di rendita ai superstiti, chiedeva al pretore di Udine che, accertato il nesso di causalità tra la progressiva patologia respiratoria del marito e il decesso, condannasse l'I.N.A.I.L. a riconoscerle la rendita ai superstiti.

L'I.N.A.I.L., costituitosi, si opponeva al ricorso, eccependo, tra l'altro, che la ricorrente era incorsa nella decadenza prevista dall'art. 122 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, alla cui stregua gli eventuali aventi diritto alla rendita ai superstiti, in caso di morte sopraggiunta in conseguenza dell'infortunio (o della malattia professionale) dopo la liquidazione della rendita di inabilità permanente, dovevano presentare domanda entro 90 giorni dalla data della morte (nel caso di specie morte del Gosparini risalente al 21 febbraio 1988, domanda della vedova all'I.N.A.I.L. il 24 settembre 1988).

Nel corso del procedimento la ricorrente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 122 del d.P.R. n. 1124/1965 in riferimento agli artt. 3, 24 e 38 della Costituzione.

All'udienza 18 gennaio 1993, esaurita la discussione, veniva pronunciata e letta l'ordinanza in atti.

La questione sollevata è rilevante e non manifestamente infondata.

Va premesso che l'art. 122 del d.P.R. n. 1124/1965, nello stabilire testualmente che: «quando la morte sopraggiunse in conseguenza dell'infortunio dopo la liquidazione della rendita di inabilità permanente, la domanda per ottenere la rendita nella misura e nei modi stabiliti nell'art. 85 deve essere proposta dai superstiti, a pena di decadenza, entro 90 giorni dalla data della morte», si riferisce non solo agli infortuni sul lavoro ma anche alle malattie professionali, quanto meno perché l'art. 131 dello stesso d.P.R. prevede che per le malattie professionali si applichino in generale le disposizioni concernenti gli infortuni sul lavoro.

Va altresì premesso che il termine di decadenza previsto dall'art. 122 è ritenuto ormai, per prevalente giurisprudenza del S.C. (v. sent. 17 dicembre 1986, n. 7638 e da ultimo 21 marzo 1991, n. 3044), di natura sostanziale, cioè tale che il suo mancato rispetto determina l'estinzione del diritto senza alcuna possibilità di sanatoria, sanatoria che l'art. 8 della legge 11 agosto 1973, n. 533, limita alle decadenze di natura processuale verificatesi nelle procedure amministrative riguardanti le controversie in materia di assistenza e previdenza obbligatoria.

Così precisato il quadro normativo, nell'interpretazione-offerta dal S.C. con decisioni, da cui non vi è motivo di discostarsi, la prospettata questione di costituzionalità dell'art. 122 in esame appare, per tutta evidenza, rilevante, sol che si pensi che, vigendo il termine previsto da detto articolo, la vedova ricorrente vedrebbe irrimediabilmente respinto il proprio ricorso, per aver presentato la domanda di prestazione all'I.N.A.I.L. solo il 24 settembre 1988, ben oltre i 90 giorni dalla morte del marito, (affetto da malattia professionale), avvenuta il 21 febbraio 1988 e asseritamente sopraggiunta in conseguenza della malattia professionale — silicosi — dopo una liquidazione della rendita per inabilità permanente.

La questione medesima appare poi non manifestamente infondata.

Va premesso che la Corte costituzionale, già con sentenza 5 luglio 1968, n. 85, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765 (contenente disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali) nella parte in cui, in contrasto con gli artt. 24, primo comma, e 38 della Costituzione, stabiliva che la domanda diretta ad ottenere la rendita doveva essere proposta dai superstiti del lavoratore, deceduto a causa dell'infortunio dopo la liquidazione della rendita per inabilità permanente, entro un mese dalla data della morte.

Le ragioni addotte a sostegno della decisione, che non ha esteso la declaratoria di legittimità alla corrispondente disposizione dell'art. 122 del d.P.R. n. 1124/1965, che ha elevato il suddetto termine a 90 giorni, appaiono, a giudizio di questo pretore, valide anche per tale nuovo termine.

Invero anche questo termine si rivela troppo breve e la sua decorrenza può condurre a conseguenze tali da rendere del tutto inoperante, in contrasto con gli articoli 24, primo comma, e 38 della Costituzione, quella tutela dei diritti ai superstiti che la legge ha voluto assicurare.

Basti pensare, per rendersi conto di ciò, «al turbamento di carattere psicologico ed affettivo che la morte di un congiunto suscita, di norma, nell'ambito della famiglia, con ripercussioni innegabili sull'attività che i superstiti devono svolgere sollecitamente, per salvaguardare i loro interessi patrimoniali, ricollegati all'evento luttuoso; attività che può trovare maggiore difficoltà di espletamento, anche nell'eventuale scarsa conoscenza delle disposizioni legislative e regolamentari da parte dei superstiti. Ragioni queste che già concorrono a far fondatamente dubitare della congruità del termine di un mese stabilito dalla disposizione impugnata ed assumono, nel caso, maggior rilievo se si considera che detto termine decorre dalla data della morte del lavoratore che già gode della rendita. Da un elemento di fatto cioè che prescinde dalla possibilità che del decesso non sia pervenuta tempestivamente notizia agli interessati. Il che può accadere quando, come nella specie, la morte avvenga in località diversa da quella dell'abituale residenza dell'infortunato ovvero quando l'evento si è verificato in circostanze tali da rendere difficile la conoscenza da parte della stessa pubblica autorità» (Corte costituzionale sentenza n. 85/1968).

Le stesse considerazioni non possono non valere ancor oggi pur in relazione al maggior termine di 90 giorni previsto dall'art. 122 del d.P.R. n. 1124/1965 e pur essendovi l'art. 123 dello stesso d.P.R., che impone all'I.N.A.I.L. se gli risulti che i superstiti dell'infortunato non erano informati del decesso, l'obbligo, appena venutone a conoscenza, di dare notizia del decesso stesso ai superstiti e che stabilisce, altresì, che in ogni caso il termine di 90 giorni, a pena di decadenza, decorre dal giorno nel quale i superstiti sono venuti a conoscenza del decesso.

Né vale osservare in contrario, come vuole l'I.N.A.I.L. che la brevità del termine di novanta giorni è necessaria per permettere un'accertamento tempestivo della relazione causale tra l'infortunio o la malattia professionale e il decesso, posto che un tale accertamento dopo tre mesi dalla morte non può essere compiuto per il colliquarsi dei tessuti trasformati a quel punto in una unica massa informe, impeditiva di ogni riscontro che abbia carattere di sicurezza o anche di sola probabilità.

A parte la considerazione che il progresso della scienza medica consente indagini efficienti sul rapporto causale tra evento professionale e decesso anche dopo novanta giorni da questo, per convincersi dell'inconsistenza della tesi dell'istituto basterà notare che una cosa è la difficoltà di prova dell'indicato nesso causale da parte del ricorrente superstite, prova tanto più difficile quanto maggiore sarà il tempo trascorso tra il decesso e l'azione volta ad accertare il nesso, e altra cosa è conculcare, con la previsione di un termine troppo breve, il diritto del ricorrente di agire giudizialmente e quindi di fornire la prova stessa.

Non potrà pertanto l'I.N.A.I.L. mai dolersi della caducazione del termine di novanta giorni, in quanto ogni pregiudizio conseguente al ritardo di azione opererà a livello probatorio solo a carico del ricorrente.

Peraltro, oltre alle argomentazioni svolte, fa dubitare della legittimità dell'art. 122 anche la considerazione che tale norma aggiunge, contro ogni ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), all'ordinario termine triennale di prescrizione dell'azione diretta al conseguimento della prestazione assicurativa, previsto dall'art. 112 del d.P.R. n. 1124/1965 e valevole anche per l'azione di riconoscimento della rendita ai superstiti (v. Cass. 21.1185 n. 5750), un ulteriore termine di decadenza limitato alla sola rendita ai superstiti.

Non solo ma la irrazionalità dell'art. 122 appare ancor più evidente ove si consideri che il termine di decadenza di novanta giorni opera solo quando la morte sia conseguenza dell'infortunio o della malattia professionale dopo il riconoscimento da parte dell'I.N.A.I.L. cioè quando la morte sopraggiunge dopo la liquidazione della rendita di inabilità permanente, e non anche invece quando la morte sia istantanea o quasi e coincidente con l'evento (infortunio o malattia professionale), ipotesi nella quale la normativa in vigore non prevede che il termine prescrizione e ciò nonostante che in entrambi i casi identica sia la necessità di un'accertamento legale in ordine alla idoneità dell'evento professionale a produrre la morte.

Va pertanto rimessa alla Corte Costituzionale la indicata verifica, sospendendosi, nel contempo, il giudizio in corso.

*P. Q. M.*

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

*In accoglimento della questione della legittimità costituzionale dell'art. 122 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124;*

*Ritenuta la questione non manifestamente infondata e rilevante;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché decida se l'art. 122 della legge sopra indicata contrasti o meno con il disposto degli artt. 3, 24 e 38 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

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

Udine, addì 18 gennaio 1993

*Il pretore: CARCHIO*

Depositato in cancelleria oggi 5 febbraio 1993.

*Il cancelliere: STRANI*

93C0260

#### N. 127

*Ordinanza emessa il 12 gennaio 1993 dal pretore di Parma nel procedimento civile vertente tra Manara Massimo e l'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Parma*

**Professioni - Sanitari - Medici chirurghi privi di specializzazione in odontoiatria ma iscritti nell'anno accademico 1981-82 al primo anno del relativo corso di laurea - Facoltà di richiedere l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, mantenendo l'iscrizione all'albo dei medici - Esclusione - Disparità di trattamento rispetto ai medici specializzati in odontoiatria che possono mantenere l'iscrizione all'albo dei medici per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 100/1989.**

(Legge 31 ottobre 1988, n. 471).

(Cost., art. 3).

#### IL PRETORE

A scioglimento della riserva formulata all'udienza del 28 dicembre 1992 ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento ex art. 700 del c.p.c. promosso dal dott. Manara Massimo, con gli avvocati Massimo Rutigliano e Umberto Serra di Parma, contro l'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Parma, con l'avv. Franco Pinardi del foro di Parma rilevando quanto segue in

## FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato in questa cancelleria il 15 dicembre 1992, il dott. Massimo Manara ha chiesto che con provvedimento d'urgenza ex art. 700 del c.p.c. venisse accertato il suo diritto a non esercitare alcuna opzione e comunque a rimanere iscritto sia all'albo dei medici chirurghi che a quello degli odontoiatri, all'uopo premettendo testualmente che: «il ricorrente il data 10 luglio 1989 conseguiva presso l'Università degli studi di Parma la laurea di medicina e chirurgia;

che il ricorrente si era iscritto al primo anno del relativo corso di laurea nell'anno accademico 1991/82;

che a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 della legge n. 471 1988 il ricorrente aveva diritto ad ottenere l'iscrizione anche all'albo professionale dei medici odontoiatri oltre che a quello dei medici chirurghi;

che conseguentemente il ricorrente chiedeva ed otteneva tale duplice iscrizione;

che la possibilità di tale duplice iscrizione è stata espressamente riconosciuta anche per i medici non specialisti dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 100 del 22 febbraio-9 marzo 1989;

che nonostante tale inequivoca decisione della Corte costituzionale e l'altrettanto dirimente sentenza n. 8 1989 della commissione centrale per gli esercenti la professione sanitaria l'Ordine dei medici di Parma, con deliberazione 22 ottobre 1992 invitava i medici iscritti al corso di laurea negli anni accademici dall'80/81 all'84/85 ad esercitare la relativa opzione;

che il ricorrente replicava con raccomandata 23 novembre 1992 affermando il proprio diritto a mantenere la doppia iscrizione;

che l'ordine dei medici con telegramma 14 dicembre 1992 comunicava che il termine per l'opzione era improrogabilmente fissato al 15 dicembre 1992 sotto pena di procedimento disciplinare;

che l'assunto dell'ordine dei medici risulta manifestamente infondato in quanto:

1) il ricorrente ha diritto alla duplice iscrizione (e cioè sia all'albo degli odontoiatri che a quello dei medici-chirurghi);

2) che l'ordine dei medici non ha comunque alcun potere di stabilire termini per l'esercizio dell'opzione, men che meno sotto la minaccia di azioni disciplinari;

che per quanto occorrer possa, sin d'ora si rileva l'illegittimità costituzionale della legge n. 471/1988 nella parte in cui, prevedendo il diritto di opzione (ed il termine del 31 dicembre 1991 per il relativo esercizio) per l'iscrizione all'albo degli odontoiatrici dovesse interpretarsi quale impedimento alla contemporanea iscrizione anche all'albo dei medici-chirurghi (illegittimità costituzionale che si rileva per i medesimi motivi di cui alla sentenza n. 100 del 22 febbraio-9 marzo 1989 della Corte costituzionale);

che oltre al *fumus boni iuris* nella fattispecie sussiste anche un evidente danno grave ed irreparabile poiché il ricorrente, esercitando sia la professione di medico-chirurgo che quella di odontoiatra si vedrebbe impedito nello svolgimento di una parte della sua attività professionale e si vedrebbe altresì sottoposto ad un iniquo procedimento disciplinare».

Dopo la notifica del ricorso e del decreto di comparizione delle parti, l'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Parma si è costituito in giudizio a mezzo di memoria difensiva con la quale, richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 100/1989, si è rimesso a giustizia circa la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Rileva il pretore che la questione medesima non è manifestamente infondata ed è rilevante.

Invero la legge 31 ottobre 1988, n. 471, ha stabilito che «i laureati in medicina e chirurgia immatricolati al relativo corso di laurea negli anni accademici 1980-81, 1981-82, 1982-83; 1983-84; 1984-85, abilitati all'esercizio professionale hanno facoltà di optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri ai fini dell'esercizio dell'attività di cui all'art. 2 della legge 24 luglio 1985, n. 409.

Tale facoltà va esercitata entro il 31 dicembre 1991».

La legge citata n. 409 1985 istituendo la professione sanitaria di odontoiatria e il relativo albo professionale, aveva previsto l'iscrizione ad esso di coloro che, laureati in odontoiatria, fossero in possesso della relativa abilitazione all'esercizio professionale, nonché dei laureati in medicina e chirurgia, pure abilitati e in possesso del diploma di specializzazione odontoiatrica.

Poiché prima dell'entrata in vigore della legge del 1985 (che ha separato le due professioni mediche) la sola abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo dava titolo all'iscrizione all'unico albo professionale previsto, autorizzando anche all'esercizio della odontoiatria indipendentemente dalla relativa specializzazione, la stessa legge del 1985 citata consentiva altresì l'iscrizione all'albo degli odontoiatri per l'esercizio della relativa professione, pur in via transitoria, anche ai laureati in medicina e chirurgia, che iscritti al relativo corso di laurea anteriormente al 28 gennaio 1980 e abilitati all'esercizio della professione medica, optassero (art. 20) per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della stessa legge pur in assenza della relativa specializzazione e stabilendo altresì l'incompatibilità di tale iscrizione con l'iscrizione ad altro albo professionale (art. 4, terzo comma), salvo che per i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio della professione di medico-chirurgo, in possesso di un diploma di specializzazione in campo odontoiatrico ai quali era quindi consentito (art. 5) di mantenere contemporaneamente le due iscrizioni.

Ne derivava così che per i medici-chirurghi iscritti al relativo corso di laurea prima del 28 gennaio 1980, abilitati all'esercizio della professione medica e optanti per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, veniva a configurarsi l'incompatibilità con l'iscrizione all'albo dei medici-chirurghi.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 100 del 9 marzo 1989 ha rilevato l'illegittimità di tale normativa non trovando alcuna valida giustificazione avere privato i medici-chirurghi, che si fossero iscritti, per opzione, all'albo degli odontoiatri di nuova istituzione, del diritto acquisito di continuare ad essere contemporaneamente iscritti all'albo dei medici-chirurghi come era prima consentito in virtù della sola laurea e della relativa abilitazione professionale.

Talché la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 20 della legge n. 409/1985 nella parte in cui non prevedono che i soggetti indicati nell'art. 20, primo comma (laureati in medicina e chirurgia iscritti al relativo corso di laurea anteriormente al 28 gennaio 1980 e abilitati all'esercizio professionale), ottenuta, per opzione, l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, possono contemporaneamente mantenere l'iscrizione all'albo dei medici-chirurghi, così come previsto per i soggetti di cui all'art. 5 (laureati in medicina e chirurgia iscritti al relativo corso di laurea anteriormente al 28 gennaio 1980 e abilitati all'esercizio professionale), ottenuta, per opzione, l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, possono contemporaneamente mantenere l'iscrizione all'albo dei medici-chirurghi, così come previsto per i soggetti di cui all'art. 5 (laureati in medicina e chirurgia abilitati, all'esercizio professionale che siano in possesso della specializzazione odontoiatrica) e nella parte in cui prevedono che i medesimi possano «optare» nel termine di cinque anni per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, anziché «chiedere» senza limite di tempo tale iscrizione.

Le identiche ragioni di illegittimità valgono per la legge 31 ottobre 1988, n. 471, che prevede la stessa facoltà di opzione per i laureati in medicina e chirurgia immatricolati al relativo corso di laurea dall'anno accademico 1980/81 fino all'anno 1984/85 e quindi precludendo la contemporanea iscrizione ai due albi a chi, come il ricorrente, si sia iscritto al corso di laurea nell'anno accademico 1981/82, attesa l'evidenza della disparità di trattamento ex art. 3 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e seguenti della legge n. 87/1953;*

*Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 31 ottobre 1988, n. 471, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione nei termini di cui in parte motiva;*

*Sospende, il presente procedimento;*

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

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

Così deciso in Parma, il 12 gennaio 1993.

*Il pretore: FERRACI*

## N. 128

*Ordinanza emessa il 26 novembre 1992 dalla pretura di Torino, sezione distaccata di Chieri  
nel procedimento penale a carico di Sabbia Aurelio*

**Regione Piemonte - Inquinamento - Scarichi delle pubbliche fognature - Previsione con legge regionale, di limiti di accettabilità (degli scarichi) diversi e più permissivi di quelli stabiliti dalla normativa statale - Conseguente esclusione dall'ambito delle fattispecie penalmente rilevanti per la normativa statale - Mancato adeguamento della normativa di attuazione regionale alle prescrizioni legislative statali - Travalicamento della competenza regionale - Violazione della riserva di legge statale in materia penale.**

[Legge regione Piemonte 26 marzo 1990, n. 13, artt. 4, lett. b), 10, lett. b), e 22].

(Cost., artt. 25 e 117).

## IL PRETORE

Rilevato che il p.m. ha sollevato nel presente procedimento penale n. 2144/92 rg a carico di Sabbia Aurelio, imputato del reato ex art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 10, lett. b), 4, lett. b), nonché dell'art. 22 della legge regionale del Piemonte 26 marzo 1990, n. 13, per violazione degli artt. 117 e 25 della Carta fondamentale, nella parte in cui sottrae alla sanzione penale ex art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 uno scarico in acque superficiali di reflui di collettore fognario eccedente i limiti massimi previsti dalla tabella A allegata alla legge n. 319/1976 ma rientrante in quelli, meno rigorosi, previsti dalle tabelle allegata alla cennata legge regionale;

Rilevato altresì che il risultato delle analisi effettuate sui campioni delle acque di scarico del collettore fognario del comune di Pino Torinese prelevati dal servizio di igiene pubblica ha evidenziato — come emerso a dibattimento — un effettivo supero dei limiti massimi di cui alla tabella A allegata alla legge n. 319/1976 relativamente ai parametri azoto ammoniacale e tensioattivi rientrando peraltro i valori accertati nei limiti massimi fissati con la tabella 2. IV allegata alla legge regionale più volte citata;

Vista l'ordinanza 18 agosto 1992 — in materia analoga — del giudice delle indagini preliminari presso la pretura di Reggio Emilia pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* 11 novembre 1992, n. 47, prima serie speciale;

## OSSERVA

La questione sollevata dal p.m. appare rilevante e non manifestamente infondata.

La legge n. 319/1976, con successive modifiche, ha introdotto nell'ordinamento — come palesato dal tenore del suo art. 1 e riconosciuto dalla stessa giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 31 maggio 1991, Valiante) — una disciplina generale degli scarichi estesa a tutto il territorio nazionale e a qualsiasi tipo di scarico nonché fondata, da un lato, sull'obbligo di autorizzazione per ogni scarico, eccetto quelli da insediamenti civili in pubblica fognatura e quelli pre-esistenti da insediamenti civili non recapitanti in pubblica fognatura; dall'altro, sull'osservanza, per tutti, dei limiti di accettabilità di cui alle tabelle A e C allegate.

Ha poi previsto, la legge, agli artt. 14, secondo comma, seconda parte, e 4, primo comma, lett. a), un intervento legislativo regionale sulla regolamentazione degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili non recapitanti in pubbliche fognature.

Trattasi peraltro di potestà legislativa di mera attuazione e integrazione della legislazione statale, non rientrando la tutela dei corpi recettori e delle acque superficiali tra le materie elencate nell'art. 117, primo comma, della Costituzione e oggetto di potestà legislativa «concorrente» o «ripartita» delle regioni.

Del resto, la legge n. 319/1976 non ha dettato **meri** principi generali ma ha introdotto una disciplina variegata e immediatamente cogente in ambito nazionale.

La successiva legislazione regionale doveva **informarsi** dunque ai limiti massimi tabellari sanciti con la legge statale, la cui osservanza costituisce principio fondamentale in materia.

Tale conclusione è stata fatta propria dalla stessa Corte regolatrice con sentenza 20 febbraio-2 aprile 1990, Armuzzi e successive, secondo cui in tema di tutela delle acque dall'inquinamento le regioni possono prevedere solo un abbassamento dei limiti di accettabilità dei reflui e non anche un innalzamento oltre i livelli indicati dalla legge penale.

Orbene, la legge regionale del Piemonte 26 marzo 1990, n. 13, non si è conformata a tale principio poiché le tabelle allegate alla medesima legge prevedono per alcuni parametri, tra cui quelli relativi all'azoto ammoniacale ed ai tensioattivi il cui supero forma oggetto del presente giudizio, limiti meno rigorosi di quelli della legge statale.

In particolare, mentre il limite massimo previsto dalla tabella A allegata alla legge n. 319/1976 è pari a mg l 15 relativamente al parametro azoto ammoniacale ed a mg l 2 relativamente al parametro tensioattivi quello previsto dalla legge regionale n. 13/1990 (tabella 2, IV) applicabile nel comune di Pino Torinese è pari a mg l 60 relativamente al primo parametro mentre non è fissato limite massimo relativamente al secondo.

La cennata normativa regionale [artt. 4, lett. b), e 10, lett. b)], della legge regionale n. 13/1990] sembra dunque porsi in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 117, secondo comma, della Costituzione, rappresentando esercizio di una potestà legislativa che alla regione non competeva in quanto modificativa dei principi fondamentali della legislazione statale e indicente nella sfera sanzionatoria penale parimenti riservata allo Stato con violazione inoltre almeno sotto il profilo concreto del principio di uguaglianza conseguendone di fatto discipline penali differenziali rispetto al rimanente territorio nazionale.

Sotto tale profilo, si osserva che l'art. 22 della legge regionale richiama, in punto sanzione, gli artt. 21, 22, 23, 24 e 25 della legge n. 319/1976.

Si tratta peraltro di richiamo per un verso pleonastico, se riferito a fattispecie identicamente disciplinate dalle leggi statale e regionale, per l'altro verso integrante comunque illegittima ingerenza della legislazione regionale nella sfera riservata alla potestà punitiva dello Stato, ingerenza estrinsecabile vuoi con la sottrazione, totale o parziale, di talune fattispecie al rigore della sanzione penale in virtù dei precetti più tolleranti della legge regionale vuoi con l'assoggettamento a sanzione penale di fattispecie non sanzionate (o sanzionate diversamente) dalla legge statale, vuoi, infine con la mera previsione di sanzioni penali.

In ordine alla rilevanza della dedotta questione di costituzionalità basti ricordare che le risultanze dell'istruttoria sinora esperita hanno suffragato gli estremi oggettivi del reato contravvenzionale contestato e in particolare l'effettuazione di scarichi di acque del collettore fognario di Pino Torinese (qualificabile, per la portata, nella categoria b) di cui all'art. 4 della legge regionale n. 13/1990) eccedenti i limiti di cui alla tabella A della legge n. 319/1976 relativamente ai parametri azoto ammoniacale e tensioattivi nonché la rinconducibilità di tali scarichi all'imputato, quale sindaco di Pino Torinese all'epoca dei fatti e titolare dello scarico medesimo.

Alla sussumibilità della condotta contestata nella previsione ex art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 osta peraltro la citata normativa regionale che legittima, per sé, scarichi eccedenti i limiti massimi tabellari fissati con legislazione statale purché rientranti in quelli meno rigorosi fatti propri della legge regionale.

Questa, d'altro canto, non può essere disapplicata dall'a.g.o. occorrendo specifica pronuncia del giudice delle leggi (Corte costituzionale n. 285/1990).

Da ultimo non giova addurre la possibilità di una pronuncia terminativa che escluda la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato, poiché detta pronuncia postula comunque l'astratta configurabilità dell'illecito in esame.

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 10, lett. b), 4, lett. b), nonché 22 della legge regionale del Piemonte 26 marzo 1990, n. 13, in relazione agli artt. 25 e 117 della Costituzione;*

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

*Sospende il giudizio in corso,*

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

Chieri, addì 26 novembre 1992

*Il pretore: GIANETTI*

N. 129

*Ordinanza emessa il 1° dicembre 1992 dal pretore di Roma  
nel procedimento civile vertente tra Davidè Maria e l'I.N.A.D.E.L.*

**Previdenza e assistenza sociale - Impiegati di enti locali - Indennità premio di servizio erogata dall'I.N.A.D.E.L. ai superstiti - Vedova già separata per colpa - Prevista esclusione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a situazioni in cui, secondo il giudice *a quo*, lo status di divorziato o di separato per colpa, non impedirebbero il conseguimento della pensione di reversibilità o dell'indennità di buonuscita - Incidenza sulla garanzia previdenziale - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 213/1985 e 286/1987.**

(Legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 38).

#### IL PRETORE

In sede di decisione e pronunciando in via interlocutoria;

Rilevato che la ricorrente ha chiesto la condanna dell'Inadel, rimasto contumace, al pagamento dell'indennità premio di servizio in forma indiretta per L. 18.637.430 per essere il coniuge Paolini Raffaele deceduto in attività di servizio;

Rilevato che all'accoglimento della domanda osta, ai sensi dell'art. 3 della legge 8 marzo 1968, n. 152, lo status di coniuge separato per colpa, come da sentenza del tribunale di Roma 19 marzo 1984, in atti;

Rilevato che la ricorrente prospetta l'illegittimità costituzionale della norma per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione;

Rilevato che la questione appare rilevante e non manifestamente infondata. Invero, da un lato, sotto il primo profilo, all'accoglimento della domanda si oppone, sussistendo, alla luce della documentazione in atti, gli altri requisiti soggettivi ed oggettivi, la sola circostanza sopra evidenziata; dall'altro, sotto il secondo profilo, la Corte costituzionale ha già ritenuto sussistente in fattispecie sovrapponibili la violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione da parte di norme di pari contenuto relative all'indennità di buonuscita (sentenza n. 213/1985) ed alla pensione di reversibilità (sentenza n. 286/1987), alle cui argomentazioni si rinvia, in riferimento al coniuge divorziato ed al coniuge del dipendente statale.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 3, secondo comma, della legge 8 marzo 1968, n. 152, nella parte in cui esclude che l'indennità premio di fine servizio in forma indiretta spetti alla vedova separata legalmente con sentenza passata in giudicato pronunciata per sua colpa;*

*Sospende il giudizio;*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati;*

*Ordina la trasmissione alla Corte costituzionale degli atti del procedimento e della presente ordinanza.*

Roma, addì 1° dicembre 1992

*Il pretore: TATARELLI*

## N. 130

Ordinanza emessa l'11 gennaio 1993 dal tribunale per i minorenni di Genova nel procedimento concernente l'ammissibilità della domanda di adozione, nazionale od internazionale, presentata da Parodi Roberto ed altra

**Adozione - Requisiti per gli adottanti - Durata del matrimonio di almeno anni tre - Lamentata irrilevanza del periodo di pregressa stabile e prolungata convivenza *more uxorio* prima del matrimonio, comprovato da acquisizioni documentali - Irragionevole disparità di trattamento.**

(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 6, primo comma).

(Cost., art. 3).

## IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

In data 30 maggio 1992 i coniugi Parodi Roberto Giovanni nato a Genova il 25 febbraio 1954 e Burattini Anna Laura nata a Polverigi (Ancona) il 20 febbraio 1958, residenti in Genova, via Anguissola n. 58 depositavano presso la cancelleria di questo Tribunale due separate istanze finalizzate ad ottenere l'adozione di un bambino italiano (proc. n. 173/92 r.d.) o di uno straniero (proc. n. 174/S/92 r.d.) di età non superiore ai tre anni.

I coniugi precisavano di essere coniugati dal 26 marzo 1992 ma, in realtà, di essere conviventi dal 17 marzo 1982 come confermato dai certificati di convivenza e di residenza storici allegati all'istanza da essi presentata.

Gli istanti si impegnavano a provvedere al mantenimento, all'allevamento, all'educazione e alla istruzione del minore ad essi eventualmente destinato nonché a conformarsi a tutti gli obblighi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, e chiedevano il rilascio della dichiarazione di idoneità all'adozione previsto dall'art. 30 della citata legge.

Ai sensi della norma da ultimo citata il tribunale per i minorenni chiamato a valutare una domanda del tenore di quella proposta dai coniugi in oggetto deve innanzi tutto accertare la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 6 della legge n. 184/1983.

Il primo requisito di carattere oggettivo e documentabile riguarda la durata del matrimonio e, sul punto, la legge richiede che la coppia risulti unita dal vincolo matrimoniale da almeno tre anni. Nel caso di specie, dunque, benché non vi sia motivo di dubitare della capacità dei coniugi Parodi/Burattini di farsi carico di un minore ai fini adottivi, la mancanza del requisito inerente alla durata del matrimonio impedisce la verifica sperimentale della loro idoneità educativo-assistenziale.

Conseguentemente il tribunale dovrebbe pervenire ad una declaratoria di inammissibilità della domanda e alla archiviazione dei fascicoli processuali fatta salva la possibilità per gli interessati di una nuova attivazione successiva al raggiungimento dei tre anni di matrimonio.

Ritiene peraltro il collegio che possa essere sollevata d'ufficio la questione di costituzionalità dell'art. 6, primo comma, della legge n. 184/1983 nella parte in cui non consente di dare rilevanza, nei confronti dei coniugi uniti in matrimonio, alla durata di una pregressa stabile e prolungata convivenza *more uxorio* comprovata dalla documentazione acquisita agli atti.

La mancata possibilità di tenere nel giusto conto tale forma di convivenza precedentemente intervenuta tra due coniugi aspiranti genitori adottivi potrebbe innanzi tutto comportare la violazione dell'art. 2 della Costituzione che, come noto, riconosce e garantisce i diritti dei singoli pure nelle formazioni sociali dove essi, esplicano la loro personalità e, quindi, anche nell'ambito della famiglia di fatto. Ma, soprattutto, la norma della cui legittimità si dubita sembra violare l'art. 3 della Costituzione poiché essa viene in concreto a disciplinare in modo diverso la condizione di coppie che, proprio per il fatto di essere unite in matrimonio, dovrebbero ricevere analoga forma di tutela anche per quanto riguarda la materia delle procedure adozionali.

In altre parole non si vuole qui sostenere l'esistenza di un'identità tra la famiglia di fatto e quella legittima (trattandosi di fenomeni assimilabili solo per alcuni aspetti), ma rilevare come una coppia di coniugi unita in matrimonio da pochi mesi e tuttavia forte di una convivenza *more uxorio* protrattasi senza interruzione per oltre dieci anni, non dovrebbe essere discriminata rispetto a coppie di coniugi che al momento della presentazione della loro

domanda in tribunale rispondano unicamente al requisito del richiesto triennio matrimoniale. Nè si può fare a meno di sottolineare che lo scopo della norma è quello di poter fare affidamento su potenziali genitori forti di un «rapporto di coppia già sperimentato come stabile». Sul punto può essere utilmente ricordato che il legislatore italiano ha aderito alla Convenzione di Strasburgo riducendo da cinque a tre anni la progressiva durata del vincolo matrimoniale. Ciò non toglie peraltro che, tenuto conto anche dell'elevato numero di coppie che, secondo le indagini statistiche, si separano tra il terzo e l'ottavo anno di matrimonio, la tenuta di coppia garantita nella situazione descritta dagli attuali istanti appare sicuramente superiore a quella offerta da coniugi pur ritualmente uniti in matrimonio da tre, cinque o sette anni.

Circa la rilevanza della questione che si intende sollevare con la presente ordinanza è opportuno soffermarsi brevemente sull'*iter* delle domande volte ad ottenere la idoneità all'adozione e sulle conseguenze che ai coniugi Parodi/Burattini deriverebbero dal rigetto della loro istanza.

Preliminarmente se deve osservare che non avendo attualmente il Parodi (l'elemento più anziano della coppia) ancora compiuto i 39 anni egli, una volta ottenuta la dichiarazione di idoneità all'adozione, avrebbe la possibilità di adottare un bimbo appena nato o in tenerissima età. Ed infatti l'art. 6, secondo comma, della legge n. 184/1983 prevede che l'età degli adottanti non debba superare di più di quarant'anni l'età dell'adottando. Nel caso invece di reiezione della domanda, la coppia, come si è detto potrebbe ripresentare una nuova istanza soltanto a partire dal 26 marzo 1995 e da ciò deriverebbe la conseguenza che, tenuto conto dei tempi tecnici e procedurali richiesti dall'istruzione della pratica, la dichiarazione di idoneità all'adozione potrebbe essere verosimilmente pronunciata dopo circa un anno dall'apertura del fascicolo processuale. Ne deriverebbe inevitabilmente che a quell'epoca gli attuali richiedenti potrebbero adottare soltanto un bambino dell'età di tre anni e ciò naturalmente sempreché risulti possibile ottenere in tempi brevi la disponibilità di un minore cosa che, come noto, risulta di regola tutt'altro che probabile.

In definitiva, dunque, il rigetto dell'attuale domanda comporterebbe per gli istanti non solo un consistente ritardo nell'attivazione delle pratiche per ottenere la disponibilità di un bimbo, ma l'impossibilità per i coniugi di ottenere l'adozione di un neonato o di un minore nei primi anni di vita. Tale conseguenza, per i motivi sopra esemplificati, costituisce un pregiudizio non giustificato posto che la coppia Parodi/Burattini verrebbe ad essere discriminata rispetto a coniugi formalmente in possesso dei requisiti previsti dalla legge ma nella sostanza portatori di un'esperienza di vita coniugale inferiore a quella da essi offerta.

In conclusione, può essere ribadito che l'irrilevanza attribuita alla convivenza *more uxorio* dei coniugi istanti, precedentemente all'unione matrimoniale, dall'art. 6 della legge n. 184/1983 sembra violare, quantomeno, l'art. 3 della Costituzione. Ed infatti, anche su di un piano più generale, i conviventi successivamente convolati a nozze dopo un'unione di fatto protrattasi per lunghi anni senza interruzione, verrebbero posti in una situazione deteriore rispetto ai coniugi i quali, come si è già evidenziato, abbiano dalla loro soltanto il requisito dell'esistenza di un vincolo matrimoniale della durata di tre anni. Poiché non si rinviene alcuna razionale giustificazione di tale differente trattamento, in conformità del parere espresso dal p.m., nel caso di specie il dubbio circa la costituzionalità della norma in esame appare al collegio non infondato.

La presente procedura deve pertanto essere sospesa e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 97;*

*Ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 primo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 nella parte in cui non consente di dare rilevanza, nei confronti dei coniugi uniti in matrimonio, alla durata della progressiva stabile e prolungata convivenza more uxorio comprovata dalle acquisizioni documentali;*

*Dispone la sospensione della presente procedura e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

*Il presidente estensore: GALANTI*

Depositato in cancelleria, addì 27 gennaio 1993.

*Il collaboratore di cancelleria: CARLINO*

## N. 131

*Ordinanza emessa il 27 ottobre 1992 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Napoli nel procedimento penale a carico di Mazzaro Raffaele*

**Processo penale - Indagini preliminari - Rigetto dell'istanza di archiviazione - Fissazione dell'udienza in camera di consiglio - Avvisi - Lamentata omessa previsione per il difensore dell'indagato, o, in caso di sua mancanza, di previa nomina di un difensore d'ufficio - Compressione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 409).

(Cost., art. 24).

## IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Letti gli atti e il verbale dell'udienza *ex art. 409 del c.p.p.* nel procedimento a carico di Mazzaro Raffaele:

Sulle richieste delle persone intervenute, sciogliendo la riserva formulata, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Preliminare rispetto alla decisione nel merito appare la soluzione della questione sollevata dal dr. Stefanelli per conto dell'avv. Emiddio Della Pietra. Viene eccettuato infatti il mancato avviso al predetto legale, nella sua veste di difensore di fiducia del Mazzaro (l'istanza di rinvio, che l'avv. Della Pietra ha formulato per precedente impegno professionale, in linea astratta irrilevante, comunque dovrebbe essere esaminata dopo aver risolto il problema relativo alla omissione dell'avviso).

Va in proposito osservato come l'art. 409, secondo comma del c.p.p. prescrive che in caso di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione, «il giudice fissa la data dell'udienza in camera di consiglio e ne fa dare avviso al pubblico ministero, alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa dal reato». A tenore della norma richiamata, ed in particolare dei destinatari dell'avviso, nessun cenno viene fatto ai difensori, il che appare certamente strano, ma assolutamente inequivocabile. nello stesso senso dispone l'art. 128 delle disp. att., dove l'atecnico riferimento all'imputato (che per definizione non può esservi, in caso di richiesta di archiviazione) la dice lunga sull'uso corretto dei termini da parte del legislatore. Ciò tanto più se si considera che il comma 3 aggiunge, precisando ulteriormente la disciplina delle notifiche, che «della fissazione dell'udienza il giudice dà inoltre comunicazione al procuratore generale presso la corte di appello». Verrebbe da chiedersi perché mai non si sia sentito il bisogno di includere, fra i soggetti destinatari dell'avviso, anche l'eventuale difensore. ma di esso proprio non v'è parola.

È vero che il comma 2 sancisce che «il procedimento si svolge nelle forme previste dall'articolo 127», ma il richiamo non sembra riferirsi alla disciplina degli avvisi. Infatti, in siffatta ipotesi, non vi sarebbe stato alcun bisogno di indicare specificamente soggetti quali il p.m., l'indagato o la persona offesa, essendo questi soggetti già compresi nel novero delle «altre persone interessate» (di cui all'art. 127 comma 1, volendosi escludere l'atecnico riferimento alle «parti», che per definizione vi sarebbero solo dopo l'esercizio dell'azione penale, assente nel caso della richiesta di archiviazione), mentre bastava un generico riferimento ai soggetti indicati in tale ultima norma per farvi ricomprendere anche i difensori. Quanto al procuratore generale, comunque la sua indicazione è contenuta in un comma diverso, per cui nulla avrebbe impedito di ricorrere all'elencazione dell'art. 127 c.p.p. Ma che non debba farsi ricorso, per questa questione, all'art. 127 risulta anche dall'ulteriore considerazione che l'ultima parte del comma 1 del detto articolo prescrive la nomina di un difensore d'ufficio (dovendosi dargli avviso dell'udienza), cosa che appare certamente fuor di luogo per l'ipotesi di cui all'art. 409.

Fin qui le norme. Tuttavia si impongono alcune osservazioni che inducono a ritenere l'illegittimità costituzionale, per violazione del diritto di difesa, della omessa previsione della necessità dell'avviso anche al difensore dell'indagato, nell'art. 409 del c.p.p.

Come quest'ultima norma stabilisce, il procedimento si svolge nelle forme previste dall'art. 127, ed allora occorre verificare i passaggi di tale procedimento, per controllare se vi sia congruenza fra quanto previsto in tema di avvisi dall'art. 409 e quanto può ritenersi legittimo sulla base dei principi generali.

Anzitutto l'art. 127 prevede un termine di dieci giorni liberi fra la notifica dell'avviso e la data dell'udienza (primo comma). Stabilisce quindi che possano presentarsi memorie fino a cinque giorni prima dell'udienza (secondo comma). Non prescrive l'obbligatoria partecipazione del p.m., dei destinatari dell'avviso e dei difensori all'udienza, limitandosi a statuire che tali soggetti vengano sentiti «se compaiono»: tuttavia, qualora l'indagato sia detenuto in luogo diverso da quello dove si svolge l'udienza, ne va disposta l'audizione da parte del magistrato di sorveglianza del luogo, in caso di richiesta dell'interessato (terzo comma). È previsto il rinvio dell'udienza per legittimo impedimento dell'imputato o del condannato, che abbia chiesto di essere sentito e che non versi nell'ipotesi di cui al comma precedente (quarto comma). L'udienza si svolge in camera di consiglio (sesto comma) ed il giudice emette ordinanza, che va comunicata o notificata «senza ritardo» ai soggetti cui era stato inviato l'avviso (settimo comma). Il verbale è redatto in forma riassuntiva (decimo comma).

Le disposizioni relative agli avvisi (primo comma), alla partecipazione dei soggetti avvisati nonché all'audizione dell'indagato detenuto (terzo comma) e alla necessità del rinvio per legittimo impedimento dell'imputato (quarto comma) sono prescritte a pena di nullità (quinto comma), e l'art. 409 (sesto comma), nel richiamare tale disposizione, ammette in questo solo caso il ricorso per cassazione.

Tenuto conto, pertanto, dei momenti previsti dall'art. 127, risulta chiaro che onde consentire le dichiarazioni dell'indagato che intenda partecipare all'udienza gli si debba garantire il diritto di difesa, il che comporta la necessità dell'avviso al difensore, come correttamente disposto dal primo comma dello stesso articolo. La circostanza che analoga previsione non sia contenuta nell'art. 409 comporta o l'inapplicabilità di tale disciplina (per cui dovrebbe ritenersi che l'indagato non possa comparire, ovvero se comparso debba tacere: col che non si comprenderebbe la necessità dell'avviso, che pure gli è dovuto) o la sua illegittimità costituzionale nella parte in cui non prescrive che comunque debba assicurarsi l'assistenza tecnica di un difensore, cui va inviato l'avviso dell'udienza: *tertium non datur*. E la questione appare tanto più delicata, se si considera che si versa in una delle ipotesi in cui è consentito dedurre la nullità con ricorso per cassazione.

Da quanto s'è detto, risulta manifesta la rilevanza della questione sollevata, perché nel caso *de quo* non si è provveduto a dare avviso al difensore dell'indagato, il quale ha formalizzato un'eccezione sul punto: decidere negativamente sulla stessa comporterebbe un'ipotesi di nullità, se il giudizio di legittima costituzionale dovesse concludere nel senso che il difensore abbia diritto all'avviso.

P. Q. M.

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

*Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 409 del c.p.p. nella parte in cui non prevede obbligatoriamente la notifica dell'avviso dell'udienza in camera di consiglio al difensore dell'indagato ovvero, in caso di sua mancanza, la previa nomina di un difensore di ufficio, per contrasto con l'art. 24 secondo comma, della Costituzione;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone la sospensione del procedimento penale a carico di Mazzaro Raffaele;*

*Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento (art. 23 ultimo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87).*

Napoli, addì 27 ottobre 1992

Il giudice: GATTI

## N. 132

*Ordinanza emessa il 18 dicembre 1992 dalla corte di appello di Roma  
nel procedimento civile vertente tra Veschi Elvira ed altri e il comune di Roma*

**Espropriazione per pubblico interesse - Espropriazioni per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici - Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili in base alla media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento - Prevista inapplicabilità di detta disciplina ai procedimenti per i quali l'indennità predetta sia stata accettata dalle parti o sia divenuta non impugnabile o sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della norma impugnata - Ingiustificato deteriore trattamento dell'espropriato che agisce giudizialmente rispetto a quello che ricorre alla cessione volontaria del bene espropriato - Violazione del principio della capacità contributiva in quanto per l'opera pubblica il proprietario espropriato contribuisce in misura superiore agli altri cittadini (differenza tra valore di mercato ed indennità di esproprio) nonché del diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti illeciti ed illegittimi della p.a. Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 5-bis).

(Cost., artt. 3, 24, 42, 53, 97 e. 113).

## LA CORTE D'APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 942 del ruolo generale contenzioso dell'anno 1992, posta in decisione all'udienza collegiale dell'11 dicembre 1992 e vertente tra Veschi Elvira, Veschi Maria Teresa, Veschi Gabriella, in proprio e quali legali rappresentanti della «Immobiliare Cristoforo Veschi» S.r.l.; Coco Leandro, nella qualità di legale rappresentante della «Immobiliare Caterina e Cristoforo Veschi Ricostruzione aree Madonna del lavoro RIAMALA» quale società incorporante della società «A.M.A.L.A. Areedil Madonna del Lavoro» a r.l. tutti elettivamente domiciliati in Roma, via Flaminia n. 21, presso lo studio degli avvocati Giuseppe Sammartino e Mario Bruni che li rappresentano e difendono in unione all'avv. Paolo Agnino in virtù di delega in atti, appellanti, ed il comune di Roma, in persona del sindaco in carica, elettivamente domiciliato in Roma, via del Tempio di Giove n. 21, presso l'avvocatura comunale, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Croci in virtù di procura in atti, appellato.

Oggetto: determinazine indennità di esproprio.

## FATTO

Con atto di citazione notificato il 10 gennaio 1987, gli attori indicati in epigrafe convenivano in giudizio il comune di Roma innanzi al tribunale di quella città.

Gli attori chiedevano la rideterminazione dell'indennità di esproprio fissata tra le parti nel contratto intercorso in data 28 febbraio 1983, con il quale essi istanti avevano volontariamente ceduto al comune di Roma un terreno esteso mq 45.457, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 865/1971, nell'ambito della procedura espropriativa promossa dal comune di Roma ed in riferimento alla liquidazione dell'indennità provvisoria di espropriazione effettuata dal presidente della giunta regionale (c.d. espropriazione concordata).

Precisavano che nel contratto il prezzo era stato pattuito in L. 621.111.900 con la clausola secondo cui si sarebbe effettuato in seguito «il conguaglio in base alle norme legislative che saranno emanate a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 5/1980, in esecuzione della legge 29 maggio 1980, n. 385».

Peraltro, siccome la legge n. 385/1980 (norme provvisorie sull'indennità di espropriazione) era stata dichiarata incostituzionale (così come la sentenza della Corte n. 5/1980 aveva dichiarato incostituzionale l'art. 16 della legge n. 865/1971) dalla sentenza della Corte n. 223/1983 e quindi era venuta meno ogni concreta possibilità di conguaglio in riferimento alla legge n. 865/1971 ed alle seguenti, gli attori chiedevano che venisse determinato il prezzo della cessione (ovvero l'indennità dovuta) secondo il valore del bene in un libero mercato (richiamando all'uopo l'art. 39 legge fondamentale sulle espropriazioni 2359/1965) all'epoca della cessione. Il comune, costituitosi, si opponeva, chiedendo il rigetto della domanda.

Acquisiti documenti ed espletata consulenza tecnica al fine di accertare il valore del bene, la causa veniva ritenuta in decisione dal tribunale, che, con sentenza pubblicata il 7 dicembre 1991, dichiarava la propria incompetenza per materia, essendo competente la Corte di appello di Roma in unico grado.

Gli attori sopraindicati, con comparsa 2 marzo 1992, provvederanno a riassumere la causa dinanzi a questa Corte, citando il comune di Roma, che si costituiva, insistendo per la reiezione della domanda.

Precisate le conclusioni, la causa era ritenuta in decisione all'udienza collegiale dell'11 dicembre 1992.

## DIRITTO

1. Con l'azione proposta gli attori mirano ad ottenere la rideterminazione, o comunque la perequazione, dell'indennità di espropriazione a seguito dell'atto di cessione volontaria *ex art.* 12 della legge n. 865/1971 intercorso tra essi e il comune di Roma in data 28 febbraio 1983.

Alla fattispecie in esame è pienamente applicabile il principio, affermato dalla giurisprudenza della suprema Corte (ved. Cass. 4695/1989) secondo cui al proprietario del fondo espropriando, il quale nell'ambito di procedura ablativa promossa a norma della legge 22 ottobre 1971, n. 865, abbia convenuto la cessione volontaria del bene, per un corrispettivo determinato, salvo conguaglio, sulla base dei criteri indennitari provvisori di cui alla legge 29 luglio 1980, n. 385, deve riconoscersi, a seguito della declaratoria d'incostituzionalità di tali criteri, il diritto di ottenere l'equivalente del prezzo di mercato del bene ceduto, in applicazione dell'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, considerato che il suddetto patto non integra mera espressione di autonomia negoziale privata, ma si inserisce in un contratto pubblicistico ove il corrispettivo del trasferimento volontario si correla, in modo vincolato, ai parametri legali circa la determinazione della indennità espropriativa.

Questa Corte dovrebbe, pertanto, procedere alla determinazione di tale indennità, alla luce di tale criteri, senonché, nel corso del giudizio, è radicalmente cambiato il quadro giuridico entro il quale è stata instaurata la presente controversia, in quanto con la legge 8 agosto 1992, n. 359, *rt. 5-bis*, è stata introdotta nell'ordinamento positivo una nuova normativa in materia di determinazione della indennità di espropriazione, normativa immediatamente applicabile alla fattispecie in esame a mente del settimo comma del citato art. 5-*bis*.

A parere della Corte, tale normativa, nella parte in cui fissa i nuovi criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione per i suoli edificatori, come quello per cui è causa, si presenta in più punti in contrasto con la Costituzione.

Va premesso che la nuova disposizione recepisce e richiama integralmente il criterio di calcolo della indennità di cui all'art. 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, meglio nota come legge su Napoli, costituito dalla semisomma tra valore venale e fitti coacervati, e cioè tra valore di scambio (recepito dall'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359) e valore di godimento del bene, sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi. Tale criterio, però, trova applicazione solo per le ipotesi di cessione volontaria, applicandosi, in caso contrario, la riduzione del quaranta per cento sull'importo come sopra determinato.

È noto che il criterio della semisomma tra valore venale e fitti coacervati, introdotto al legislatore del 1865 per favorire i proprietari di case vecchie e decrepite ma ad alto reddito del vecchio centro storico di Napoli, si tramutò nel tempo in una sicura falce legislativamente prevista del valore venale del bene, falce aggirantesi tra il 51% ed il 60% del detto valore, e, proprio per tale ragione, fu esteso a numerose altre espropriazioni per la realizzazione di opere pubbliche con vari provvedimenti legislativi. Sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, il criterio in parola fu riconosciuto costituzionalmente legittimo dal giudice delle leggi con la lontana sentenza 18 febbraio 1960, n. 5.

Orbene, non ritiene la Corte che la citata sentenza possa costituire usbergo definitivo a censure di incostituzionalità rivolte al criterio indennitario recentemente introdotto, proprio alla luce della successiva giurisprudenza della Corte costituzionale, di cui alla sentenza n. 5 del 30 gennaio 1980, confermata dalle successive nn. 13 1980 e 22 1983.

La Corte costituzionale ha, infatti, espressamente escluso che l'indennizzo richiesto dal terzo comma dell'art. 42 della Costituzione sia necessariamente pari al giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita, essendo sufficiente allo scopo un ristoro serio e tale da non ledere il principio costituzionale di uguaglianza.

Orbene, con l'applicazione del criterio indennitario di cui all'art. 13, il terzo comma, della legge n. 2892/1885, il valore venale viene abbattuto della metà, noto essendo che il reddito dominicale rivalutato di cui agli artt. 24 e segg. del d.P.R. n. 917/1986, che costituisce l'altro addendo della somma, è cosa trascurabile in termini monetari; la suddetta metà del valore venale, viene ulteriormente ridotta del quaranta per cento, per cui il privato espropriato potrà al massimo ottenere una indennità che si aggira intorno ad un terzo del valore venale; nella fattispecie in esame, un semplice calcolo riferito alle risultanze della consulenza tecnica espletata conferma tali conclusioni.

Orbene, a parere di questa Corte, tale determinazione si presenta particolarmente onerosa per il privato espropriato, ponendo seri dubbi di costituzionalità sotto il profilo del serio ristoro e del principio costituzionale di uguaglianza di cui agli artt. 3 e 42 della Costituzione.

Invero, un indennizzo che comporta una falciida pari a circa il settanta per cento del valore venale del bene, non contiene quelle caratteristiche previste dalla giurisprudenza del giudice delle leggi soprarichiamate e che rappresentano la soglia minima di costituzionalità cui deve essere informata una legge in materia per essere ritenuta conforme al precetto dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione. Da un lato, tale indennizzo non costituisce quel serio ristoro, che vale a garantire adeguatamente l'espropriato della perdita subita, dall'altro esso finisce per attuare un'ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini proprietari di aree edificabili, che vengano colpiti o meno dall'espropriazione.

La norma in parola, inoltre, appare in contrasto anche con l'art. 53 della Costituzione, secondo cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Invero, con indennizzo pari al valore venale del bene, l'espropriato concorrerebbe alla spesa pubblica, come tutti e alla pari di tutti, attraverso l'imposizione fiscale.

Ma se l'indennità da corrispondere e corrisposta all'espropriato non è pari al valore venale ma notevolmente ridotta rispetto ad esso, lo stesso espropriato concorrerà alla spesa pubblica in misura maggiore degli altri, nella misura in cui l'indennizzo sia inferiore al valore effettivo del bene espropriato; e tale maggior sacrificio contributivo non è minimamente correlato alla sua capacità contributiva. Ogni divaricazione che la legge ordinaria introduce tra indennità di esproprio a valore venale del bene crea surrettiziamente una vera imposizione tributaria patrimoniale e singolare a carico dell'espropriato, con palese violazione dell'art. 53 della Costituzione.

2. — Altro elemento, fonte di fondati dubbi di incostituzionalità, emerge dal terzo comma dell'art. 5-bis, il quale dispone che ai fini della edificabilità delle aree si devono considerare non solo le possibilità legali, ma anche le possibilità effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

Com'è noto la giurisprudenza di legittimità ha da tempo affermato che in tanto i vincoli urbanistici, legali ed amministrativi possono influenzare la determinazione dell'indennità in quanto la loro presenza sia stata fatta rispettare e quindi incida concretamente sul valore di mercato degli immobili.

In altri termini, nell'ipotesi di errore di valutazioni urbanistiche o nel caso in cui i vincoli non sono più rispettati né fatti rispettare, il valore commerciale del suolo tende a prescindere da quello connesso alla situazione giuridica inattuale, inadeguata o inapplicata. Ed infatti, secondo la cennata giurisprudenza, sicuri parametri dell'edificabilità di un fondo sono l'ubicazione, l'accessibilità, lo sviluppo edilizio in atto (anche se abusivo) nelle aree adiacenti, la presenza di opere a rete (strade, luce, acqua) o di urbanizzazione primaria (vedi Cass. 12 aprile 1990, n. 3117; Cass. 25 gennaio 1989 n. 422).

Orbene la disposizione in esame contrasta con il principio, costantemente affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale l'indennità di espropriazione deve essere determinata con riferimento alla data dell'espropriazione, per cui gli elementi di valutazione devono essere quelli esistenti a questa data, atteso che l'indennità è pur sempre il corrispettivo per il trasferimento coattivo della proprietà del bene, che a quel momento temporale deve essere correlato.

Con l'art. 5-bis, terzo comma, il legislatore ha invece violato, questo principio giuridico e di razionalità.

Può, invero, accadere, ed accade nella presente controversia, che tra il momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione e quello dell'espropriazione intercorra un così rilevante lasso temporale, che l'indennità non ha più come parametro il valore di un'area edificabile che pur pretende di compensare, bensì un'area che al momento dell'imposizione del vincolo aveva una destinazione agricola.

Proprio qui si coglie un elemento di contraddittorietà e d'irrazionalità della norma, la quale, da una parte, è dettata per l'indennizzo delle aree edificabili e, dall'altro, pretende che per la valutazione dell'edificabilità si debbano considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'imposizione del vincolo (risalenti all'adozione nel 1962 dell'attuale Piano regolatore), il che è come dire tale valutazione verrebbe a riguardare un'area con destinazione a quel momento di riferimento agricola e non ancora urbana e urbanizzata.

In tal modo, a parere della Corte, si svuota di contenuto il precetto costituzionale dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, che impone la corresponsione di un indennizzo che costituisca serio riscontro per la perdita del bene espropriato, serio ristoro che deve necessariamente e direttamente collegarsi al valore economico attuale del bene stesso.

Sotto altro profilo, attese le lungaggini del procedimento tra il momento dell'apposizione del vincolo e quello dell'espropriazione, può affermarsi che il legislatore, con la disposizione in esame, ha inteso premiare la lentezza e l'inefficienza dell'amministrazione, la quale, in tal modo, ha tutto da guadagnare nel divaricare al massimo nel tempo i due momenti dell'imposizione del vincolo e dell'espropriazione, atteso che al momento di espropriare e di pagare la relativa indennità è evidentemente conveniente, con il meccanismo legislativo censurato, che i dati per la valutazione siano i più remoti possibili.

Da ciò emerge anche la violazione dell'art. 97 della Costituzione in quanto in tal modo non si è certamente assicurato il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

3. — Fondati dubbi di incostituzionalità vanno, a parere della Corte, avanzati nei confronti della disposizione, contenuta nell'ultima parte del primo comma dell'art. 5-*bis*, secondo la quale l'importo dell'indennità di espropriazione è ridotto del quaranta per cento, salvo il caso del soggetto espropriato che abbia convenuto la cessione volontaria del bene (art. 5-*bis*, secondo comma).

La disposizione in parola appare, in primo luogo, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto introduce una vistosa disparità di trattamento tra espropriati che accettano la determinazione dell'indennità effettuata in via definitiva ed espropriati che non accettano siffatta liquidazione, in quanto l'ulteriore riduzione agisce come deterrente ed appare introdotta non tanto allo scopo di incentivare le cessioni volontarie, quanto con il fine evidente di scoraggiare o meglio di punire coloro che si rifiutano di consegnare l'immobile.

Ma così strutturata la disposizione appare in contrasto con i principi contenuti negli art. 24 e 113 della Costituzione, che tutelano il diritto di azione e di difesa del cittadino.

Si consideri che la valutazione del valore venale di un'area edificabile è procedimento tecnico-estimativo complesso, per cui si può prevedere che l'espropriato, dinanzi all'offerta dell'indennità di espropriazione, non abbia i requisiti tecnici e di esperienza per verificare se la somma offerta sia congrua e correttamente determinata; ovvero, anche avendo i detti requisiti, non possa comunque controllare l'esattezza della stima, attesa la diversità dei risultati che si ottengono con i diversi metodi estimativi; ovvero, si renderà conto che la stima effettuata è errata od incongrua. Ne consegue che il privato di fronte alla determinazione dell'indennità si trova dinanzi ad un'alternativa assai rischiosa sotto entrambi i profili: o l'accetta così com'è anche se frutto di una valutazione inadeguata o imprecisa, ovvero, l'impugna correndo il rischio di un'ulteriore sensibile decurtazione del quaranta per cento. Riduzione che si applica in ogni caso, anche se il privato vede accolta la propria domanda di opposizione giudiziale alla stima, potendo addirittura verificarsi l'ipotesi che l'indennità determinata dall'autorità giudiziaria risulti ben superiore a quella offerta in via amministrativa, ma che per effetto della riduzione del quaranta per cento detta indennità venga ad essere inferiore a quella offerta.

Alla stregua di tali considerazioni, il diritto di agire in giudizio per l'accertamento dei propri diritti appare gravemente leso, per cui il perverso meccanismo introdotto dall'art. 5-*bis*, nella parte in cui sancisce in buona sostanza il pagamento di una penale del quaranta per cento della giusta indennità nel caso che questa sia determinata in via giudiziale, contrasta con gli artt. 24 e 113 della Costituzione.

4. — Altro profilo di incostituzionalità nasce dalla constatazione che la nuova normativa adotta una duplicità di criteri di determinazione dell'indennità di esproprio a seconda del tipo di suolo espropriato, confermando il criterio del valore agricolo medio per le aree agricole, richiamando appositamente il titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni (art. 5-*bis*, della legge n. 359/1992, quarto comma).

Come hanno osservato i primi commentatori della disposizioni, appare evidente il contrasto che si viene a creare tra le due diverse discipline espropriative dei suoli agricoli e dei suoli edificatori: la prima viene incontro all'espropriato mediante alcune indennità aggiuntive, prevedendo da un lato, un prezzo di cessione che può arrivare fino al 150% dell'indennità provvisoria (art. 12 della legge n. 865/1971 come novellato dall'art. 14 della legge n. 10/1977), senza influire su quella che sarà la successiva indennità definitiva e dall'altro congrui vantaggi per i titolari di un diritto di godimento sui suoli stessi. Ed infatti se la cessione del bene è operata dal proprietario che sia anche coltivatore diretto, il prezzo di cessione (art. 17, primo comma, della legge n. 865/1971, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10/1977) è previsto in misura tripla rispetto all'indennità provvisoria, mentre se non vi è identità tra proprietario e fittavolo, mezzadro, colono o compartecipe, e questi ultimi sono stati costretti ad abbandonare il terreno, ad essi compete un'indennità aggiuntiva calcolata in base al valore agricolo medio. La seconda penalizza il proprietario concedendogli appena un terzo del valore penale e lo penalizza ancora di più se si tratta di un suolo edificatorio ancora coltivato da un fittavolo, mezzadro o colono: in tal caso secondo l'indirizzo della Corte costituzionale (sentenza n. 1022/1988), non trovando applicazione il criterio del valore agricolo medio, dall'indennità corrisposta al proprietario, in base al principio dell'unicità dell'indennità, andrebbe detratta l'indennità per il coltivatore non proprietario facendo scendere al di sotto del livello del 30% del valore del bene l'indennità di esproprio effettivamente corrisposta al proprietario espropriato.

5. Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, in relazione alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, nasce dal rilievo che la nuova determinazione dell'indennità presuppone la perfetta regolarità del procedimento espropriativo. Ove, invece, il decreto di esproprio non sia stato emanato o sia stato dichiarato illegittimo, ovvero sia pervenuto tardivamente e quanti *inutiliter datum*, perché successivo alla realizzazione dell'opera pubblica o all'intervento del pubblico interesse, trova applicazione la giurisprudenza relativa alla c.d. occupazione appropriativa. Sotto questo profilo è evidente un'ulteriore vistosa ed ingiustificata disparità di trattamento tra le due forme di espropriazione: l'una che rispetta per intero il procedimento espropriativo, ma che assicura al proprietario espropriato solo un terzo del valore venale del suo bene, l'altra priva del decreto di esproprio o con un decreto di esproprio tardivo e quindi inutile, assai diffusa nella pratica, è più favorevole per il privato che ha diritto al risarcimento del danno in misura pari al valore venale del bene.

6. Sotto diverso profilo si presta a censure di illegittimità costituzionale la disposizione di cui al settimo comma dell'art. 5-bis, il quale dispone che la nuova determinazione dell'indennità di espropriazione si applica ai procedimenti ancora in corso.

Non ignora la Corte che il principio di irretroattività, sancito nell'art. 11 delle preleggi, al di fuori del campo penale dov'è esplicitamente costituzionalizzato, non assurge nella sua assolutezza a precetto costituzionale, ma rappresenta solo una direttiva per il legislatore ordinario, quale espressione di «civiltà giuridica» (vedi sentenza Corte costituzionale n. 13/1977), il quale può derogarvi in base a serie ragioni giustificatrici (vedi sentenze Corte costituzionale nn. 19/1970, 175/1974, 184/1976 e 70/1983).

Orbene, proprio nella materia in esame, non è dato vedere quali siano le serie ragioni giustificatrici per la deroga al principio della irretroattività, tenuto conto che la normativa è stata introdotta dopo una inerzia del legislatore durata per oltre dieci anni. Aggiungasi, poi, che la nuova disciplina riveste il carattere della provvisorietà, come si coglie subito alla lettura del primo comma dell'art. 5-bis, che rinvia all'emanazione di una futura disciplina organica per tutte le espropriazioni, per cui l'applicazione ai rapporti in corso del nuovo criterio di determinazione dell'indennità non appare ispirato al giudizio di ragionevolezza, sicché il legislatore ben poteva e doveva stabilire l'applicazione della nuova regolamentazione alle espropriazioni dopo l'entrata in vigore della legge.

*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. 5-bis, della legge 8 agosto 1992, n. 359, nei limiti e per le ragioni indicate in motivazione;*

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

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

Così deciso nella camera di consiglio della prima sezione civile della Corte di appello di Roma il 18 dicembre 1992.

*Il presidente: MORSILLO*

N. 133

*Ordinanza emessa il 2 febbraio 1993 dal pretore di Biella  
nel procedimento civile vertente fra Zoppetti Roberto ed altro e l'I.N.P.S.*

**Previdenza e assistenza sociale - Finanziamento delle gestioni dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani e degli esercenti attività commerciali - Fissazione del livello minimo dei contributi previdenziali dovuti da ciascun assicurato a dette gestioni nella misura del minimale annuo di retribuzione che si ottiene moltiplicando per 312 il minimale giornaliero stabilito, dall'art. 1 del d.-l. 29 luglio 1981, n. 402 (convertito in legge n. 537/1981) e successive modificazioni e integrazioni, per gli sgravi del settore artigianato e commercio, al 1° gennaio dell'anno cui si riferiscono i contributi - Ingiustificata equiparazione dei cittadini con reddito zero o con reddito inferiore al minimo ai cittadini che tale reddito minimo percepiscono - Incidenza sul principio della capacità contributiva, attesa la natura sostanzialmente tributaria dei contributi in questione.**

(Legge 2 agosto 1990, n. 233, art. 1, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 53).

IL PRETORE

All'udienza del 2 febbraio 1993, ore 9.30, sono presenti i procuratori delle parti;

Rilevato come i ricorrenti siano lavoratori autonomi e come tali siano tenuti al versamento dei contributi I.N.P.S. di cui all'art. 1, terzo comma, della legge n. 233/1990 e pertanto appare rilevante ai fini del presente giudizio la questione di costituzionalità sollevata;

Rilevato altresì che la questione appare fondata in relazione all'art. 3 della Costituzione, atteso che cittadini con reddito zero o con redditi inferiori ad un reddito minimo determinato sono equiparati a quelli che tale reddito minimo percepiscono senza possibilità di prova contraria, per violazione dell'art. 53 della Costituzione, non essendosi tenuto conto della diversa capacità contributiva dei cittadini, attesa la natura sostanzialmente identica ai contributi di cui si discute:

Tutto ciò premesso;

Visti gli artt. 259 del c.p.c. e 23 della legge 11 marzo 1953;

*Sospende il presente giudizio;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, quinto comma, della legge n. 233/1990 in relazione agli artt. 3 e 53 della Costituzione là dove non risulta prova contraria, nell'imporre la contribuzione a chi non abbia reddito o non raggiunga il reddito minimo determinato nei confronti di chi tale reddito raggiunga;*

*Ordina che detta ordinanza, letta in udienza davanti alle parti, sia notificata a cura della Cancelleria al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Biella, addì 2 febbraio 1993

*Il pretore: (firma illeggibile)*

## N. 134

*Ordinanza emessa il 18 luglio 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 15 marzo 1993) dalla commissione tributaria di primo grado di Sanremo sul ricorso proposto da Russo Liliana contro ufficio imposte dirette di Sanremo*

**Tributi in genere - Imposte sui redditi - Disposizioni per agevolare la definizione delle pendenze tributarie - Onere (per la definizione automatica dei periodi di imposta relativamente ai quali il termine per la presentazione della dichiarazione è scaduto anteriormente al 1° agosto 1982) di impegnarsi a versare con la dichiarazione integrativa lire cinquecentomila per ciascuno dei periodi stessi - Ingiustificata equiparazione di chi non aveva presentato la dichiarazione dei redditi, pur essendovi tenuto, a chi non aveva presentato la medesima, in quanto non vi era tenuto.**

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 19, quinto comma, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516).

(Cost., art. 3).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA

Esaminati gli atti del giudizio;

Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 19, quinto comma del d.-l. 10 luglio 1982 n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516, in relazione all'art. 3 della Costituzione, laddove equipara ai fini tributari o quantomeno non differenzia la posizione di chi non aveva presentato la denuncia dei redditi pur essendovi tenuto e chi non aveva presentato la medesima in quanto non vi era tenuto;

Considerato che, in definitiva, trattare in modo eguale posizioni diverse equivale a trattare posizioni eguali in modo diverso, violando pertanto il principio di eguaglianza;

Letti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 settembre 1953, n. 87;

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il processo, disponendo la previa notifica della presente ordinanza alle parti del giudizio, al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Sanremo, addì 18 luglio 1991

*Il presidente estensore: (firma illeggibile)*

93C0268

## N. 135

*Ordinanza emessa il 20 luglio 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 15 marzo 1993) della commissione tributaria di primo grado di Sanremo sul ricorso proposto da Praino Maria contro ufficio imposte dirette di Sanremo*

**Tributi in genere - Imposta sui redditi - Disposizioni per agevolare la definizione delle pendenze tributarie - Onere (per la definizione automatica dei periodi di imposta relativamente ai quali il termine per la presentazione della dichiarazione è scaduto anteriormente al 1° agosto 1982) di impegnarsi a versare con la dichiarazione integrativa lire cinquecentomila per ciascuno dei periodi stessi - Ingiustificata equiparazione di chi non aveva presentato la dichiarazione dei redditi, pur essendovi tenuto, a chi non aveva presentato la medesima in quanto non vi era tenuto.**

(D.-L. 10 luglio 1982, n. 429, art. 19, quinto comma, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516).

(Cost., art. 3).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA

Esaminati gli atti del giudizio;

Ritenuta non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 19, quinto comma, del d.-l. 10 luglio 1982 n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516, in relazione all'art. 3 della Costituzione, laddove equipara ai fini tributari o quantomeno non differenzia la posizione di chi non aveva presentato la denuncia dei redditi pur essendovi tenuto e chi non aveva presentato la medesima in quanto non vi era tenuto;

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

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il processo, disponendo la previa notifica della presente ordinanza alle parti del giudizio, al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Il presidente estensore; (firma illeggibile)*

93C0269

N. 136

*Ordinanza emessa il 19 maggio 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale il 16 marzo 1993)*

*dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Matera nel procedimento penale a carico di Fusco Mario*

**Reati e pene - Sottrazione dell'autoveicolo oggetto di privilegio legale alla garanzia del creditore - Configurazione di tale condotta come delitto sanzionato con la pena congiunta della reclusione e delle multa - Irragionevolezza, in considerazione della (ritenuta) mancanza di pericolosità sociale, con incidenza sui valori della dignità umana e della libertà personale nonché sui principi della necessaria lesività del reato e della funzione rieducativa della pena.**

**(R.D.-l. 15 marzo 1927, n. 436, art. 10).**

**(Cost., artt. 2, 3, 13, 25 e 27).**

#### II. GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Letti gli atti dell'emarginato procedimento, osserva.

#### FATTO

Il procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Matera, aderendo ad analoga istanza contenuta nell'atto di querela presentato dalla Fiat Sava S.p.a. di Torino, nei confronti di Fusco Mario, per il reato p. e p. dell'art. 10 del r.d.-l. 15 marzo 1927, n. 436, ha chiesto a questo g.i.p. di disporre il sequestro preventivo dell'autoveicolo marca Fiat, tipo 154, targato MT 137478, telaio n. 0124119.

Nell'indicato lamento penale la società querelante ha rappresentato:

d'aver finanziato l'acquisto del mezzo, soggetto ad «...ipoteca legale...» in proprio favore;

d'aver chiesto ed ottenuto dal pretore di Matera, sezione distaccata di Rotondella, provvedimento di sequestro ex art. 7 del r.d.-l. n. 426/1927, in quanto il debitore aveva trascurato di pagare alcune rate di rimborso del prestito;

che l'ufficiale giudiziario non ha rinvenuto il bene, ed ha redatto verbale negativo di sequestro;

che il debitore, sottraendo il veicolo alla garanzia del credito, ha posto in essere il reato oggetto di querela.

#### DIRITTO

È opportuno premettere che la più evoluta dottrina ha evidenziato come uno dei cardini del moderno diritto penale sia il «principio della necessaria lesività od offensività del reato».

Lo stesso implica che un dato comportamento in tanto può esser previsto quale oggetto di sanzione penale, in quanto esso leda o, per lo meno, metta in serio pericolo beni giuridici di rilievo.

A causa della sua gravità, la sanzione penale viene perciò considerata, negli ordinamenti di ispirazione liberal-democratica, quale *extrema ratio*.

Essa è posta, perciò, ad esclusivo presidio delle condizioni essenziali della convivenza civile e dei beni che vengono socialmente ritenuti più meritevoli di protezione giuridica, quanto non diversamente tutelabili.

In sostanza, all'intervento punitivo statale è riconosciuto l'ambito più ristretto possibile.

Nel nostro ordinamento, siffatta concezione, dell'utilizzo dello strumento penale in casi di «stretta necessità», ha permeato di sé la stessa Carta costituzionale.

Espressione ne sono gli articoli che hanno affermato:

il principio di riserva di legge in materia penale (25, secondo comma);

quello della personalità (al contrario di altre forme di responsabilità) della pena (27, primo comma), e della sua necessaria finalizzazione ad una fusione rieducativa (27, terzo comma);

quello della inviolabilità e normale incoercibilità della libertà personale (13);

quello della supremazia assoluta del valore della dignità umana e della persona e del favore per la sua piena estrinsecazione mediante l'abbattimento di vincoli ed ostacoli economici e sociali che ne limitino lo sviluppo (2 e 3).

Atteso il carattere primario e fondamentale della Costituzione fra le fonti dell'ordinamento statutale, conseguenza necessaria della costituzionalizzazione del cennato principio è che da quella bisogna ricavare orientamento per stabilire quali siano i beni, che in essa hanno diretta o implicita protezione, per i quali trova eccezionale legittimazione la tutela penale ed è consentito far assurgere a fattispecie di reato i comportamenti che li ledano o mettano in pericolo.

Tanto premesso, si osserva che la normativa in esame (art. 10 del r.d.l. n. 436 1927: «Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico registro automobilistico presso le sedi dell'Automobil Club d'Italia») prevede la sanzione penale della reclusione sino a sei mesi e della multa sino a lire centomila per chi possedendo o detenendo, anche se proprietario, un autoveicolo oggetto del privilegio legale o convenzionale debitamente iscritto, in prima persona, oppure prestando consenso all'azione d'altri, lo distrugga, guasti, deteriori, ovvero lo occulti, o, comunque, lo sottragga alla garanzia del creditore privilegiato.

Tale normativa, in sostanza, sancisce una stravagante ed anomala ipotesi di responsabilità penale per inadempimento, o, meglio, per il pericolo d'inadempimento, di obbligazioni civilistiche e, con l'eccezione dell'omologo e coevo art. 10 del r.d.l. 29 luglio 1927, n. 1509 («Provvedimento per l'ordinamento del credito agrario del Regno»), costituisce una singolarità per il sistema vigente.

Invero, come è stato evidenziato in dottrina, nell'ambito dei delitti contro il patrimonio (bene che è, come è ovvio, ritenuto meritevole di tutela), il legislatore non sanziona penalmente le mere violazioni contrattuali, pur se capaci di provocare gravi danni patrimoniali, ma soltanto certe modalità di aggressione del patrimonio stesso.

In siffatto contesto, assumono così rilievo, ai fini della tutela penale, la sottrazione materiale della cosa nel furto, l'induzione in errore nella truffa, l'approfittamento dello stato di bisogno nell'usura, il previo proposito di non adempiere e la dissimulazione del proprio stato d'incapacità patrimoniale nell'insolvenza fraudolenta.

Archiviato come un arcaico residuo storico l'istituto dell'arresto per debiti, il reato di cui alla legge citata sembra richeggiarne il tristo ricordo.

Esso appare, perciò, in assoluta dissonanza con l'ordinamento, avvenuto riguardo alla scala gerarchica del valore dei beni socialmente rilevanti, su delineata, ricavabile dalla lettura del dettato costituzionale e dalla quale bisogna desumere non solo le direttive programmatiche di tutela che devono ispirare il legislatore per la normazione futura, ma anche il criterio per il controllo di legittimità costituzionale della legislazione già esistente.

E la dissonanza si rileva ancor più evidente se si considera che tale reato, per cui è prevista la pena della reclusione in uno a quella della multa, è individuato addirittura come delitto: in contraddizione, cioè, con la scarsa considerazione sociale del bene compromesso e dell'entità dell'offerta arrecata, ed in contrasto, quindi, con il «principio di meritevolezza» della pena, che di quello di «stretta necessità» della stessa è corollario.

Invero, i comportamenti che la norma sanziona, caratterizzati da una, peraltro solo potenziale, lesività dell'interesse del venditore o finanziatore dell'acquisto di autoveicoli o del creditore che abbia su tale tipo di bene privilegio convenzionale, non sembrano più raggiungere un livello di gravità tale da risultare intollerabili per il contesto sociale o, comunque, da farli ritenere non avviabili mediante il ricorso alla (sola) forma di tutela rappresentata dalla responsabilità da illecito civile.

La disposizione appare come il reliquato di tempi, oramai lontani, in cui il tipo di beni che essa protegge avevano una importanza che loro non è certamente più riconosciuta.

Analogamente, non è più ragionevolmente ed equitativamente possibile attribuire particolare significato, tale da giustificare l'intervento tutorio penale, alle ragioni, meramente creditorie, della potenziale vittima (d'inadempimento) che essa individua.

Ma v'è di più.

Poiché la responsabilità penale è in esso «comunque» ricollegata alla semplice sottrazione del bene alla garanzia del creditore, l'art. 10 della legge citata tipizza come illecito penale una condotta che è ritenuta pericolosa in forza di una mera regola di esperienza alla quale, in fatto, ben può dimostrarsi falsa (e la ritenuta esposizione a rischio del tutto inesistente).

Esso, perciò, delinea e concretizza un reato di pericolo presunto, ossia una ipotesi normativa che si pone, come è stato autorevolmente osservato in dottrina, in contrasto con quel principio (costituzionalizzato) di necessaria lesività il quale, si è detto, condiziona ed ispira il diritto penale.

Alla stregua di tanto, non è palesemente infondato, a parere dell'ufficio, sospettare che l'art. 10 del r.d.-l. n. 436, 1927 contrasti con la normativa fondamentale dello Stato.

I parametri sono quelli degli artt. 2, 3 secondo comma, 13, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, per via della violazione del principio di necessaria lesività, della ingiustificata compressione dei valori della dignità umana e della libertà personale, e dell'irragionevolezza della scelta legislativa di prevedere per un tipo d'illecito (per lo meno divenuto) privo di particolare rilevanza sociale e di concreta pericolosità, la sanzione più grave, per giunta nella forma congiuntamente detentiva e pecuniaria, correlata alla qualificazione dello stesso quale delitto.

Né, infine, è da trascurare, chiamando ancora a riferimento l'art. 3 della Costituzione, che la norma instaura una ingiustificata disparità di trattamento, sia tra le varie categorie di creditori, attesa la tutela particolare riconosciuta solo a quelli che siano venditori o finanziatori dell'acquisto di autoveicoli, o che su detti mezzi abbiano comunque privilegio, sia tra le varie categorie di debitori, in considerazione della previsione di penale responsabilità per i soli debitori proprietari, in possesso o detentori di autoveicoli oggetto di privilegio.

La rilevanza della questione è di palmare evidenza.

Soltanto se la norma sospettata non è incostituzionale, il reato sussiste ed occorre che l'ufficio prenda in esame la richiesta del requirente.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara d'ufficio, per le ragioni su esposte, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 del r.d.-l. 15 marzo 1927, n. 436, in relazione agli artt. 2, 3, secondo comma, 13, 25, secondo comma, e 27, secondo e terzo comma, della Costituzione;*

*Dischiara sospeso il presente giudizio;*

*Ordine l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di sua competenza nei riguardi delle parti e perché copia della presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Matera, addì 19 maggio 1992

*Il giudice per le indagini preliminari: VETRONE*

## N. 137

*Ordinanza emessa il 24 giugno 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale il 16 marzo 1993) dal tribunale amministrativo regionale per la Puglia, seconda sezione di Lecce, sul ricorso proposto da Bisanti Antonio ed altri contro l'I.N.P.S.*

**Impiego pubblico - Dipendenti dell'I.N.P.S. - Inquadramento nella decima qualifica funzionale area professionale legale - Istituzione, dal 1° luglio 1990, per ciascuna professionalità ricompresa nella decima qualifica funzionale, di due livelli differenziati di professionalità, per il più elevato dei quali è previsto un miglior trattamento economico, indipendentemente dalla qualità del lavoro svolto (identica per gli appartenenti sia al primo che al secondo livello) e dall'anzianità di servizio - Ingiustificata disparità di trattamento - Incidenza sul diritto alla giusta retribuzione nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(D.-L. 24 novembre 1990, n. 344, art. 13, primo e secondo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 23 gennaio 1991, n. 21).

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

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1760 del 1992 proposto da Bisanti Antonio, Nestola Mario e Carducci Raffaele, rappresentati e difesi dagli avv.ti Antonio Bisanti ed Emilio Bacca, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. E. Bacca, ubicato in Lecce alla via Petraglione n. 7; contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe M. De Stefano, Antonio Ligorio, Valerio Mercanti, elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura della sede di Bari, ubicato alla piazza Moro n. 14, per la declaratoria:

1) del diritto degli avvocati Bisanti e Nestola alla corresponsione, a partire dal giorno 1° luglio 1990, dalla medesima retribuzione attribuita agli avvocati che, per esplicando le medesime funzioni, sono stati collocati nel secondo livello differenziato di professionalità, decima qualifica funzionale, area legale; nonché del diritto dell'avv. Carducci alla corresponsione della retribuzione attribuita agli avvocati collocati nel primo livello differenziale di professionalità, a partire dal giorno 1° luglio 1990; e di quella attribuita agli avvocati collocati nel secondo livello a partire dal 19 aprile 1991, data di iscrizione nell'albo dei patrocinanti in Cassazione;

2) del diritto, per tutti i ricorrenti, alla ricostruzione economica delle rispettive carriere retributive, con le decorrenze sopra indicate, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista l'istanza cautelare proposta contestualmente al ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto nazionale della previdenza sociale;

Visti gli atti tutti di causa;

Udita nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 1992 la relazione del dott. Giuseppe Buscicchio e uditi, altresì, l'avv. Bisanti per sé e per gli altri ricorrenti e l'avvocato Di Stefano per l'I.N.P.S.;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

## FATTO

I ricorrenti avvocati Carducci, Nestola e Bisanti appartengono alla decima qualifica funzionale, area professionale legale, dell'I.N.P.S. e prestano servizio alle dipendenze dell'istituto medesimo rispettivamente da 16.19 a 30 anni (il Bisanti è cessato dal servizio il 24 gennaio 1992).

In applicazione dell'art. 14 del d.P.R. 13 gennaio 1990, n. 43, e del successivo art. 13 del d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito in legge dalla legge 23 gennaio 1991, n. 121, i ricorrenti sono stati inquadrati, con effetti economici dal 1° luglio 1990, rispettivamente il Carducci e il Nestola nel livello iniziale di professionalità con stipendio base di L. 19.081.000, e il Bisanti nel primo livello differenziato con stipendio base di L. 30.000.000. Lamentano i ricorrenti che

L'Istituzione, anche nell'ambito dell'area professionale di appartenenza ricompresa nella decima qualifica funzionale, di livelli differenziati di professionalità, con conseguente attribuzione a ciascun livello di un distinto trattamento economico, avrebbe determinato un'irragionevole disparità di trattamento consentendo che gli avvocati dell'Istituto, fino ad allora retribuiti in misura uguale a parità di anzianità, venissero retribuiti in misura sensibilmente differenziata, pur svolgendo identiche funzioni, in ragione del livello di inquadramento conseguito.

Il nuovo sistema retributivo, conseguente all'istituzione dei predetti livelli differenziati di professionalità, si porrebbe in contrasto con ogni logica retributiva. Infatti, ad alcuni avvocati con minore anzianità di servizio verrebbero corrisposti con decorrenza 1º luglio 1990, in tal modo sovvertendo il previgente sistema, stipendi più elevati di quelli percepiti da colleghi con maggior anzianità di servizio.

E gli stessi ricorrenti, pur percependo l'indennità di toga e gli onorari professionali nella misura massima prevista, godrebbero di un trattamento retributivo, quanto a stipendio base, inferiore a quello corrisposto a colleghi con pari anzianità di servizio.

Infine, il nuovo sistema retributivo determinerebbe inammissibili disparità anche in sede di determinazione del trattamento di quiescenza in quanto avvocati, che si assume abbiano svolto la medesima attività professionale, e che siano cessati dal servizio successivamente al 1º luglio 1990, riceverebbero indennità di anzianità e trattamento pensionistico in misura notevolmente differenziata in relazione al livello di inquadramento conseguito.

Pertanto, i ricorrenti, ritenendo di svolgere le medesime funzioni espletate da colleghi inquadrati nel secondo livello differenziato di professionalità, chiedono a questo t.a.r. una pronuncia dichiarativa del loro diritto a percepire, con decorrenza 1º luglio 1990 per Bisanti e Nestola e 19 aprile 1991 per Carducci (data di iscrizione di quest'ultimo nell'albo dei patrocinanti in Cassazione), la medesima retribuzione base (L. 40.000.000 annui) corrisposta ai predetti colleghi.

A sostegno della pretesa azionata, richiamano la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 367/88 e 277/91), secondo la quale a parità di funzioni deve corrispondere uguale retribuzione.

Ove all'accoglimento del ricorso dovesse ostare il vigente art. 13 del d.l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito in legge dalla legge 23 gennaio 1991, n. 21, i ricorrenti sollevano questione di legittimità costituzionale del predetto articolo, per contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione, e formulano istanza perché questo giudice disponga la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Infine, con istanza cautelare proposta contestualmente al ricorso, chiedono che questo t.a.r. voglia, con provvedimento di urgenza, e in attesa della definizione del giudizio, ordinare all'Istituto nazionale della previdenza sociale la corresponsione a favore dei ricorrenti di una congrua somma a titolo di arretrati e di uno stipendio nella misura idonea ad eliminare le lamentate disparità.

Costituendosi in giudizio, l'Istituto resistente ha dedotto la inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto.

L'inammissibilità deriverebbe dall'omessa impugnativa degli atti amministrativi di inquadramento dei ricorrenti, sicché costoro non potrebbero invocare un trattamento retributivo diverso da quello spettante sulla base di provvedimenti d'inquadramento tuttora efficaci.

Ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe costituito dall'omessa impugnativa della procedura concorsuale indetta dall'Istituto resistente per l'inquadramento dei dipendenti, appartenenti all'area professionale legale, negli istituti livelli differenziati di professionalità.

Il ricorso sarebbe altresì infondato, stante la conformità alla Costituzione delle norme di legge che istituendo, nell'ambito della decima qualifica funzionale, livelli differenziati di professionalità hanno previsto l'accesso previo espletamento di concorsi per titoli.

Infine, la difesa dell'Istituto resistente si è opposta alla concessione dell'invocata misura cautelare, ritenendo insussistenti i presupposti del *fumus boni juris* e del *periculum in mora*.

Nel corso della trattazione dell'istanza cautelare proposta dai ricorrenti, avvenuta nella Camera di consiglio del 24 giugno 1992, le parti costituite hanno ribadito le rispettive tesi.

## DIRITTO

In questa sede i ricorrenti, asserendo di svolgere funzioni identiche a quelle espletate da colleghi inquadrati nel secondo livello differenziato di professionalità, invocano l'adozione di un provvedimento d'urgenza che consenta loro di conseguire, in attesa della definizione del giudizio, una congrua somma a titolo di arretrati unitamente ad uno stipendio idoneo ad eliminare le lamentate disparità.

Il collegio ritiene che il presente giudizio cautelare non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via subordinata dai ricorrenti, dell'art. 13 del d.l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito, con modificazioni, in legge 23 gennaio 1991, n. 21, e che detta questione non sia manifestamente infondata.

Recita il citato articolo:

«Gli enti istituiscono, con effetti economici dal 1° luglio 1990, per ciascuna professionalità ricompresa nella decima qualifica funzionale due livelli differenziati di professionalità, oltre l'iniziale, per un contingente pari a 40% ed al 20% della dotazione organica di ciascuna delle predette professionalità.

Ai predetti livelli differenziati di professionalità sono attribuiti rispettivamente i trattamenti iniziali annui lordi L. 30.000.000 e di L. 40.000.000, ferme restando le maggiorazioni stipendiali previste al settimo comma.

L'accesso ai livelli differenziati di professionalità avviene per concorso per titoli cui possono partecipare gli appartenenti di ciascuna professionalità della decima qualifica funzionale con almeno sei anni di effettivo servizio nel livello iniziale e dieci nel primo livello differenziato; per il personale in servizio al 1° luglio 1988, rispettivamente, sei e sedici anni nella qualifica.

Nel passaggio al livello retributivo superiore competono, oltre al nuovo trattamento stipendiale, le maggiorazioni maturate ai sensi dell'ottavo comma ed il salario di anzianità di cui all'art. 15».

Ora tale normativa, sulla base della quale va definito il caso in esame, esclude che ai ricorrenti, posto che gli stessi sono inquadrati il Nestola e il Carducci nel livello base di professionalità e il Bisanti nel primo livello differenziato, possa riconoscersi la medesima retribuzione spettante a coloro che risultano inquadrati nel secondo livello differenziato di professionalità.

Se ritenuta fondata la questione, la conseguente eliminazione dell'ordinamento delle norme censurate, rendendo necessaria una nuova determinazione del trattamento stipendiale spettante agli appartenenti alla decima qualifica funzionale area professionale legale, consentirebbe al collegio di accogliere la richiesta dei ricorrenti.

Così accertata la rilevanza della questione, può passarsi a dimostrare la sua non manifesta infondatezza.

Per dare conto del sospetto di incostituzionalità, giova prendere le mosse dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, recante disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente.

La citata legge istituisce il ruolo professionale con qualifica funzionale unica per gli appartenenti all'area legale (art. 15 e 16).

Nell'ambito della predetta qualifica venivano previste, ai fini della progressione economica, classi stipendiali raggiungibili esclusivamente in base all'anzianità di servizio (art. 17 della legge citata).

In tal modo, il legislatore dell'epoca conferiva esclusivo rilievo alla funzione esplicata consistente per tutti, avvocati e procuratori, nell'esercizio della medesima attività professionale.

I successivi dd.P.R. nn. 411/1976, 509/1979, 346/1983 e 267/1987, di recezione degli accordi di volta in volta raggiunti per disciplinare il rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui alla legge n. 70/1975, lasciavano immutato l'originario impianto normativo.

In particolare, in sede di determinazione del trattamento retributivo spettante agli appartenenti al ruolo professionale - area legale, i richiamati decreti presidenziali, ferma restando la previsione di una progressione dello stipendio articolata per classi stipendiali per mera anzianità di servizio, stabilivano:

L'attribuzione di una maggiorazione, fissata in misura percentuale rispetto allo stipendio base, correlata agli eventuali incarichi di coordinamento conferiti (art. 29 del d.P.R. n. 411/1976; art. 23, settimo comma, del d.P.R. n. 509/1979; art. 17, quinto comma, del d.P.R. n. 267/1987);

l'attribuzione, a favore dei soli funzionari che svolgano effettivamente attività legale, di una quota pari all'80% delle somme riscosse dall'ente a titolo di competenze di procuratore ed onorari di avvocato, con ripartizione della quota medesima tra gli avv. ti abilitati al patrocinio in cassazione con almeno 15 anni di servizio, gli avvocati e procuratori con più di 3 anni di servizio e gli altri avvocati e procuratori rispettivamente secondo i coefficienti 2; 1,5; 1 (art. 30 del d.P.R. n. 411/1976).

Il successivo d.P.R. n. 43/1990, che ha recepito l'accordo del 2 agosto 1989 concernente il comparto del personale degli enti pubblici non economici, ha previsto all'art. 14, dodicesimo, tredicesimo, quattordicesimo e quindicesimo comma, in tal modo innovando la precedente normativa, l'istituzione, nell'ambito della decima qualifica funzionale, di due livelli differenziati di professionalità, oltre l'iniziale, accessibili tramite concorsi per titoli, ai quali sono attribuiti distinti trattamenti stipendiali.

I richiamati commi dell'art. 14 del d.P.R. n. 43/1990 non sono stati ammessi al «visto» della Corte dei conti, sicché sono stati reintrodotti, nell'identica formulazione contenuta nella originaria stesura, dai decreti-legge 26 marzo 1990, n. 60, 25 maggio 1990, n. 123, 24 luglio 1990, n. 200, 22 settembre 1990, n. 264 e, da ultimo, dall'art. 13 del d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito, con modificazioni, nella legge 23 gennaio 1991, n. 21.

Orbene, sembra al collegio di poter affermare che la normativa introdotta dal citato art. 13 del d.-l. 24 aprile 1990, n. 344, nella parte in cui istituisce due livelli differenziati di professionalità attribuendo ai predetti livelli trattamenti stipendiali diversificati, si ponga in contrasto con il principio di perequazione retributiva, rilevabile dal combinato disposto dell'art. 3, primo comma, e 36, primo comma, parte prima della Costituzione, cui peraltro si richiama tutta la legislazione quadro in tema di pubblico impiego ed in particolare la legge n. 93/1983 (art. 4).

Il cennato principio impone, infatti, che ad identità di funzionalità debba corrispondere pari trattamento economico.

Al riguardo può osservarsi che gli appartenenti al ruolo professionale — area legale — dell'I.N.P.S. svolgono, tutti, la medesima attività professionale per il cui esercizio risultano in possesso del diploma di laurea e dei prescritti titoli abilitanti all'esercizio delle professioni di avvocato o procuratore legale.

Nell'esercizio della predetta attività, costoro godono di piena autonomia, nel rispetto degli obblighi derivanti dalla natura del rapporto di pubblico impiego, assumono, a norma di legge, una personale responsabilità di natura professionale e rispondono dell'esercizio dell'eventuale mandato professionale loro conferito direttamente al legale rappresentante dell'ente.

Né può ritenersi che il conferimento di eventuali incarichi di coordinamento a taluni degli appartenenti al ruolo professionale legale comporti una definitiva differenziazione di funzioni: infatti l'incarico di coordinamento, che comunque non consente l'esercizio di poteri gerarchici, è, per sua natura, temporaneo e revocabile; inoltre, per il suo espletamento la normativa vigente prevede espressamente la corresponsione di un'indennità, da calcolarsi in misura percentuale sullo stipendio, per tutta la durata dell'incarico.

Sicché, pare al collegio che il richiamato principio di perequazione retributiva fosse adeguatamente salvaguardato dal sistema anteriore a quello censurato, essendo in passato la progressione economica articolata per classi stipendiali successive attribuibili per mera anzianità di servizio.

Ne consegue che la previsione di livelli differenziati di professionalità, senza che ad essi corrispondano funzioni differenziate, sembra introdurre un'ingiustificata disparità di trattamento tra dipendenti che, pur svolgendo le medesime funzioni, vengono retribuiti in misura notevolmente diversificata in relazione al livello di professionalità loro attribuito.

Inoltre, posto che al collegio pare che l'istituzione di livelli differenziati possa giustificarsi soltanto in presenza di funzioni effettivamente differenziate, non varrebbe obiettare che l'accesso ai predetti livelli sarebbe consentito soltanto dopo un puntuale apprezzamento della professionalità acquisita, effettuato tramite di un concorso per titoli.

E incidentalmente si rileva come la vigente normativa disciplinante il trattamento retributivo del personale legale abbia già previsto idonei strumenti di valorizzazione della professionalità, quali l'indennità di toga e gli onorari professionali, entrambi corrisposti in misura diversa in ragione dei livelli di iscrizione agli albi professionali (art. 30 del d.P.R. n. 411/1976; art. 14, diciassettesimo comma, del d.P.R. n. 43/1990).

Infine, il collegio rileva, d'ufficio, la possibile violazione del principio desumibile dal combinato disposto dell'art. 3, primo comma, e 97 della Costituzione, sia sotto il profilo della c.d. clausola generale di «ragionevolezza» pe cui la legge deve trattare in maniera uguale situazioni uguali, sia sotto quello più specifico dell'imparzialità, intesa come non arbitrarietà della disciplina adottata.

V'è anzi da notare che nel nuovo sistema delineato dal legislatore potrebbe operarsi addirittura un ribaltamento delle posizioni con ingiustificato trattamento più favorevole a coloro che non ancora abilitati all'esercizio presso tutte le magistrature avrebbero la possibilità di godere, in caso di attribuzione di un livello differenziato di professionalità, di retribuzione superiore a quelle di colleghi più anziani ed in possesso di titolo professionale abilitante a magistrature superiori.

Infatti il primo livello differenziato si può conseguire dopo solo sei anni, laddove per alcuni dei ricorrenti, nonostante la notevole anzianità, detto livello non risulta attribuito nonostante la conseguita abilitazione alla difesa presso le magistrature superiori.

Viene, pertanto, sollevata questione di legittimità costituzionale della norma in questione, disponendosi la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e al sospensione del presente giudizio fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ogni diversa statuizione resta riservata.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo e secondo comma, del d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito, con modificazioni, in legge 23 gennaio 1991, n. 21, per contrasto con gli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione;*

*Sospende il presente giudizio;*

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

*Dispone che a cura della segreteria copia della presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e venga comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del 24 giugno 1992.*

*Il presidente: CATONI*

*L'estensore: BUSCICCHIO*

93C0286

N. 138

*Ordinanza emessa il 24 novembre 1992 dal tribunale di Firenze nel procedimento di volontaria giurisdizione, avente ad oggetto «Rettifica di atto dello stato civile», promosso dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Firenze contro Lenzi Vieri.*

**Volontaria giurisdizione - Rettifica di atti dello stato civile per ragioni indipendenti dalla volontà dell'interessato (nella specie, sentenza dichiarativa della falsità parziale dell'atto di nascita) - Lamentata omessa previsione del diritto al mantenimento del cognome fino a quel momento attribuito - Lesione del diritto all'identità personale.**

**(R.D. 9 luglio 1939, n. 1238, artt. 165, 166 e segg.).**

**(Cost., art. 2).**

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento segnato al n. 3050 del ruolo affari volontaria giurisdizione dell'anno 1991, promosso dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Firenze, ricorrente, contro Lenzi Vieri, resistente, avente ad oggetto: rettifica di atto dello stato civile;

Letti gli atti, sentito il giudice relatore;

## CONSIDERATO IN FATTO

Il presente procedimento di rettificazione è stato promosso dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Firenze con istanza depositata il 12 agosto 1991 che ha richiesto ai sensi dell'art. 165 dell'ordinamento dello stato civile la rettifica dell'atto di nascita di Vieri nato a Firenze il 12 giugno 1972.

In particolare è stato richiesto che venga eliminata dall'atto la dicitura «moglie di Lenzi Geri» accanto al nome di D'Aquino Maddalena dichiarantesi madre del Vieri: l'ufficio ricorrente è stato a ciò sollecitato dal comune di Firenze, il quale con proposta del 5 luglio 1991 trasmetteva sentenza penale della corte d'appello di Firenze la quale dichiarava la falsità parziale dell'atto di nascita prima citato.

Era lo stesso comune a rilevare che la stessa pronunzia aveva volutamente ed espressamente ommesso di provvedere alla cancellazione della dichiarazione falsa, quella che attestava che Maddalena D'Aquino madre di Lenzi Vieri, sulla base della considerazione che la cancellazione stessa avrebbe potuto pregiudicare interessi di terzi, tuttavia insisteva nella proposta, prontamente accolta dalla procura, nell'interesse della pubblica fidefacienza dei registri.

Il tribunale decideva allo stato degli atti e con sentenza 19 agosto-9 settembre 1991 accoglieva la richiesta del pubblico ministero e Vieri Lenzi proponeva reclamo avverso tale pronunzia, sostenendo il proprio diritto ad essere sentito e ad opporsi alla rettificazione: la corte d'appello accoglieva il reclamo, senza pronunziarsi nel merito, sotto l'assorbente profilo del mancato rispetto del contraddittorio, dichiarava la nullità dell'intera procedura e rimetteva gli atti a questo tribunale ex art. 354.

Era quindi fissata l'udienza di comparizione delle parti e cioè del Lenzi Vieri, della D'Aquino e del pubblico ministero: solo il primo compariva insistendo nella propria richiesta, già evidenziata nel reclamo avanti la corte d'appello, di conservare il proprio nome (prenome e cognome) quale segno distintivo nelle proprie relazioni sociali. Il difensore del Lenzi depositava la memoria già prodotta in sede di reclamo ed il tribunale si riservava la decisione.

## RITENUTO IN DIRITTO

L'audizione del controinteressato Lenzi Vieri, eseguita successivamente all'ordine di integrazione del contraddittorio contenuta nella decisione della corte d'appello, ha permesso di appurare un interesse concreto attuale ed immediato del Lenzi stesso a conservare integralmente l'intero proprio nome, mentre, in caso di rettifica, sarebbe conseguenza necessaria automatica ed inevitabile il cambiamento del cognome attuale con quello, della madre poiché, giusta il disposto dell'art. 262 del c.c. il figlio, a questo punto naturale, assume il cognome dell'unico genitore che lo ha riconosciuto.

Non si può condividere infatti, non l'ha evidentemente condivisa la procura della Repubblica che ha presentato la richiesta di rettifica, la tesi espressa dalla sezione penale della corte d'appello nella sentenza dichiarativa della falsità dell'atto circa il mancato ordine di cancellazione della parte falsa dell'atto per non pregiudicare i diritti del terzo non intervenuto: al contrario, la fidefacienza del registro degli atti dello stato civile risponde ad un pubblico interesse e ad una pubblica necessità e ad essa non può derogarsi omettendo la rettifica allorché sia accertato in modo incontrovertibile che essi non rispondano al vero. La rettifica cioè è atto dovuto.

Il Lenzi Vieri non ha messo in discussione l'accertamento penale al quale egli non ha partecipato, bensì ha reclamato il proprio diritto a conservare il nome con il quale è individuato, conosciuto, trattato e stimato nell'ambiente sociale in cui egli stesso vive.

In altre parole si deve logicamente scindere da un lato il potere-dovere di rettificazione dell'atto, dall'altro il diritto del Lenzi Vieri di conservare il proprio nome.

Ma come è noto nel r.d. 9 luglio 1939, n. 1238, non esiste una norma di salvaguardia applicabile alla fattispecie, poiché l'inciso di cui all'art. 165 «avvertite le parti interessate e senza pregiudizio dei loro diritti» certo non può essere fatto valere del Lenzi che da un lato certamente non vanta un diritto alla non rettificazione dell'atto pubblico, dall'altro non vede protetto il diritto al proprio nome dall'art. 6 del c.c. che tutela il «nome che per legge è attribuito» al soggetto e non il nome che lo stesso soggetto abbia portato per un tempo indefinito senza averne diritto.

L'angusto ambito nel quale (art. 7 del c.c.) è tutelato il diritto al nome, ed anche allo pseudonimo allorché abbia assunto la stessa importanza del nome, nel senso dell'attribuzione del potere di far cessare il fatto lesivo altrui e ottenere il ristoro del danno, non esaudisce le esigenze di protezione di un diritto all'individualità personale che può direttamente farsi risalire all'art. 2 della Costituzione, autorevolmente definita quale clausola generale di tutela della persona umana.

Orbene, anche la Corte di cassazione ebbe a considerare che «ciascun soggetto ha un interesse, ritenuto generalmente meritevole di tutela giuridica, di essere rappresentato nella vita di relazione, con la sua vera identità, così come questa nella realtà sociale, generale o particolare, è conosciuta o poteva essere conosciuta con l'applicazione dei criteri della normale diligenza e della buona fede soggettiva» (Cass. 22 giugno 1985, n. 3769, in Foro It. 1985, I, 2211) e riportando alla fattispecie che occupa tale insegnamento deve sottolinearsi che il Lenzi Vieri non mira a conservare il cognome del presunto padre, ma il proprio segno distintivo che possiede rilevanza e autonomia proprie e che ormai fa parte della sua soggettività come caratteristica precisa, personalissima e proiettata all'esterno.

In tale prospettiva l'automatico cambiamento del cognome, palesando immediatamente all'esterno l'origine illegittima dell'interessato, produce un evidente danno all'altro personalissimo diritto alla reputazione.

D'altronde esiste un eclatante esempio nel nostro ordinamento in cui tale situazione soggettiva viene considerata e tutelata: l'art. 262, secondo comma, consente infatti una possibilità di deroga alla regola generale dando facoltà al figlio tardivamente riconosciuto dal padre di conservare il cognome originario (mentre prima del 19 maggio 1975 l'assunzione del cognome paterno era automatica), e per altro verso il riconoscimento, nonostante possa essere rispondente a verità, non produce effetto senza l'assenso del maggiore di sedici anni (art. 250, secondo comma) con ciò proteggendo il diritto all'identità personale fino a quel momento posseduta dal soggetto riconosciuto.

Si evidenzia cioè come esista un diritto del soggetto al cognome assunto, che ha precise radici nella norma costituzionale citata, e che è indipendente da quello dei genitori e dunque da quello che successivamente si riconosca spettante in forza della normativa sullo stato civile. Se è pregiudizievole l'uso indebito che altri faccia del nome spettante al soggetto, parimenti e forse ancor più pregiudizievole è la cessazione dell'uso cui il soggetto sia costretto per fatti accertati aliunde che lo vedono, e non possono che vederlo, estraneo e che si riverberano quali effetti riflessi su una parte rilevante della sua personalità, proprio su quella che perché a lungo esteriorizzata, ha finito per assumere una dimensione oggettiva. Il diritto all'identità personale concerne in questo caso la «proiezione» della persona (in punto tribunale di Roma 27 marzo 1984 in Giur. It. 1985 I, 2, 13).

Sembra dunque non manifestamente infondata, oltreché palesemente rilevante per le ragioni esposte, la questione di costituzionalità degli artt. 165 e segg. del r.d. 9 luglio 1939, n. 1238, per contrasto con l'art. 2 della Costituzione laddove non è previsto che a seguito della rettifica degli atti dello stato civile per ragioni indipendenti dall'interessato, il soggetto stesso possa mantenere il cognome fino a quel momento attribuito e che è entrato a far parte del proprio diritto costituzionalmente garantito all'identità personale.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 e segg. della Costituzione e l'art. 23 della legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione all'art. 2 della Carta costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli artt. 165, 166 e segg. del r.d. 9 luglio 1939, n. 1238;*

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

*Dispone la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;*

*Si comunichi altresì al p.m. in sede e all'interessato.*

Così deciso dal tribunale di Firenze, come sopra composto, riunito nella camera di consiglio del 24 novembre 1992, su relazione del giudice dott. Sebastiano Puliga.

*Il presidente: SECHI*

*Il giudice relatore ed estensore: PULIGA*

## N. 139

*Ordinanza emessa il 17 dicembre 1992 dal pretore di Palermo nel procedimento civile vertente tra di Maggio Giuseppe e presidenza regione Sicilia ed altro*

**Regione Sicilia - Commissione provinciale di controllo - Componenti supplenti - Emolumenti - Diritto ad un semplice gettone di presenza di lire sessantamila per ogni seduta - Mancata previsione della corresponsione di un compenso determinato in proporzione all'indennità stabilita per i componenti effettivi - Ingiustificata disparità di trattamento.**

**(Legge regione Sicilia 24 giugno 1986, n. 31, art. 6, quinto comma).**

**(Cost., art. 3).**

## II. PRETORE

Rilevato che il ricorrente, già dirigente della regione siciliana e nominato con d.p.r.S. 20 novembre 1989, componente funzionario supplente presso la commissione provinciale di controllo di Palermo, ha chiesto che gli venga riconosciuto il diritto a percepire un compenso pari a quello spettante, ai sensi dell'art. 6 comma quarto della l.r. n. 31/1986, al componente funzionario effettivo;

Rilevato che Di Maggio, in subordine, ha eccepito l'incostituzionalità del successivo quinto comma dell'art. 6 della predetta legge (regolante il compenso dei dirigenti supplenti) in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione nella parte in cui non prevede che un componente supplente della c.p.c. che sia costantemente intervenuto nella seduta della commissione in sostituzione di funzionari effettivi per la continua e protratta assenza di uno di questi anche alternativamente, percepisca un compenso analogo;

Ritenuto che i componenti di una commissione di controllo regionale, sia titolari che supplenti sono da ritenersi funzionari onorari e non pubblici impiegati (Cass. n. 1687/87) in quanto svolgono un rapporto di servizio con attribuzioni di funzioni pubbliche ma in assenza degli elementi caratterizzati l'impiego pubblico (cfr. Cass. sez. un n. 27/1975, n. 4887/1983, n. 2033,85;

Considerato che laddove, come nella controversia, la determinazione dell'indennità spettante deriva direttamente da una norma, quale, nella specie, la l.r. n. 31/1986, si è in presenza di diritto soggettivo, con conseguente giurisdizione dell'a.g.o.:

Rilevato, inoltre, che la norma suindicata prevede al quarto comma un compenso mensile fisso pari a L. 1.300.000 per il dirigente effettivo, indipendentemente dal numero di sedute a cui in concreto questi partecipi, ed al successivo quinto comma solo un gettone di presenza di L. 60.000 per ogni seduta di effettiva partecipazione per il dirigente supplente;

Ritenuto che tale art. 6 della l.r. n. 31/1986 si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto regola in modo difforme situazioni uguali e attua una evidente disparità di trattamento, qualora, come nella fattispecie il componente supplente partecipi alla maggioranza ovvero alla totalità delle sedute per la persistente assenza di qualche membro effettivo;

Considerato, infatti, che si siffatta ipotesi, a fronte anche della identità per qualità e quantità di compiti espletati dai componenti effettivi e da quelli supplenti, che per ciò stesso assumono le medesime responsabilità, e della medesima qualifica funzionale rivestita, prevede al quarto e quinto comma una diversa forma di indennizzo, produttiva di ingiusta discriminazione;

Considerato, invece, come non possa ravvisarsi nessun contrasto tra le disposizioni di cui al predetto art. 6 e gli artt. 36 e 97 della Costituzione sia perchè essendo componenti della commissione di controllo funzionari onorari e non pubblici impiegati, non può farsi applicazione del principio enunciato dall'art. 36 della Costituzione il quale riguarda solo i rapporti di lavoro dipendente (Corte costituzionale 5 aprile 1971, n. 70), e sia in quanto l'equo ammontare dell'indennità dei singoli funzionari della commissione non rileva ai fini del buon andamento e imparzialità della p.a.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 83;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, quinto comma, della legge siciliana 24 giugno 1986, n. 31, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui prevede la corresponsione al funzionario supplente di un gettone di presenza di L. 60.000 e non un compenso determinato in proporzione all'indennità stabilita per il componente effettivo, ed al numero di sedute a cui egli partecipa effettivamente;*

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

*Ordina alla cancelleria di provvedere agli avvisi di legge.*

*Il presidente: ARDITO*

93C0288

N. 140

*Ordinanza emessa il 10 gennaio-23 ottobre 1992 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Milano sul ricorso proposto da Cucchetti Girolamo contro l'E.N.P.A.S.*

**Previdenza e assistenza sociale - Impiego statale - Indennità di buonuscita - Esclusione dell'indennità integrativa speciale dal computo della base contributiva da considerarsi ai fini della liquidazione della buonuscita - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai lavoratori privati e ai dipendenti degli enti pubblici - Violazione del principio della assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di vecchiaia - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 220/1988, di inammissibilità di analoga questione (trattandosi di scelta discrezionale riservata al legislatore - rel. Pescatore) e a successive ordinanze di manifesta inammissibilità ritenute superate dal giudice rimettente per l'inerzia prolungata del legislatore invitato con le predette pronunce a provvedere all'omogeneizzazione della disciplina dei rapporti di fine servizio - In via subordinata: mancata previsione della possibilità che la Corte costituzionale, prima di procedere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, assegni un termine per il loro riesame da parte del legislatore, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale in caso di inerzia del legislatore stesso.**

**(D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, artt. 3 e 38; legge 27 maggio 1959, n. 324, art. 1; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27). (Cost., artt. 3, 36 e 38).**

#### II. TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso r.g. n. 2291/1990 proposto da Cucchetti Girolamo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Achille ed Agostino Petriello, e presso il loro studio in Milano, via E. Visconti Venosta n. 3, elettivamente domiciliato; contro l'E.N.P.A.S., in persona del legale rappresentante *pro-tempore* rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale di Milano, presso i cui uffici in Milano, via Freguglia 1, e domiciliato per l'accertamento del diritto del ricorrente al computo, ai fini della liquidazione della indennità di buonuscita, della indennità integrativa speciale;

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'E.N.P.A.S.;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 10 gennaio 1992 la relazione della dott.ssa Rita Cerioni e uditi i procuratori della parte ricorrente e della amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

#### FATTO

Il ricorrente, già dipendente con una anzianità di anni 46 del Ministero della difesa, Arma dei carabinieri, chiede che l'indennità di buonuscita sia calcolata anche sulla base della indennità integrativa speciale e della tredicesima mensilità.

A giudizio del ricorrente la primitiva non computabilità dell'integrativa deve ritenersi superata ed abrogata dalla successiva normativa, in particolare dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, e dell'art. 22, secondo comma, della legge 3 giugno 1975, n. 160, in base al quale la citata indennità è soggetta alle ritenute previdenziali ed assistenziali.

In subordine, a parere del ricorrente, deve essere sollevata la questione di legittimità costituzionale delle citate norme in relazione agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 97.

Resiste la difesa erariale giudicando infondata la questione.

#### DIRITTO

È noto che la questione di costituzionalità della computabilità dell'indennità integrativa speciale nell'indennità di buonuscita dei dipendenti statali è stata esaminata e dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza n. 220 dell'11-25 febbraio 1988 sulla base della asserita discrezionalità del legislatore riguardo alla determinazione della base retributiva, utile ai fini del trattamento di quiescenza, ai modi e alla misura di tale trattamento, nonché alla determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali.

La Corte peraltro, aveva riconosciuto l'esigenza di un intervento legislativo di omogeneizzazione — anche se graduale — dei trattamenti di fine servizio nell'ambito del pubblico impiego.

Tali conclusioni, però, non avevano risolto la questione della compatibilità di una tale scelta discrezionale con le norme costituzionali, e nel perdurare dell'inerzia legislativa, il Collegio ravvisa la necessità di un ulteriore esame della questione da parte della Corte costituzionale, in quanto la presente fattispecie potrebbe essere accolta soltanto nell'ipotesi di un'eventuale pronuncia di incostituzionalità della normativa in materia.

Del resto la stessa Corte costituzionale, nella sentenza 30 giugno 1988, n. 763, ha rilevato che: «... non trova adeguata giustificazione la sostanziale disparità di trattamento degli iscritti all'I.N.A.D.E.L. rispetto ai dipendenti statali», ciò al fine di dichiarare incostituzionali alcune disposizioni della legge 8 marzo 1968, n. 152.

Tale equiparazione è stata ulteriormente ribadita nella successiva sentenza del 14 luglio 1988, n. 821.

Sta di fatto che, mentre per i dipendenti degli enti locali la legge 7 luglio 1980, n. 299, ha riconosciuto computabile, fin dal 1° gennaio 1974, l'indennità integrativa speciale nel calcolo dell'indennità di fine servizio, non altrettanto è avvenuto per i dipendenti statali.

Tanto più che ormai l'indennità integrativa speciale ha natura squisitamente retributiva per tutti i lavoratori; natura retributiva confermata anche da numerose disposizioni normative (v. decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597; legge 3 luglio 1975, n. 160; legge 10 settembre 1976, n. 797), per cui è assimilabile in tutto e per tutto all'indennità di contingenza corrisposta ai lavoratori privati, la quale rientra pacificamente nella base di calcolo per l'indennità di anzianità.

A fronte del trattamento riservato ai dipendenti privati e a quelli degli enti locali appare pertanto fortemente discriminatoria ed iniqua la normativa applicabile ai soli dipendenti statali.

Va, dunque, rimessa all'esame della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, e dell'art. 1 della legge 27 maggio 1959, n. 324, in relazione agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

Il collegio, inoltre, rileva che la Corte nella citata sentenza n. 220/1988 sarebbe potuta addivenire ad una sentenza diversa da quella dichiarativa dell'inammissibilità della dedotta questione, ove avesse avuto il potere di sospendere il giudizio e di fissare al legislatore un congruo termine per provvedere alla modifica, attraverso l'attività legislativa di propria competenza, delle disposizioni non conformi alla Costituzione.

Ciò contemplerebbe sia l'esigenza opportunamente sottolineata dalla Corte costituzionale, di rimettere al legislatore le valutazioni di sua pertinenza, sia l'esigenza di tutela del pubblico impiegato, altrettanto meritevole di considerazione.

Ne consegue che deve sollevarsi d'ufficio anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nella parte in cui non prevede che la Corte costituzionale, ove ritenga fondata un'istanza, non possa, prima di dichiarare quali siano le disposizioni legislative illegittime, fissare un termine per il loro riesame da parte del legislatore, facendo conseguire all'eventuale inerzia da parte di quest'ultimo, per il periodo considerato, la successiva declaratoria di illegittimità.

P. Q. M.

*• Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, e dell'art. 1 della legge 27 maggio 1959, n. 324, nella parte in cui escludono l'indennità integrativa speciale dalla base contributiva e quindi dal calcolo della indennità di buonuscita; nonché dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nei sensi di cui in motivazione;*

*Sospende il giudizio ed ordina l'invio degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti del giudizio ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Milano, nelle Camere di consiglio del 10 gennaio-23 ottobre 1992,

Il presidente: **MARUZZO**

L'estensore: **CIRIONI**

93C0289

N. 141

*Ordinanza emessa il 14 ottobre 1992 dalla pretura di Roma  
nel procedimento civile vertente tra Gazzo Loris ed altro e l'ente FF.SS.*

**Competenza e giurisdizione civile - Controversie relative al rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Competenza territoriale - Previsione di tre fori concorrenti e facoltativi, tra cui quello della pretura di Roma per essere nella circoscrizione la sede dell'Ente predetto - Incidenza sul principio del buon andamento della p.a., attesa l'enorme concentrazione di cause presso tale mandamento.**

(Legge 17 maggio 1985, n. 210, art. 23, comb. disp.; c.p.c., art. 413).

(Cost., art. 97).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato il 2 ottobre 1991 Loris Gazzo esponeva di essere dipendente dell'ente F.S., inquadrato in ottava categoria come capo stazione sovrintendente, svolgente dal 5 maggio 1986 mansioni di dirigente centrale coordinatore movimento presso l'ufficio dirigenti centrali e coordinatori movimento di Verona; nel ricorso si esponeva con notevole precisione e completezza tutte le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa; indi si sosteneva che dette mansioni gli darebbero diritto all'inquadramento in nona categoria, con profilo di capo settore stazioni, secondo le previsioni del d.m. 14 maggio 1985, n. 1085, integrato con le norme del CCNL del 23 gennaio 1988; sosteneva il ricorrente che il diritto al superiore inquadramento gli spettava, ai sensi dell'art. 2103 del c.c., dopo il trimestre dall'entrata in vigore della legge n. 210/1985 e non dopo l'entrata in vigore del CCNL, come ritenuto da parte della giurisprudenza.

Chiedeva quindi il ricorrente venisse dichiarato che le mansioni svolte appartenerebbero al profilo professionale di capo settore stazioni di nona categoria e quindi il suo diritto a tale inquadramento dal 5 agosto 1986 o in via subordinata dal 5 maggio 1988, con condanna dell'ente FS a pagargli per differenze retributive per il periodo 5 maggio 1986-30 settembre 1991 la somma di L. 22.323.462 oltre interessi e rivalutazione monetaria. Si costituiva in giudizio per l'ente FS l'avvocatura dello Stato chiedendo il rigetto della domanda.

Controversia del tutto analoga con lo stesso procuratore, veniva promossa da Rossini Gerico, anch'egli addetto all'ufficio dirigenti centrali e coordinatori movimento di Verona.

Le due cause venivano riunite.

## RITENUTO IN DIRITTO

Rileva il pretore che per la decisione della presente controversia occorre fare applicazione dell'art. 23 della legge 17 maggio 1985, n. 210, il quale dispone che le controversie di lavoro relative al personale dipendente dall'ente ferrovie dello Stato sono di competenza del pretore del lavoro e quanto alla competenza territoriale vigono gli ordinari principi di competenza di cui all'art. 413 del c.p.c., a seguito della sentenza della Corte costituzionale, n. 117/1990, che ha ritenuto l'illegittimità costituzionale di detto art. 23 della legge n. 210/1985 laddove prevedeva il radicamento della competenza presso il foro erariale (pretore del luogo sede dell'ufficio dell'avvocatura dello Stato nel cui distretto trovasi il giudice competente secondo le norme ordinarie).

Ai sensi dunque dell'art. 413 del c.p.c., cui fa rimando l'art. 23 della legge n. 210/1985 modificato dalla suddetta pronuncia della Corte costituzionale, il dipendente può adire il giudice nella cui circoscrizione è sorto il rapporto, ovvero il giudice nella cui circoscrizione si trova l'azienda, ovvero il giudice nella cui circoscrizione si trova la dipendenza alla quale è addetto o presso la quale prestava la sua opera alla fine del rapporto.

Si tratta quindi di tre fori concorrenti e facoltativi, nel senso che le parti possono a loro piacimento scegliere uno di essi.

Nel caso di specie si radica la competenza del pretore di Roma in quanto sede dell'azienda, intesa come sede legale dell'ente ferrovie dello Stato (sulla scorta di una giurisprudenza ormai consolidata in tal senso); in quanto il foro della dipendenza radicherebbe la competenza del pretore di lavoro di Verona, essendo i ricorrenti addetti all'impianto di Verona, mentre scegliendo il luogo di stipulazione del contratto, la competenza si radicherebbe parimenti a Verona, presso il cui compartimento avvenne verosimilmente l'assunzione.

Pertanto, per poter affermare la propria competenza territoriale il pretore di Roma deve necessariamente fare applicazione dell'art. 23 della legge n. 210/1985.

Tanto sembra sufficiente per ritenere rilevante la questione di costituzionalità della norma suddetta.

Della costituzionalità di detta norma si dubita per i seguenti motivi in fatto ed in diritto.

In punto di fatto occorre rilevare in primo luogo che le controversie relative ai dipendenti dell'ente ferrovie dello Stato, dopo l'entrata in vigore della legge n. 210/1985, sono state di numero notevolissimo presso la pretura del lavoro di Roma ed il loro andamento è in continuo aumento (4.292 cause iscritte nel 1987, 5.750 iscritte nel 1988, 6.163 nel 1989, 6.548 nel 1990 e 7.500 nel 1991).

Un gran numero di queste controversie atteneva ed attiene, come nel caso di specie, a dipendenti dell'ente che lavorano presso compartimenti diversi da quelli di Roma e del Lazio, ossia, in via di fatto un gran numero di dipendenti dai compartimenti più lontani (dalla Sicilia al Friuli-Venezia Giulia) preferiscono adire il pretore di Roma, anziché il pretore del luogo della dipendenza cui sono addetti, trattandosi di foro facoltativo, in quanto foro della sede legale dell'ente FS.

Alla stregua delle norme vigenti il pretore del lavoro di Roma non può quindi declinare la propria competenza territoriale, ma ciò comporta in primo luogo un aumento del carico di lavoro per l'ufficio, aumento peculiare solo per la pretura di Roma, che non trova corrispondenza in altre sedi, in quanto solo a Roma trovasi appunto la sede legale dell'ente.

Inoltre i problemi aumentano quando la controversia, intentata a Roma, comporti la necessità di effettuare delle prove testimoniali o delle ispezioni sui luoghi di lavoro o anche accertamenti tecnici, perché ciò implica o lo spostamento del pretore per effettuare in loco le prove, con tutti i prevedibili inconvenienti in ordine al dispendio di tempo o di spese, ovvero di ricorrere a prove delegate al pretore del luogo ove l'attività lavorativa viene prestata, con altrettanto dispendio di energia per il pretore delegato, di notevole aumento dei tempi di durata delle cause, nonché di snaturamento del rito che deve essere improntato, com'è noto, alla concentrazione, alla oralità ed alla immediatezza, ed infatti alcuni interpreti escludono che nel rito del lavoro si possa far ricorso a prove delegate.

Nel caso di specie occorrerebbe espletare prove testimoniali e quindi si dovrebbe ricorrere alla delega al pretore di Verona, che per provvedere ad un'istruttoria chiara e completa, considerata la complessità della materia, dovrebbe previamente studiare le tematiche della causa, ivi compreso il d.m. del 1985 sui profili professionali, e quindi vi sarebbe il doppio impegno per una stessa controversia da parte del giudice delegante e del giudice delegato.

È ancora da rilevare che il contenzioso relativo ai dipendenti dell'ente FS è e sarà, prevedibilmente, sempre di enorme entità, di talché la concentrazione, resa astrattamente possibile dall'art. 23 della legge n. 210/1985, ed in via di fatto già parzialmente attuata, di tutte le controversie di «tutti» i dipendenti dell'ente FS presso la pretura di Roma, rende il carico di lavoro insopportabile e la trattazione delle relative cause incoerente rispetto al rito, che almeno in alcuni casi, sarebbe gravemente snaturato.

Si consideri infatti che i dipendenti dell'ente sono circa 200.000 e talvolta uno stesso dipendente propone anche più di una causa, com'è avvenuto già per le controversie relative alla maggiorazione del compenso per lavoro straordinario o per il riconoscimento del servizio militare a fini di scatti di anzianità.

Il radicamento generalizzato di tutte queste controversie presso la pretura del lavoro di Roma protrebbe allora costituire violazione dell'art. 97 della Costituzione, che prescrive che i pubblici uffici devono essere organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che sia assicurato il buon andamento dell'amministrazione.

Il principio del buon andamento deve essere affermato anche in relazione all'amministrazione della giustizia, non potendosi individuare le ragioni che consentirebbero una sua deroga proprio in un settore così importante e delicato.

Con la sentenza del 10 maggio 1982, n. 86, la Corte costituzionale ha ritenuto infatti che i principi di cui all'art. 97 della Costituzione si applichino anche all'amministrazione della giustizia in quanto, dice la Corte, «sarebbe paradossale voler esentare l'organizzazione degli uffici giudiziari da ogni esigenza di buon andamento. Al di là delle espressioni adoperate nel primo comma dell'art. 97 della Costituzione e nel titolo della sezione che lo ricomprende, anche per gli uffici giudiziari spetta alla Corte di accertare se le leggi organizzative non contengano disposizioni a tal punto irrazionali, da eccedere l'ambito del "potere discrezionale" riservato al Parlamento».

L'opinione in tal senso è stata confermata dalla sentenza della Corte costituzionale 19 gennaio 1989, n. 18.

Si potrebbe obiettare che, ove fosse ritenuto incostituzionale l'art. 23 della legge n. 210/1985, solo i dipendenti dell'ente FS, a differenza di tutti gli altri dipendenti privati, non avrebbero la possibilità di scegliere liberamente tra i tre fori concorrenti, in quanto solo ad essi sarebbe precluso di adire il pretore del luogo ove trovasi la sede legale dell'azienda.

A tale obiezione si può rispondere in primo luogo che non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 24 della Costituzione in quanto avrebbero piena e migliore tutela giurisdizionale intentando la causa presso il pretore del luogo della dipendenza in cui lavorano ed infatti sembra questa l'esigenza essenziale ed insopprimibile, come ritenuto anche dalla sentenza della Corte sopra citata n. 117/1990, ove, proprio sulla base di questa necessità si è dichiarata incostituzionale la previsione della competenza territoriale presso il foro erariale.

Si consideri poi che il dipendente potrebbe trovarsi anche nella veste di convenuto, in cause di licenziamento o accertamento della fondatezza di sanzioni disciplinari, nel qual caso la sua difesa presso il foro di Roma potrebbe essere meno agevole, data la lontananza dal luogo ove i fatti contestati si sono verificati.

Avrebbe quindi poco senso l'aver dichiarato, con la sentenza n. 117/1990, l'incostituzionalità del foro erariale e nel contempo continuare a consentire la trattazione delle controversie presso il foro di Roma, perché questo potrebbe essere molto più lontano dalla sede di lavoro di quanto non sia il foro erariale.

E non vi sarebbe neppure una discriminazione vietata dall'art. 3 della Costituzione, in quanto sussiste una notevole differenza di situazione e di ragionevoli esigenze, dal momento che i dipendenti dell'ente FS sono in numero incommensurabilmente superiore rispetto a quelli degli altri enti pubblici per i quali vi è la giurisdizione del giudice del lavoro.

Di talché, ritenuta la pienezza della tutela giurisdizionale radicando la causa nel foro della dipendenza, nulla dovrebbe ostare all'eliminazione di un foro facoltativo che nulla aggiunge in termini di tutela e che comporta invece una irrazionale distribuzione dei processi, caricando a dismisura «un solo» ufficio giudiziario in tutta Italia e creando per lo stesso gravi problemi nella trattazione delle controversie.

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 del combinato disposto dell'art. 23 della legge 17 maggio 1985, n. 210, e dell'art. 413 del c.p.c., laddove consente di adire il pretore di Roma, competente per territorio in quanto giudice nella cui circoscrizione si trova l'azienda ente ferrovie dello Stato, anche per le controversie dei dipendenti dello stesso ente, che lavorano presso tutte le altre dipendenze dell'ente stesso che si trovano al di fuori della circoscrizione della pretura di Roma, per contrasto con l'art. 97 della Costituzione;*

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

*Dispone che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri;*

*L'ordinanza va comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Roma, addì 14 ottobre 1992

Il pretore: (firma illeggibile)

## N. 142

*Ordinanza emessa il 12 novembre 1992 dal tribunale amministrativo regionale per il Piemonte - Torino  
sul ricorso proposto da Corolla S.r.l. contro il comune di Suno*

**Regione Piemonte - Edilizia e urbanistica - Mutamento di destinazione d'uso di immobile superiore e settecento metri cubi senza opere edilizie - Assoggettamento a concessione edilizia - Lamentata difformità rispetto a quanto stabilito dalla legislazione statale in materia.**

(Legge regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, art. 48, primo comma, e successive modificazioni).

(Cost., art. 117; legge 12 febbraio 1985, n. 47, art. 25, ultimo comma).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 305/1991 proposto da Corolla S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Andrea Comba presso il quale è elettivamente domiciliato in Torino, via Mercantini 6, contro il comune di Suno in persona del sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Mauro Bolognesi e Sergio Sandrone, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Torino, via XX Settembre 62, per la condanna del comune di Suno alla restituzione della somma di L. 128.096.000 indebitamente percepita a titolo di oneri di urbanizzazione oltre agli interessi legali, interessi *ex art.* 1238 del c.c. ed al maggior danno;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune intimato;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 12 novembre 1992 la relazione del cons. dott. Montini e uditi, altresì, il dott. proc. Marco Coscia su delega del prof. Comba per la ricorrente e l'avv. Sandrone per l'amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## FATTO

Con licenza edilizia n. 42/1968, il comune di Suno autorizzava il mobilificio «Corolla» S.a.s. a «costruire uno stabilimento con relativi uffici in frazione Baraggia superiore».

Successivamente, la Corolla S.a.s., che ai sensi della citata licenza aveva eretto un laboratorio industriale per la costruzione di mobili, mutava di proprietà e diveniva Corolla S.r.l. I nuovi proprietari intendevano adibire il fabbricato ad esercizio commerciale, non dovendo a tal fine eseguire lavori edilizi né interni né esterni.

A tale scopo la ricorrente si rivolgeva al comune di Suno il quale rilasciava concessione edilizia per cambio di destinazione d'uso dell'immobile, chiedendo il pagamento di L. 128.096.000 quali oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

La ricorrente significava verbalmente al comune di ritenere che ai sensi della vigente legislazione urbanistico-edilizia non era necessaria, in quel particolare caso, una concessione edilizia, e, dunque, non era dovuto il pagamento dei relativi oneri, ma il comune, con lettera del 17 ottobre 1990, tornava a chiedere il versamento.

La Corolla S.r.l. pagava allora le somme pretese dal comune (come da quietanza Banca Popolare di Novara n. 547 del 26 ottobre 1990) e con lettera 11 gennaio 1991 intimava formalmente la restituzione.

Non avendo il comune provveduto, nei suoi confronti viene proposta azione diretta alla restituzione dell'indebito per i seguenti motivi:

1. — Violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 17, ottavo comma, della legge n. 765/1967, introduttivo dell'art. 41-*quinquies*, della legge n. 1150/1942.

L'immobile in questione è stato costruito durante la vigenza della legge n. 765/1967, ma prima che entrasse in vigore la legge n. 10/1977, e sarebbe pertanto sottoposto, per quanto riguarda i vincoli di destinazione, ad una disciplina diversa da quella che regola gli immobili costruiti dopo il 31 gennaio 1977.

Stando alla disciplina della legge n. 765/1967, sussisterebbe vincolo di destinazione d'uso solo a condizione che essa sia prevista dal p.r.g. e sia di conseguenza indicata nella licenza edilizia. Solo in base alla legge n. 10/1977, la quale differenzia l'importo degli oneri di urbanizzazione da pagare al momento del rilascio della concessione, a seconda della destinazione d'uso dell'immobile da costruire, si è resa necessaria l'indicazione sulla concessione della destinazione stessa.

L'immobile in questione, costruito in base ad una licenza edilizia del 29 novembre 1968, la quale si limita a descriverlo come «stabilimento con relativi uffici e servizi» e dunque nulla dice circa una sua eventuale destinazione d'uso, sarebbe «a destinazione libera», e non si potrebbe parlare di mutamento di destinazione.

2. Violazione di legge per contrasto con il combinato disposto degli artt. 8 e 25 ultimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Ove non si ritenesse invece l'immobile in questione «a destinazione libera», la lettura della legge n. 47/1985 porterebbe a concludere che l'attività svolta dalla ricorrente non necessita di alcuna concessione e, di conseguenza, non comportava il pagamento di alcunché al comune di Suno.

Infatti la legge n. 47/1985 distingue, all'art. 7, tra opere eseguite in assenza di concessione, in totale difformità o con variazioni essenziali. All'art. 8, primo comma, specifica quali sono le variazioni essenziali, e tra di esse, alla lett. a), inserisce il «mutamento della destinazione d'uso che implichi variazioni degli standards approvati dal d.m. 2 aprile 1968», equiparandolo alle costruzioni in assenza o in essenziale difformità dalla concessione edilizia. L'art. 25, ultimo comma, poi, recita: «la legge regionale stabilisce altresì criteri e modalità cui dovranno attenersi i comuni, all'atto delle predisposizioni degli strumenti urbanistici, per l'eventuale regolamentazione, in ambiti determinati del proprio territorio, delle destinazioni d'uso degli immobili, nonché dei casi in cui per la variazione di essa sia richiesta la preventiva autorizzazione del sindaco». Dal combinato disposto di queste due norme si può dedurre che il mutamento di destinazione o è da considerarsi variazione essenziale, ed allora necessita di concessione (art. 8, primo comma, lett. a), ovvero non è da considerarsi variazione essenziale, ed allora necessita di autorizzazione solo nei casi previsti dalla legislazione regionale (art. 25, ultimo comma).

Nel caso in questione, dunque, qualora si voglia considerare giuridicamente rilevante il mutamento di destinazione, lo si dovrebbe ritenere sottoposto esclusivamente a regime autorizzatorio, anziché a concessione. Essendo l'autorizzazione un atto gratuito, la somma versata in relazione alla concessione rilasciata dal comune di Suno dovrebbe venire restituita. Ed anche alla stregua dell'ultimo comma dell'art. 25 il conguaglio di concessione richiesto dal comune per il mutamento della destinazione d'uso da industriale a commerciale sarebbe dovuto solo ove la ricorrente non avesse richiesto autorizzazione, mentre la Corolla S.r.l. ha ottenuto una concessione che assorbirebbe la funzione autorizzatoria richiesta dalla legge.

3. Violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 48 della legge reg. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, e successive modifiche.

Con la legge n. 47/1985 la autorizzazione comunale per il mutamento di destinazione è necessaria solo ove esplicitamente richiesta dalla legislazione regionale. In assenza di tale previsione, il mutamento di destinazione d'uso senza opere diventa giuridicamente irrilevante. In Piemonte, peraltro l'art. 48 della legge regionale n. 56/1977, come interpretato dalla giurisprudenza, stabilisce la necessità della concessione edilizia per i mutamenti di destinazioni d'uso anche senza opere, ponendosi in contrasto con la successiva legislazione nazionale (legge n. 47/1985) la quale ha stabilito che la legge regionale, in materia di mutamento di destinazione d'uso senza opere, può al massimo prevedere la necessità di una autorizzazione.

Si verifica pertanto in questo caso una ipotesi di legge regionale in contrasto con una successiva legge quadro, risolto dall'art. 10 della legge n. 62/1953 con i principi della successione delle leggi nel tempo. Non avendo la regione Piemonte adeguato la sua normativa, sarebbe da ritenersi abrogata la presenza delle modifiche di destinazione d'uso senza opere tra i casi in cui è necessaria la concessione edilizia. Ne conseguirebbe la illegittimità della pretesa del comune di Suno di sottoporre a concessione il mutamento di destinazione d'uso effettuato dalla ricorrente, e dunque la non debenza delle somme versate.

4. Violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 10 della legge n. 10/1977, in violazione dell'art. 14 disp. sulla legge in generale, preliminari al codice civile.

Ove si ritenesse comunque necessaria una concessione ai sensi della legge n. 10/1977, questa non comporterebbe il pagamento di oneri di urbanizzazione, non essendo dovuto contributo per opere di trasformazione di un immobile da una ad un'altra destinazione, qualora da tali opere non risultino mutate in modo apprezzabile le caratteristiche della zona.

Si è costituito il comune intimato, eccependo in atti difensivi depositati il 9 agosto 1991, il 20 luglio ed il 20 settembre 1992, l'inammissibilità del ricorso per difetto di valida procura alle liti, per difetto di giurisdizione del giudice adito sotto distinti profili (vertendosi in materia di diritti soggettivi e di ripetizione dell'indebitto), l'irricevibilità per tardività, e comunque l'infondatezza nel merito stante la riconducibilità del mutamento funzionale di destinazione alle attività comportanti trasformazione urbanistica del territorio, con conseguente assoggettamento agli oneri di urbanizzazione. Non sussisterebbe contrasto della l.r. n. 56/1977 con l'art. 25 della legge n. 47/1985, avendo la regione Piemonte già sufficientemente regolamentato la materia con la normativa vigente.

In data 30 ottobre 1992 parte ricorrente ha depositato una memoria ribadendo le proprie censure e precisando, in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 73/1991, che alla stregua del principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione dell'art. 25 della l.r. n. 47/1985 la modifica funzionale di destinazione, senza interventi edilizi, può essere assoggettata soltanto al regime dell'autorizzazione, peraltro previa istruttoria comunale che differenzi le diverse situazioni ed esigenze territoriali.

#### DIRITTO

Preliminarmente vanno respinte le eccezioni sollevate dalla difesa del comune di difetto di valida procura alle liti e di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Quanto alla prima, va osservato che la sottoscrizione della parte nell'originale del ricorso depositato è autenticata non solo da funzionario comunale a ciò delegato, ma anche dal procuratore. Quanto alla seconda, la controversia in questione, rivolta a contestare il diritto del comune ad ottenere il pagamento degli oneri di urbanizzazione e a conseguire la ripetizione dell'indebitto, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alla stregua dell'art. 16 della legge n. 10/1977 e della giurisprudenza delle ss.uu. della Cassazione (tra le altre: 4 dicembre 1988, n. 5350; 19 ottobre 1990, n. 10177).

La società ricorrente, che in base a concessione n. 64/1990 rilasciata dal comune di Suno ha attuato un cambio di destinazione d'uso adibendo, senza realizzare opere edilizie, ad esercizio commerciale un fabbricato prima utilizzato come laboratorio industriale per la costruzione di mobili, richiede la restituzione della somma di lire 128.096.000 in quanto indebitamente percepite dal comune quali oneri di urbanizzazione relativi alla suddetta concessione, sostenendo sotto vari profili che il mutamento di destinazione d'uso in questione non avrebbe potuto, in ogni caso, essere assoggettato alla corresponsione degli oneri.

Ciò premesso: si impone in via preliminare, anche con riguardo all'ulteriore eccezione di irricevibilità, l'esame delle censure, formulate con il secondo e il terzo motivo di ricorso, di violazione di legge per contrasto della pretesa del comune, con gli artt. 8 e 25, ultimo comma, della legge n. 47/1985, nonché di falsa applicazione dell'art. 48 della l.r. n. 56/1977, in quanto il mutamento d'uso posto in essere dalla ricorrente non necessiterebbe di alcuna concessione e non comporterebbe quindi obbligo di pagamento di oneri di urbanizzazione.

Tali censure, dirette a contestare in radice l'assoggettabilità di quanto attuato dalla ricorrente a concessione ed ai conseguenti oneri, si presentano prioritarie non solo in ordine logico rispetto agli altri motivi, coinvolgenti l'approfondimento di particolari aspetti della fattispecie concreta, ma altresì, come già accennato, ai fini dell'esame dell'eccezione di irricevibilità del ricorso, notificato il 15 febbraio 1991 mentre la concessione edilizia è pervenuta alla richiedente il 3 novembre 1990.

Infatti, anche a prescindere dall'autonomia dell'obbligazione relativa agli oneri di urbanizzazione rispetto alla concessione edilizia (cfr. Cons. St. V 857/90) e dall'applicabilità del termine di prescrizione e non di decadenza al ricorso avverso la determinazione (avente natura non autoritativa ma ricognitiva e contabile nell'ambito di un rapporto paritetico) del contributo di urbanizzazione, va osservato che un accoglimento delle predette censure condurrebbe a concludere che l'amministrazione ha agito in carenza di potere ed in violazione di un diritto soggettivo e che quindi non occorre impugnarne la concessione, anche a considerare (come fa in sostanza la difesa del Comune) che l'assoggettamento al contributo di urbanizzazione era sorto in seguito all'accoglimento della domanda presentata il 18 gennaio 1989.

Va premesso ancora, per completezza, che il pagamento del contributo di urbanizzazione non determina acquiescenza (Cons. St. V, 24/87).

Nelle sue linee essenziali, la tesi della ricorrente — come ulteriormente precisato in memoria, con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 1991, n. 74 — è che il cambio di destinazione d'uso senza opere edilizie non può essere sottoposto a regime concessorio. Pertanto il comune di Suno non avrebbe avuto titolo a percepire gli oneri per opere di urbanizzazione.

All'accoglimento di tale assunto, pur conforme ad un principio già stabilito in varie occasioni dai giudici amministrativi in base alla legge n. 10/1977, si oppone però nella legislazione regionale piemontese l'art. 48, primo comma, della l.r. n. 56/1977, il quale dispone che il proprietario o l'avente titolo deve chiedere al sindaco la concessione o l'autorizzazione, a norma dei successivi articoli, per l'esecuzione di qualsiasi attività comportante la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale, escludendo soltanto, anche dall'obbligo di semplice autorizzazione, «i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili relativi ad unità immobiliari non superiori a 700 mc., che siano compatibili con le norme del p.r.g. e/o degli strumenti urbanistici».

Il collegio ritiene di non avere motivo per discostarsi dall'interpretazione di questa norma, da parte sia del t.a.r. Piemonte (474/83) che dal Consiglio di Stato (V, 824/1988, confermativa della precedente), nel senso che il Piemonte i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili superiori a 700 mc., anche se effettuati senza lavori edilizi, sono subordinati a concessione. Ciò in quanto, se la disposizione riguardasse soltanto i mutamenti di destinazione d'uso accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie, essa sarebbe inutile, poiché tutte le trasformazioni edilizie sono già soggette ad assegno essendo ricomprese nella prima parte dell'articolo.

Va soggiunto che, alla stregua della legge regionale piemontese, certamente i mutamenti di destinazione d'uso non sono sottoposti a semplice autorizzazione, posto che essi non sono affatto considerati dal successivo art. 56, che elenca i singoli interventi soggetti ad autorizzazione, onde deve concludersi che per essi la legge reg. n. 56/1977 prevede sempre con la sola eccezione di cui alla lett. a) dell'art. 48 — la necessità della concessione.

Pertanto nel caso di modificazioni delle destinazioni d'uso in assenza di opere edilizie, il mutamento di destinazione, se consentito dal piano regolatore, sarà possibile senza concessione solo se l'unità immobiliare non supera i 700 mc.; se invece esso interessa un'unità superiore a detto limite, occorrerà sempre il preventivo e formale controllo del comune, che si attua mediante concessione (cfr. altresì l'art. 65, quarto comma, della legge reg. cit.).

Nel caso in esame, è pacifico che il mutamento di destinazione non prevede (come specificato nella domanda 18 gennaio 1989) alcuna opera edilizia ed interessa un'unità eccedente i 700 mc, onde alla stregua della legge piemontese è stato assoggettato a concessione con l'ulteriore conseguenza dell'obbligo del contributo di urbanizzazione.

Non essendo possibile superare in via interpretativa la previsione della legge regionale, che non consente di differenziare agli effetti in questione i mutamenti di destinazione con opere da quelli senza opere, ritiene il collegio che si appalesi non priva di fondamento — oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, poiché su di essa si fonda il potere esercitato dal sindaco — la questione di legittimità costituzionale della normativa regionale sopra citata in riferimento all'art. 117 della Costituzione, prospettata nei termini seguenti.

La materia in questione è oggetto di legislazione ripartita tra norme statali di principio e norme regionali di sviluppo e dettaglio.

Come già precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 73/1991, la legge n. 47/1985, disciplinando *ex-novo* gli istituti della concessione e dell'autorizzazione edilizia ed individuando l'ambito degli interventi di spettanza del legislatore regionale, enuncia i principi fondamentali cui devono attenersi le regioni in detta materia.

Con riguardo al mutamento di destinazione, l'art. 8 ne ha previsto l'assoggettabilità al regime concessorio solo quando, in sintesi, esso comporti variazioni essenziali al progetto (che la legge regionale dovrà definire nei limiti dei criteri fissati dall'art. stesso) e sia connesso con modifiche strutturali dell'immobile.

Mentre il mutamento di destinazione, comunque accompagnato da qualsiasi intervento edilizio, anche se solo interno, per il quale non sia altrimenti prevista la concessione, è assoggettabile in base a quanto si desume dall'art. 26 a regime autorizzatorio, il mutamento di destinazione senza opere è considerato (Corte costituzionale n. 73/1991 cit.) dall'art. 25, ultimo comma, della legge statale n. 47/1985, che attribuisce al legislatore regionale il compito di stabilire «criteri e modalità cui dovranno attenersi i comuni, all'atto della predisposizione di strumenti urbanistici, per l'eventuale regolamentazione, in ambiti determinati del proprio territorio, della destinazione d'uso degli immobili, nonché dei casi in cui, per la variazione di essa, sia richiesta la preventiva autorizzazione».

Si evince dunque da questa norma, nonché, «a contrario» dalle altre disposizioni della legge n. 47/1985 che si riferiscono a variazioni d'uso comportanti l'esecuzione di opere [artt. 7, primo comma; 8, primo comma, lett. a); 15; 26] che il principio fondamentale posto dalla legge quadro è che la modifica meramente funzionale e non strutturale della destinazione può essere al massimo assoggettata ad autorizzazione secondo le leggi regionali e soltanto allorché in sede di pianificazione urbanistica comunale abbia avuto luogo un preventivo apprezzamento di insieme del territorio inteso a verificare la compatibilità con il tessuto urbanistico.

Con tale nuovo principio fondamentale posto dalla legge statale contrasta ora la preesistente normativa della legislazione regionale piemontese in materia urbanistica che all'art. 48, primo comma, ha assoggettato indiscriminatamente i mutamenti di destinazione riguardanti unità eccedenti i 700 mc., compresi quelli senza opere edilizie, al regime concessorio.

Trattandosi di fonti facenti parte di diversi ordini normativi, il rapporto tra la legge cornice e la legge regionale non è regolato secondo un criterio di generale preferenza della legge statale, onde non può ritenersi verificato un effetto abrogativo, e l'antinomia tra la disposizione di legge regionale ed il principio fondamentale posto dalla legge statale sopravvenuta va ad avviso del collegio definito in termini di invalidità della prima per contrasto con l'art. 117 della Costituzione perché assoggetta direttamente ed indiscriminatamente a concessione tutti i mutamenti di destinazione non comportanti la esecuzione di opere edilizie relativi alle unità immobiliari superiori a 700 mc., e ciò in difformità dal principio fondamentale della legge statale, che non prevede per detti mutamenti la concessione edilizia e domanda alla legge regionale di disciplinare il potere dei comuni di regolamentare, se lo ritengono opportuno, in ambiti determinati del loro territorio, le destinazioni d'uso degli immobili, assoggettandone eventualmente i mutamenti a semplice autorizzazione.

Ritiene pertanto il collegio non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 48, primo comma, della legge regionale del Piemonte 5 dicembre 1987, n. 56, e succ. mod. e int., nella parte in cui assoggetta a concessione i mutamenti di destinazione d'uso non accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie relativi ad unità immobiliari superiori a 700 mc., per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, considerato che l'art. 25, quarto comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, costituisce un principio fondamentale cui la legge regionale in materia urbanistica deve attenersi.

*P. Q. M.*

*Dichiara, per le ragioni esposte in motivazione, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, primo comma, della legge regionale del Piemonte 5 dicembre 1987, n. 56, e succ. mod. e int., con riferimento all'art. 117 della Costituzione, per contrasto con l'art. 25, ultimo comma, della legge statale 12 febbraio 1985, n. 47;*

*Sospende il giudizio in epigrafe;*

*Rimette alla Corte costituzionale a norma dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 la dedotta questione di legittimità costituzionale;*

*Manda alla segreteria della sezione di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa nonché al presidente della Giunta regionale del Piemonte, nonché alla comunicazione della medesima al presidente del consiglio regionale del Piemonte;*

Così deciso in Torino, nella camera di Consiglio del 12 novembre 1992.

*Il presidente ed estensore: MONTINI*

*I consiglieri: CALVO - PUGLIESE*

93C0291

FRANCESCO NIGRO, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore  
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA, piazza G. Verdi, 10;
- presso le Concessionarie speciali di:  
BARI, Libreria Laterza S.p.a., via Sparano, 134 - BOLOGNA, Libreria Ceruti, piazza dei Tribunali, 5/F - FIRENZE, Libreria Pirola (Etruria S.a.s.), via Cavour, 46/r - GENOVA, Libreria Baldaro, via XII Ottobre, 172/r - MILANO, Libreria concessionaria «Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato» S.r.l., Galleria Vittorio Emanuele, 3 - NAPOLI, Libreria Italiana, via Chiaia, 5 - PALERMO, Libreria Flaccviov SF, via Ruggero Settimo, 37 - ROMA, Libreria Il Tritone, via del Tritone, 61/A - TORINO, Cartiere Miliani Fabriano - S.p.a., via Cavour, 17;
- presso le Librerie depositarie indicate nella pagina precedente.

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

## PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1993

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1993  
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1993 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1993*

### ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

*Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili*

<p><b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 80%;">annuale</td> <td style="text-align: right;">L. 345.000</td> </tr> <tr> <td>semestrale</td> <td style="text-align: right;">L. 188.000</td> </tr> </table> <p><b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 80%;">annuale</td> <td style="text-align: right;">L. 63.000</td> </tr> <tr> <td>semestrale</td> <td style="text-align: right;">L. 44.000</td> </tr> </table> <p><b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 80%;">annuale</td> <td style="text-align: right;">L. 193.000</td> </tr> <tr> <td>semestrale</td> <td style="text-align: right;">L. 105.000</td> </tr> </table>	annuale	L. 345.000	semestrale	L. 188.000	annuale	L. 63.000	semestrale	L. 44.000	annuale	L. 193.000	semestrale	L. 105.000	<p><b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 80%;">annuale</td> <td style="text-align: right;">L. 63.000</td> </tr> <tr> <td>semestrale</td> <td style="text-align: right;">L. 44.000</td> </tr> </table> <p><b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 80%;">annuale</td> <td style="text-align: right;">L. 193.000</td> </tr> <tr> <td>semestrale</td> <td style="text-align: right;">L. 105.000</td> </tr> </table> <p><b>Tipo F</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</p> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 80%;">annuale</td> <td style="text-align: right;">L. 664.000</td> </tr> <tr> <td>semestrale</td> <td style="text-align: right;">L. 366.000</td> </tr> </table>	annuale	L. 63.000	semestrale	L. 44.000	annuale	L. 193.000	semestrale	L. 105.000	annuale	L. 664.000	semestrale	L. 366.000
annuale	L. 345.000																								
semestrale	L. 188.000																								
annuale	L. 63.000																								
semestrale	L. 44.000																								
annuale	L. 193.000																								
semestrale	L. 105.000																								
annuale	L. 63.000																								
semestrale	L. 44.000																								
annuale	L. 193.000																								
semestrale	L. 105.000																								
annuale	L. 664.000																								
semestrale	L. 366.000																								

*Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale parte prima, prescelto con la somma di L. 98.000, si avrà diritto a ricevere l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 1993.*

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami»	L. 2.550
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400

#### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L. 120.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400

#### Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L. 78.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L. 7.350

#### Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1993 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches fino a 96 pagine cadauna.	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive.	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L. 4.000

*N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1983. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%.*

### ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 325.000
Abbonamento semestrale	L. 198.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione.	L. 1.450

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

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

**Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Piazza G. Verdi, 10 00100 ROMA**  
 abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221    vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276    inserzioni: ☎ (06) 85082145/85082189



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

L. 9.100