

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 dicembre 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. 447. Sentenza 13-20 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Regione Emilia-Romagna - Giunta regionale - Avalimento del personale dirigente del Servizio sanitario nazionale con permanenza a carico delle UU.SS.LL. del trattamento economico e di missione - Mancata acquisizione da parte della regione del potere di emanare autonoma norma in materia - Contrasto con la norma statale da ritenersi insuperabile - Illegittimità costituzionale.

(Legge regione Emilia-Romagna approvata il 20 luglio 1993, art. 1)

Pag. 13

N. 448. Sentenza 13-20 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Partecipazione ai concorsi per titoli di servizio e professionali riservati per l'accesso alle qualifiche del ruolo speciale tecnico delle biblioteche - Requisito del possesso del diploma di laurea - Previsione a pena di esclusione per posti della prima e seconda qualifica funzionale - Discrezionalità legislativa - Ruolo di nuova istituzione per l'accesso al quale è ragionevolmente richiesto uno specifico titolo di studio - Non fondatezza.

(Legge 29 gennaio 1986, n. 23, art. 22).

(Cost., artt. 3 e 97)

» 16

N. 449. Sentenza 13-20 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Regione Toscana - Disciplina delle indennità di funzione dei dirigenti - Carattere di emolumento fisso continuativo ed ordinario - Incisione sul trattamento di quiescenza e su quello di fine rapporto - Coerenza della legislazione della regione con i principi dell'accordo nazionale per i dirigenti della prima qualifica - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 107/1983, 212/1976, 132 e 123 del 1975) - Non fondatezza.

(Delibera legislativa regione Toscana n. 53/1993 riapprovata dal consiglio regionale il 18 maggio 1993).

(Cost., artt. 3, 97 e 117)

» 19

N. 450. Sentenza 13-20 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Ingegneri e architetti - Esclusione dall'iscrizione alla Cassa nazionale ed all'obbligo conseguente di contribuzione - Mancata previsione nel caso dei professionisti titolari di pensione a carico di una forma di previdenza obbligatoria in dipendenza di pregressa attività di lavoro subordinato o autonomo - Questione già dichiarata non fondata (sentenza n. 259/1992) - Discrezionalità legislativa - Difetto di rilevanza - Non fondatezza - Inammissibilità.

(Legge 3 gennaio 1981, n. 6, art. 21, quinto comma; legge 2 aprile 1958, n. 322, articolo unico).

(Cost., artt. 3 e 38, secondo comma)

» 23

N. 451. Sentenza 13-20 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici - Facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (confr. sentenze nn. 367/1991, 444 e 498 del 1990, 579/1989 e 186/1976) - Difetto di rilevanza e di tempestività anche in rapporto all'eventuale sede contenziosa - Difetto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni relative - Inammissibilità.

(Legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 3, lett. b); d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, art. 16).

(Cost., artt. 3, 76 e 97)

Pag. 26

N. 452. Ordinanza 13-20 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Versamento delle imposte - Violazioni - Trattamento sanzionatorio penale - Applicabilità dell'amnistia - Reati commessi dai sostituti d'imposta - Condizioni - Richiesta di ampliamento dell'ambito di applicabilità del beneficio - Discrezionalità legislativa - Manifesta inammissibilità.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 413, artt. 63 e 67; d.P.R. 20 gennaio 1992, n. 23, art. 1, terzo comma).

(Cost., art. 3)

» 29

N. 453. Ordinanza 13-20 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Docenti di ruolo con funzione di preside incaricato - Riconoscimento del diritto al trattamento economico spettante al personale di ruolo e al contestuale inquadramento nella nona qualifica funzionale - Omessa previsione - *Ius superveniens*: d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 57, integrato dal d.lgs. 19 luglio 1993, n. 247 - Necessità di un riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

(Regio decreto 30 aprile 1924, n. 965, art. 22; legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 54; legge 14 agosto 1971, n. 821)

» 31

N. 454. Sentenza 15-23 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensioni - C.P.D.E.L. - Diritto alla pensione di reversibilità degli orfani maggiorenni studenti universitari - Esclusione - Analoga questione già decisa con declaratoria di illegittimità costituzionale (sentenza n. 366/1988) - Richiamo alla giurisprudenza della Corte - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.

(R.D.-L. 3 marzo 1938, n. 680, art. 38, secondo comma)

» 33

N. 455. Sentenza 15-23 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Sottufficiali - Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Polizia di Stato - Trattamento economico - Equiparazione - Effetti economici della sentenza della Corte costituzionale n. 277/1991 - Insussistenza di una elusione o di una violazione del giudicato costituzionale - Tempestività e ragionevolezza dell'intervento del legislatore - Non fondatezza.

(D.-L. 7 gennaio 1992, n. 5, artt. 1, primo comma 2, primo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216).

(Cost., artt. 3 e 136)

» 34

N. 456. Sentenza 15-23 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Medici - UU.SS.LL. - Assistenti - Applicazione ai servizi ospedalieri di analisi e di virologia - Ammissibilità - Ragionevolezza ed adeguatezza della scelta legislativa circa le garanzie preposte in ordine alla professionalità richiesta - Non fondatezza.

(D.P.R. 27 marzo 1969, n. 128, artt. 16 e 23).

(Cost., artt. 33, quinto comma, e 97)

Pag. 38

N. 457. Sentenza 15-23 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale medico addetto al S.S.N. - Incompatibilità allo svolgimento di attività lavorativa presso strutture private convenzionate con lo stesso S.S.N. nel settore libero-professionale - Principio generale della unicità del rapporto di lavoro con il S.S.N. - Ragionevolezza della scelta del legislatore nell'intento di assicurare la maggiore possibile efficienza all'organizzazione sanitaria pubblica - Non fondatezza.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 4, settimo comma).

(Cost., artt. 3, 4, 32 e 35)

» 42

N. 458. Sentenza 15-23 dicembre 1993.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Sanità pubblica - Regione Lombardia - Uffici veterinari periferici dipendenti dal Ministero della sanità - Determinazione di funzioni e compiti - Rapporti di mutua assistenza tra servizi veterinari statali e regionali - Disciplina - Adeguamento agli standards europei in materia di adempimenti comunitari - Intervento con decreto del Ministro della sanità del 18 febbraio 1993 - Spettanza allo Stato

» 49

N. 459. Sentenza 15-23 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza ed assistenza - Avvocati degli enti pubblici ed avvocati dello Stato - Collocamento a riposo - Trattamento differenziato con riferimento all'età massima pensionabile - Garanzia della pensione minima ma non del raggiungimento di un trattamento pensionistico massimo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (ordinanza n. 362/1992) - Discrezionalità del legislatore - Non fondatezza.

(D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, art. 53).

(Cost., artt. 3 e 38, secondo comma)

» 54

N. 460. Sentenza 15-23 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza ed assistenza - UU.SS.LL. - Primari e direttori di farmacia - Collocamento a riposo - Trattenimento in servizio in riferimento all'età massima pensionabile - Discrezionalità del legislatore a fronte di categorie assimilate ma non omogenee - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (ordinanza n. 320/1992) - Non fondatezza.

(Legge 19 febbraio 1991, n. 50, artt. 1 e 3).

(Cost., art. 3)

» 56

N. 461. Ordinanza 15-23 dicembre 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione - Immobili urbani ad uso non abitativo - Sfratto per morosità - Sanatoria - Applicabilità - Esclusione per i contratti stipulati ai sensi della legge n. 392/1978 - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (ordinanza n. 6/1985) - Manifesta infondatezza.

(Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 55).

(Cost., art. 3)

Pag. 59

N. 462. Sentenza 16-24 dicembre 1993.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione - Procura della Repubblica presso il tribunale di Milano e Senato della Repubblica - Richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Citaristi Severino - Negazione parziale - Richiesta di declaratoria circa la non spettanza al Senato di modificare la ricostruzione del fatto penalmente rilevante e la sua qualificazione giuridica - *Ius superveniens*: legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 - Intervenuta modifica dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione - Insussistenza di un interesse attuale delle parti ad ottenere una pronunzia di merito - Improcedibilità

» 60

N. 463. Sentenza 16-24 dicembre 1993.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione - Procura della Repubblica presso il tribunale di Milano e Camera dei deputati - Richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Craxi Benedetto detto Bettino - Negazione parziale - Richiesta di declaratoria circa la non spettanza alla Camera dei deputati di modificare la ricostruzione dal fatto penalmente rilevante e la sua qualificazione giuridica - *Ius superveniens*: legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 - Intervenuta modifica dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione - Insussistenza di un interesse attuale delle parti ad ottenere una pronunzia di merito - Improcedibilità

» 67

N. 464. Sentenza 16-24 dicembre 1993.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione - Procura della Repubblica presso il tribunale di Caltanissetta e Camera dei deputati - Richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Occhipinti Gianfranco - Restituzione degli atti relativi alla domanda di autorizzazione - Richiesta di declaratoria circa la non spettanza alla Camera dei deputati restituire, per mancato rispetto del termine di cui all'art. 344, primo comma, del codice di procedura penale, gli atti relativi - Intervenuta modifica dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione - Insussistenza di un interesse attuale delle parti ad ottenere una pronunzia di merito - Improcedibilità.

» 73

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 40. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 18 dicembre 1993 (della provincia autonoma di Trento).

Sanità pubblica - Integrazioni e modificazioni ai decreti ministeriali 5 dicembre 1991 e 16 luglio 1993 concernenti le procedure per la contrazione di mutui e rimborso di oneri relativi al programma di edilizia sanitaria - Sottoposizione dei mutui in questione alle modalità e procedure di cui al d.m. 5 dicembre 1991 per la quota i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministero del tesoro e a quelle di cui al d.m. 16 luglio 1993 per la quota i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministero del bilancio - Mancata precisazione che alla prima categoria di mutui possono accedere anche le province autonome ed esclusione delle stesse province dall'accesso alla seconda - Invasione della sfera di competenza provinciale in materia di igiene e sanità, assistenza e beneficenza pubblica e lavori pubblici di interesse provinciale - Richiamo al conflitto n. 35/1993 sollevato dalla stessa provincia avverso il d.m. del Tesoro di concerto con il Ministro della sanità 16 luglio 1993.

(Decreto del Ministro del tesoro 16 luglio 1993).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 104 e 107)

Pag. 79

- N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 novembre 1993 (della regione Calabria).

Prorogatio - Disciplina della proroga degli organi amministrativi - Obbligo delle regioni a statuto ordinario di adeguare i rispettivi ordinamenti ai principi fondamentali stabiliti dal decreto-legge impugnato ed applicabilità immediata delle norme del medesimo fino all'assolvimento di detto obbligo da parte delle regioni - Previsione altresì: a) della cessazione dalle funzioni con la scadenza del mandato; b) di un periodo massimo di proroga di quarantacinque giorni; c) della sostituzione da parte del presidente del collegio nei confronti del collegio inadempiente - Asserita invasione della sfera di competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici (già esercitata dalla regione ricorrente con legge 5 agosto 1992, n. 13) con incisione sulle norme legislative e statutarie che assegnano competenze ad organi collegiali regionali, nonché sulla potestà statutaria delle regioni e sulla disciplina costituzionale del consiglio, della giunta e del presidente - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 208/1992 nonché ai ricorsi nn. 17, 28, 30, 33 e 59 del 1993 proposti dalla stessa regione avverso decreti-legge (decaduti) di contenuto sostanzialmente identico a quello in questione.

(D.-L. 19 novembre 1993, n. 463).

(Cost., artt. 77 ultimo comma, 117, 118, 121, 122 e 123, ultimo comma)

» 82

- N. 742. Ordinanza del pretore di Verona del 5 novembre 1993.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice stradale vigente - Eccesso di velocità commesso da conducente di mezzi pesanti - Prevista sospensione della patente di guida diversamente da quanto stabilito per la stessa violazione commessa da un conducente di una autovettura - Prospettata disparità di trattamento con incidenza sul diritto al lavoro.

(D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 103, nono comma; D.-L. 6 febbraio 1987, n. 16, art. 13, convertito nella legge 30 marzo 1987, n. 132).

(Cost., artt. 3, 4 e 35)

» 85

- N. 743. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Foggia del 6 aprile 1993.

Reato in genere - Atti interruttivi del corso della prescrizione - Mancata inclusione fra di essi della richiesta di emissione del decreto penale di condanna - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito per la richiesta di rinvio a giudizio inclusa fra i detti atti.

(C.P., art. 160).

(Cost., art. 3)

» 86

N. 744. Ordinanza del tribunale di Aosta del 6 ottobre 1993.

Processo civile - Procedimenti cautelari - Reclamo avverso l'ordinanza di rigetto - Omessa previsione - Impossibilità di riproporre la domanda *rebus sic stantibus* - Lamentata disparità di trattamento tra cittadini, in particolare, rispetto al convenuto per il quale è prevista l'impugnativa innanzi al tribunale in caso di ordinanza di accoglimento - Asserita compressione del diritto di difesa.

(C.P.C., art. 669-terdecies, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 24)

Pag. 88

N. 745. Ordinanza della pretura di Treviso, sezione distaccata di Vittorio Veneto, del 22 settembre 1993.

Lavoro (controversie in materia di) - Rapporto di lavoro parasubordinato (agente, rappresentante di commercio e titolare di altri rapporti di collaborazione) - Giudice territorialmente competente - Individuazione - Attribuzione esclusiva al giudice del foro del domicilio del lavoratore parasubordinato - Esclusione di fori alternativi - Disuguaglianza di trattamento tra questi e prestatori di lavoro subordinato nonché tra datori di lavoro - Pregiudizio per il diritto ad agire in giudizio del datore di lavoro-preponente.

(Legge 11 febbraio 1992, n. 128, articolo unico).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 89

N. 746. Ordinanza del tribunale di Cagliari del 17 giugno 1993.

Arbitrato - Arbitrato obbligatorio per le controversie in materia di imposte comunali sulla pubblicità e di diritto sulle pubbliche affissioni tra comuni e appaltatori - Presidenza della commissione arbitrale attribuita *ex lege* all'intendente di finanza - Non assoggettabilità delle decisioni all'appello o all'azione di nullità - Contrasto con il principio per cui la fonte dell'arbitrato è costituita dalla volontà delle parti - Violazione dei principi del giudice naturale precostituito per legge nonché di quello che attribuisce la funzione giurisdizionale ai magistrati - Contrasto con il divieto di istituire giudici straordinari o speciali - Compressione del diritto di difesa.

(D.-L. 31 agosto 1987, n. 359, art. 18, punto 5, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, in relazione al r.d.-l. 25 gennaio 1931, n. 36, art. 1, convertito nella legge 9 aprile 1931, n. 460).

(Cost., artt. 24, 25 e 102)

» 91

N. 747. Ordinanza del tribunale di Santa Maria Capua Vetere del 1^o ottobre 1993.

Processo penale - Indagato per associazione mafiosa (art. 416-bis del c.p.) - Misure coercitive reali (nella specie: sequestro) - Procedimento incidentale di riesame - Mera verifica cartolare della correlazione tra reato presupposto, avvenuta iscrizione a ruolo e sussumibilità in una delle ipotesi di reato previste dall'art. 12-*quinquies* della legge n. 356/1992 come modificato dall'art. 5 del d.-l. n. 153/1993 - Onere della prova a carico dell'indagato - Compressione del diritto di difesa - Violazione dei principi di garanzia del contraddittorio e dell'obbligo di motivazione - Limitazione del diritto di proprietà.

Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Possesso ingiustificato, anche per interposta persona, di beni di valore sproporzionato alla 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 proceda per l'applicazione di una misura di prevenzione - Irragionevolezza in considerazione della non definitività delle suddette qualifiche - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa con violazione del principio di presunzione di innocenza.

[C.P.P. 1988, artt. 321 e 324; legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-*quinquies*, modificato dal d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, art. 5, lett. a)].

(Cost., artt. 3, 24, 27, 42, 97 e 111, primo comma)

» 93

N. 748. Ordinanza del tribunale di Santa Maria Capua Vetere del 5 ottobre 1993.

Processo penale - Indagato per associazione mafiosa (art. 416-bis del c.p.) - Misure coercitive reali (nella specie: sequestro) - Procedimento incidentale di riesame - Mera verifica cartolare della correlazione tra reato presupposto, avvenuta iscrizione a ruolo e sussumibilità in una delle ipotesi di reato previste dall'art. 12-quinquies della legge n. 356/1992 come modificato dall'art. 5 del d.-l. n. 153/1993 - Onere della prova a carico dell'indagato - Compressione del diritto di difesa - Violazione dei principi di garanzia del contraddittorio e dell'obbligo di motivazione - Limitazione del diritto di proprietà.

Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Possesso ingiustificato, anche per interposta persona, di beni di valore sproporzionato alla 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 proceda per l'applicazione di una misura di prevenzione - Irragionevolezza in considerazione della non definitività delle suddette qualifiche - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa con violazione del principio di presunzione di innocenza.

[C.P.P. 1988, artt. 321 e 324; legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-quinquies, modificato dal d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, art. 5, lett. a)].

(Cost., artt. 3, 24, 27, 42, 97 e 111)

Pag. 97

N. 749. Ordinanza del pretore di Roma del 15 ottobre 1993.

Lavoro (rapporto di) - Servizio di ristorazione aziendale - Esclusione con norma «interpretativa» di ogni incidenza sia del valore effettivo del pasto sia dell'indennità sostitutiva di mensa su qualsivoglia istituto retributivo (indennità di anzianità, trattamento per ferie, per festività e gratifica natalizia) e salvezza delle disposizioni (anteriori all'entrata in vigore di detta norma) che prevedono limiti e valori convenzionali del servizio stesso - Incidenza sul diritto di difesa, per la sottrazione al giudice della cognizione di controversie in corso, nonché sul principio della retribuzione proporzionata ed adeguata, atteso l'indirizzo giurisprudenziale consolidato che riteneva la natura retributiva del servizio di mensa e la conseguente computabilità del valore reale del pasto nei suddetti istituti retributivi.

(D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 6, terzo comma, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359).

(Cost., artt. 3, 24, 101, 102 e 104)

» 97

N. 750. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Roma del 20 settembre 1993.

Processo penale - Tribunale - G.I.P. che abbia ordinato al p.m. di formulare l'imputazione - Udienza preliminare - Partecipazione - Incompatibilità - Mancata previsione - Violazione della legge delega - Lesione dei principi di indipendenza e di soggezione del giudice solo alla legge.

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

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

» 100

N. 751. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione di Lecce, del 1º luglio 1992.

Impiego pubblico - Indennità di rischio e di servizio penitenziario corrisposta al personale civile di ruolo e non di ruolo degli istituti di prevenzione e pena e, in misura ridotta, anche al personale di altre amministrazioni dello Stato che presti servizio presso gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione penitenziaria - Adeguamento con legge n. 436/1987 di tale indennità solo per il personale di ruolo e non di ruolo dell'Amministrazione penitenziaria e non anche per il personale di altre amministrazioni (nella specie, personale docente) - Conseguente ingiustificata sproporzione, nella misura dell'indennità in questione, per tale categoria di personale, in mancanza della previsione di un adeguamento automatico, con incidenza sui principi della proporzionalità ed adeguatezza delle retribuzioni nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti ai principi enunciati nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 109/1986, 125 e 1107 del 1988 ed in particolare nella sentenza n. 497/1988, circa i presupposti di ammissibilità delle «sentenze additive».

(Legge 3 marzo 1983, n. 65, art. 2).

(Cost., artt. 36 e 97)

» 101

№ 752. Ordinanza del pretore di Napoli del 2 novembre 1993.

Previdenza e assistenza sociale - Invalidi civili totalmente inabili e non deambulanti - Equiparazione agli invalidi di guerra e per servizio, affetti da analoghe menomazioni, riguardo alla corresponsione d'indennità di assistenza e accompagnamento - Limiti - Previsione per gli invalidi di guerra e di servizio, ma non anche per gli invalidi civili, di assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del t.u. delle norme in materia di pensioni di guerra approvato con d.P.R. n. 915/1978 e successive modifiche - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 487/1988, di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice *a quo*.

(Legge 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1; legge 21 novembre 1988, n. 508).

(Cost., art. 3)

Pag. 103

№ 753. Ordinanza del pretore di Napoli del 2 novembre 1993.

Previdenza e assistenza sociale - Invalidi civili totalmente inabili e non deambulanti - Equiparazione agli invalidi di guerra e per servizio, affetti da analoghe menomazioni, riguardo alla corresponsione d'indennità di assistenza e accompagnamento - Limiti - Previsione per gli invalidi di guerra e di servizio, ma non anche per gli invalidi civili, di assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del t.u. delle norme in materia di pensioni di guerra approvato con d.P.R. n. 915/1978 e successive modifiche - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 487/1988, di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice *a quo*.

(Legge 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1; legge 21 novembre 1988, n. 508).

(Cost., art. 3)

» 105

№ 754. Ordinanza del pretore di Napoli del 2 novembre 1993.

Previdenza e assistenza sociale - Invalidi civili totalmente inabili e non deambulanti - Equiparazione agli invalidi di guerra e per servizio, affetti da analoghe menomazioni, riguardo alla corresponsione d'indennità di assistenza e accompagnamento - Limiti - Previsione per gli invalidi di guerra e di servizio, ma non anche per gli invalidi civili, di assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del t.u. delle norme in materia di pensioni di guerra approvato con d.P.R. n. 915/1978 e successive modifiche - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 487/1988, di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice *a quo*.

(Legge 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1; legge 21 novembre 1988, n. 508).

(Cost., art. 3)

» 105

№ 755. Ordinanza del pretore di Napoli del 2 novembre 1993.

Previdenza e assistenza sociale - Invalidi civili totalmente inabili e non deambulanti - Equiparazione agli invalidi di guerra e per servizio, affetti da analoghe menomazioni, riguardo alla corresponsione d'indennità di assistenza e accompagnamento - Limiti - Previsione per gli invalidi di guerra e di servizio, ma non anche per gli invalidi civili, di assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del t.u. delle norme in materia di pensioni di guerra approvato con d.P.R. n. 915/1978 e successive modifiche - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 487/1988, di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice *a quo*.

(Legge 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1; legge 21 novembre 1988, n. 508).

(Cost., art. 3)

» 106

№ 756. Ordinanza del pretore di Camerino del 5 ottobre 1993.

Circolazione stradale - Infrazioni aventi rilevanza penale (nella specie: sorpasso irregolare) commesse prima dell'entrata in vigore del nuovo codice stradale - Intervenuta depenalizzazione in forza di norma introdotta dallo stesso - Prevista applicabilità, a tali infrazioni, del previgente regime sanzionatorio - Disparità di trattamento ingiustificata data la identità delle infrazioni.

(D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 106, comb. disp.; d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, artt. 148, decimo e sedicesimo comma, e 237, secondo comma).

(Cost., art. 3)

» 106

N. 757. Ordinanza del pretore di Alessandria del 12 ottobre 1993.

Procedimento civile - Opposizione alla ingiunzione prefettizia relativa al pagamento di pene pecuniarie per infrazioni al codice della strada - Conseguenze sostanziali della presentazione dell'opposizione: raddoppio della sanzione - Mancata previsione della sospensione dei termini per il pagamento in misura ridotta - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a coloro che non presentano opposizione con incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 18, 22 e 23).

(Cost., artt. 3 e 24)

Pag. 110

N. 758. Ordinanza del tribunale di L'Aquila dell'8 luglio 1992.

Previdenza e assistenza sociale - Crediti assistenziali (nella specie: assegno di assistenza ex legge n. 118/1971) - Ritardata liquidazione - Lamentata omessa previsione del risarcimento integrale del danno per diminuzione del valore del credito per svalutazione monetaria (rivalutazione più interessi legali) - Disparità di trattamento rispetto ai crediti di lavoro e alle prestazioni previdenziali con incidenza sulla garanzia di quelle assistenziali - Richiamo ai principi affermati nella sentenza della Corte costituzionale n. 156/1991 - Inapplicabilità, nel caso di specie, della legge n. 412/1991 (art. 16, sesto comma).

(C.P.C., art. 442).

(Cost., artt. 3 e 38)

» 112

N. 759. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Piemonte del 14 luglio 1993.

Impiego pubblico - Sospensione cautelare obbligatoria dal servizio dei dipendenti degli enti locali (nella specie: medici di u.s.l.) condannati per determinati reati - Irrazionalità della norma impugnata sotto il profilo dell'eguale trattamento degli amministratori pubblici (solo per i quali originariamente era prevista la sospensione cautelare obbligatoria) e i dipendenti degli enti pubblici (ai quali la stessa è stata estesa mediante rinvio) nonostante la diversità di rapporto con la p.a. (servizio onorario per i primi e rapporto di servizio per i secondi), con incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 407/1992 e 197/1993.

(Legge 19 marzo 1990, n. 55, art. 15, comma 4-septies, aggiunto dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, art. 1).

(Cost., artt. 3 e 97)

» 114

N. 760. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Piemonte del 16 giugno 1993.

Impiego pubblico - Sospensione cautelare obbligatoria dal servizio dei dipendenti degli enti locali (nella specie: medici di u.s.l.) condannati per determinati reati - Irrazionalità della norma impugnata sotto il profilo dell'eguale trattamento degli amministratori pubblici (solo per i quali originariamente era prevista la sospensione cautelare obbligatoria) e i dipendenti degli enti pubblici (ai quali la stessa è stata estesa mediante rinvio) nonostante la diversità di rapporto con la p.a. (servizio onorario per i primi e rapporto di servizio per i secondi), con incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 407/1992 e 197/1993.

(Legge 19 marzo 1990, n. 55, art. 15, comma 4-septies, aggiunto dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, art. 1).

(Cost., artt. 3 e 97)

» 117

27

28
29

30

31

32

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 447

*Sentenza 13-20 dicembre 1993***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Impiego pubblico - Regione Emilia-Romagna - Giunta regionale - Avvalimento del personale dirigente del Servizio sanitario nazionale con permanenza a carico delle UU.SS.LL. del trattamento economico e di missione - Mancata acquisizione da parte della regione del potere di emanare autonoma norma in materia - Contrasto con la norma statale da ritenersi insuperabile - Illegittimità costituzionale.****(Legge regione Emilia-Romagna approvata il 20 luglio 1993, art. 1).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* 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, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna riapprovata il 20 luglio 1993 dal Consiglio regionale, avente per oggetto: «Misure eccezionali e transitorie per la riorganizzazione del sistema sanitario regionale», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 4 agosto 1993, depositato in cancelleria il 12 successivo ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente, e l'avv. Giandomenico Falcon per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 4 agosto 1993, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna, riapprovata dal Consiglio regionale il 20 luglio 1993 a seguito di rinvio da parte del Governo, recante «Misure eccezionali e transitorie per la riorganizzazione del sistema sanitario regionale», per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e 44, quinto comma, del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761.

Il ricorrente deduce che la disciplina impugnata dispone, in via eccezionale e transitoria, fino all'attuazione del riordino del sistema sanitario nazionale e regionale, la facoltà per la Giunta regionale di avvalersi del personale dirigente del servizio sanitario nazionale, nel numero massimo di dieci unità, con permanenza a carico delle unità sanitarie locali del relativo trattamento economico e di missione. Tali disposizioni, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, si porrebbero in contrasto — oltre che con l'art. 47 della legge n. 833 del 1978, che riserva alla legge statale la disciplina dello stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali — con i principi di cui al citato art. 44 del d.P.R. n. 761 del 1979, dove si prevede espressamente che, per particolari esigenze dei servizi sanitari regionali e per tempo determinato, il personale delle unità sanitarie locali possa essere comandato presso le Regioni, ma con assunzione da parte di quest'ultime dei relativi oneri finanziari.

Il contrasto tra la normazione regionale impugnata ed i principi della legislazione statale in materia sussisterebbe, quindi, sia in relazione al ricorso all'istituto dell'«avvalimento» anziché a quello del «comando», sia alla conseguente disciplina dei relativi oneri.

Tale contrasto — sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri — determinerebbe una lesione dell'art. 117 della Costituzione, posto che in materia di disciplina dello stato giuridico ed economico del personale del servizio sanitario nazionale, a fronte della competenza statale, sancita dall'art. 47 della legge n. 833 del 1978, residuano alla Regione solo funzioni di tipo meramente attuativo.

Né la norma impugnata potrebbe giustificarsi in relazione ad esigenze di carattere eccezionale e transitorio, in quanto le richiamate disposizioni della legge statale, che si assumono violate, sono specificamente rivolte a regolare proprio i casi in cui si manifestano per le Regioni particolari esigenze di carattere temporaneo.

2. — La Regione Emilia-Romagna si è costituita nel giudizio per dedurre l'infondatezza del ricorso in relazione sia all'asserita insussistenza di un contrasto tra la norma impugnata e la Costituzione, sia alla nuova configurazione delle competenze regionali, operata con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sia al carattere eccezionale, delimitato e temporaneo della misura prevista dalla legge impugnata.

In prossimità dell'udienza la Regione ha presentato una memoria nella quale afferma che l'art. 44, quinto comma, del d.P.R. n. 761 del 1979, nel prevedere lo strumento del comando per l'utilizzazione del personale sanitario da parte delle Regioni, non escluderebbe la possibilità per le stesse Regioni di ricorrere eventualmente anche ad altri strumenti di mobilità di detto personale, sulla base di espresse previsioni normative, qualora ciò si renda necessario in relazione a peculiari esigenze per le quali lo strumento del comando appaia inadeguato.

Nel caso di specie, la creazione di un regime speciale, riferito esclusivamente ai dirigenti, con rigide delimitazioni numeriche e temporali, si sarebbe resa necessaria per garantire alle poche unità di personale di vertice interessate una più adeguata valorizzazione professionale e condizioni non svantaggiose per ciò che attiene sia al mantenimento dei compensi speciali inerenti alle rispettive posizioni giuridiche nelle unità sanitarie di appartenenza sia al trattamento economico di missione.

Per quanto attiene agli oneri economici, la difesa regionale deduce che nel nuovo assetto giuridico e finanziario del sistema sanitario, determinato dal decreto legislativo n. 502 del 1993, le unità sanitarie locali sono divenute aziende regionali, finanziate interamente dalla Regione attraverso il Fondo sanitario nazionale. Inoltre, l'art. 13 dello stesso decreto legislativo n. 502 ha attribuito a carico della Regione il ripiano del disavanzo delle unità sanitarie locali derivante dalle scelte organizzative regionali. In tal modo, la spesa per le unità sanitarie locali verrebbe a confluire nella generale spesa per le attività sanitarie, con la conseguente possibilità per la legge regionale di stabilire — nei limiti della ragionevolezza — la più opportuna imputazione di una spesa comunque attinente al settore delle attività sanitarie.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale l'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna, riapprovata dal Consiglio regionale il 20 luglio 1993 e recante «Misure eccezionali e transitorie per la riorganizzazione del sistema sanitario regionale».

Con tale disposizione la Regione ha stabilito la facoltà per la Giunta regionale di avvalersi, in via eccezionale e transitoria, del personale dirigente del servizio sanitario nazionale, nel numero massimo di dieci unità, per esigenze di riorganizzazione del sistema sanitario fino all'attuazione del suo riordino in sede nazionale e locale, ponendo a carico delle unità sanitarie locali di appartenenza gli oneri relativi al trattamento economico di detti dirigenti nonché l'eventuale trattamento di missione, in caso di loro spostamento dalla sede di servizio.

Secondo il Presidente del Consiglio questa disciplina si porrebbe in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, con riferimento all'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, concernente la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale delle unità sanitarie locali, nonché all'art. 44 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, dove si prevede che per particolari esigenze dei servizi sanitari regionali il personale delle unità sanitarie possa essere comandato presso la Regione per tempo determinato, ma con assunzione da parte della stessa Regione dei relativi oneri finanziari.

2. — La questione è fondata.

L'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, ha riservato allo Stato, per evidenti esigenze di uniformità — ripetutamente richiamate dalla giurisprudenza costituzionale (v., di recente, sentenze nn. 355 e 366 del 1993, 28 del 1992, 484 del 1991, 308 e 112 del 1990) — la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale sanitario, riconoscendo in tale ambito alle Regioni il potere di emanare solo norme per l'attuazione della legge statale, ai sensi dell'art. 117, ultimo comma, della Costituzione. Più di recente, questa Corte ha anche riconosciuto che «il nuovo inquadramento delle unità sanitarie locali disposto con l'art. 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992 (in tema di riordino della disciplina in materia sanitaria) non ha fatto venir meno quelle esigenze di uniformità che hanno a suo tempo indotto il legislatore statale a riservare alla propria sfera di competenza la disciplina del personale sanitario» (sent. n. 359 del 1993).

Ne consegue che le Regioni, anche successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, non hanno acquisito il potere di emanare in questa materia norme che esulino dall'ambito della attuazione o della integrazione di discipline poste da parte della legge statale.

Ora, per quanto concerne l'utilizzazione in via eccezionale di personale delle unità sanitarie locali da parte delle Regioni, il d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, — che ha regolato lo stato giuridico ed economico del personale di tali unità in attuazione della delega disposta dalla legge n. 833 del 1978 — all'art. 44 ha previsto la possibilità di comandare, per tempo determinato, il personale in questione presso gli uffici regionali, ma pur sempre con assunzione dei relativi oneri da parte della Regione.

In contrasto con questa precisa disposizione, la norma impugnata — anche al di là dell'impreciso riferimento all'istituto dell'«avvalimento», che afferisce più propriamente ai rapporti tra Regione ed uffici degli enti locali, ai sensi dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione — ha, invece, stabilito che la Regione possa porre alle proprie dipendenze funzionali un limitato numero di dirigenti delle unità sanitarie locali, mantenendo peraltro a carico di queste ultime il trattamento economico goduto dagli interessati nonché l'eventuale trattamento economico di missione.

Né tale contrasto tra la norma statale e la norma regionale può ritenersi superato in relazione alla nuova disciplina finanziaria del sistema sanitario, di cui al già ricordato decreto legislativo n. 502 del 1992, dal momento che il richiamo a questa disciplina non è tale da giustificare una attribuzione indifferenziata o una commistione fra le risorse attribuite alle unità sanitarie locali e quelle destinate al funzionamento degli uffici regionali che operano nel campo delle attività sanitarie. Così come non può essere apprezzato il rilievo, formulato dalla Regione, che la norma statale sul comando del personale delle unità sanitarie locali ben difficilmente potrebbe trovare applicazione nei confronti del personale dirigente, in quanto questo verrebbe in tal modo a perdere alcune indennità integrative del trattamento economico e non potrebbe, d'altro canto, beneficiare del trattamento di missione: è evidente, infatti, che tale rilievo investe valutazioni di mera opportunità, insuscettibili di incidere sulla valutazione della legittimità della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna riapprovata dal Consiglio regionale della stessa Regione il 20 luglio 1993 e recante «Misure eccezionali e transitorie per la riorganizzazione del sistema sanitario regionale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 448

*Sentenza 13-20 dicembre 1993***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Impiego pubblico - Partecipazione ai concorsi per titoli di servizio e professionali riservati per l'accesso alle qualifiche del ruolo speciale tecnico delle biblioteche - Requisito del possesso del diploma di laurea - Previsione a pena di esclusione per posti della prima e seconda qualifica funzionale - Discrezionalità legislativa - Ruolo di nuova istituzione per l'accesso al quale è ragionevolmente richiesto uno specifico titolo di studio - Non fondatezza.**

(Legge 29 gennaio 1986, n. 23, art. 22).

(Cost., artt. 3 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* 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, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 29 gennaio 1986, n. 23 (Norme sul personale tecnico ed amministrativo delle Università), promosso con ordinanza emessa il 16 dicembre 1992 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione distaccata di Catania, sul ricorso proposto da Silvana Cucinotta contro l'Università degli studi di Catania ed altri, iscritta al n. 333 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti l'atto di costituzione di Silvana Cucinotta nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 1993 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio, dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio promosso da Silvana Cucinotta nei confronti dell'Università degli studi di Catania, del Ministro della Pubblica Istruzione e del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica per l'annullamento del decreto rettorale con il quale l'interessata era stata esclusa dai concorsi riservati per l'accesso alle qualifiche del ruolo speciale tecnico delle biblioteche, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione distaccata di Catania, con ordinanza emessa il 16 dicembre 1992 (pervenuta il 3 giugno 1993) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 29 gennaio 1986, n. 23 (Norme sul personale tecnico ed amministrativo delle Università), nella parte in cui prevede il requisito del possesso del diploma di laurea per la partecipazione ai concorsi per titoli di servizio e professionali (sesto comma).

La legge n. 23 del 1986 ha istituito il ruolo speciale del personale tecnico, scientifico e delle biblioteche delle Università e degli istituti di istruzione universitaria (art. 12). Ha istituito inoltre la nona qualifica funzionale dell'area amministrativo-contabile (art. 15). La stessa legge ha previsto che, nella sua prima applicazione, i posti della prima e della seconda qualifica funzionale del ruolo speciale siano coperti mediante concorsi nazionali per titoli di servizio e professionali, ai quali sono ammessi a partecipare gli appartenenti alla settima o all'ottava qualifica con i seguenti requisiti: alla data di entrata in vigore della legge, abbiano maturato, rispettivamente, almeno sei e tre anni di anzianità nella qualifica di appartenenza; svolgano inoltre funzioni tecniche corrispondenti a quelle previste nei profili professionali, rispettivamente, della prima e della seconda qualifica funzionale di cui all'art. 12; siano infine in possesso di laurea specifica (art. 22).

Il Tribunale amministrativo rimettente prospetta, sotto due profili, il dubbio di legittimità costituzionale della norma che richiede il possesso del diploma di laurea per la partecipazione ai concorsi in questione. I dipendenti dell'Università appartenenti all'area funzionale delle biblioteche sarebbero difatti discriminati rispetto a quelli dell'area amministrativo-contabile egualmente inquadrati nella settima ed ottava qualifica funzionale, i quali possono accedere alla qualifica superiore (la nona) mediante scrutinio per merito comparativo, avendo maturato l'anzianità richiesta nella qualifica di appartenenza (art. 15, settimo comma, della legge n. 23 del 1986). Per essi non sono necessari gli ulteriori requisiti richiesti per l'accesso al ruolo speciale dell'area funzionale delle biblioteche ed in particolare il diploma di laurea.

Il giudice rimettente osserva inoltre che la disciplina a regime consente agli stessi appartenenti all'area funzionale delle biblioteche di partecipare ai concorsi per l'accesso alla prima ed alla seconda qualifica funzionale del ruolo speciale, anche se privi del prescritto titolo di studio, richiesto nella fase transitoria. Ne deduce che il possesso del diploma di laurea non sarebbe normativamente ritenuto un requisito essenziale.

La disciplina così descritta determinerebbe, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, un'ingiustificata ed irragionevole discriminazione tra dipendenti, a causa del diverso trattamento di fattispecie identiche. La norma denunciata non risponderebbe inoltre ai principi di efficienza e di ragionevolezza nell'azione e nell'organizzazione della pubblica amministrazione e sarebbe quindi in contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita Silvana Cucinotta, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia accolta sulla base di argomentazioni analoghe a quelle esposte nell'ordinanza di rimessione.

3. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione.

L'Avvocatura ritiene che le disposizioni relative all'accesso alla nona qualifica funzionale dell'area amministrativo-contabile e quelle relative al ruolo speciale del personale tecnico-scientifico e delle biblioteche non siano comparabili, in quanto l'istituzione della nona qualifica amministrativa e quella del ruolo speciale rispondono a logiche diverse. Nel primo caso si è prevista una qualifica speciale, di raccordo con il ruolo della dirigenza, riservata alla carriera dell'area amministrativo-contabile. Nel secondo caso non è stato realizzato un prolungamento della carriera direttiva, ma è stata creata una figura di tecnico con elevata e specifica preparazione professionale.

La differenza tra i due ruoli costituisce il fondamento della diversità delle relative norme di accesso. Nell'area amministrativo-contabile per il passaggio dalla ottava alla nona qualifica sarebbe sufficiente l'esperienza acquisita attraverso un certo numero di anni di servizio. Per l'area tecnica, scientifica e delle biblioteche non si potrebbe prescindere dal possesso dell'apposita laurea, tenuto conto dell'elevato e specifico grado delle conoscenze richieste per le nuove qualifiche.

Anche se si ritenesse che le due situazioni presentino qualche analogia, la diversità di disciplina non determinerebbe comunque, ad avviso dell'Avvocatura, violazione dei parametri costituzionali indicati nell'ordinanza di rimessione, giacché rientra nella discrezionalità del legislatore dettare per situazioni analoghe normative diverse, purché non irragionevolmente discriminatorie.

L'Avvocatura contesta anche la pretesa mancanza di ragionevolezza basata sulla considerazione che, nella fase a regime, il personale privo del prescritto titolo di studio (richiesto nella fase transitoria) sarebbe ammesso al concorso nazionale per titoli ed esami. Rileva infatti che in questo caso la professionalità, altrimenti attestata dalla laurea, deve essere accertata mediante prove di esame. Inoltre non sarebbe comunque configurabile un contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto la norma generale richiede il possesso della laurea, e non può essere assunta a termine di raffronto del giudizio di eguaglianza la norma di deroga.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale sottoposta all'esame della Corte ha ad oggetto l'art. 22, sesto comma, della legge 29 gennaio 1986, n. 23, concernente il conferimento dei posti della prima e della seconda qualifica funzionale del ruolo speciale, di nuova istituzione, del personale tecnico, scientifico e delle biblioteche delle Università.

Il giudice rimettente, indicando come parametri di riferimento gli artt. 3 e 97 della Costituzione, ritiene che determini un'irragionevole discriminazione rispetto alla condizione di altre categorie di personale universitario e sia in contrasto con i principi di efficienza e di ragionevolezza nell'organizzazione della pubblica amministrazione avere previsto, nella prima applicazione della legge, il possesso di uno specifico diploma di laurea (oltre che di una determinata anzianità nella qualifica di appartenenza) per l'ammissione ai concorsi per soli titoli destinati alla copertura dei posti di bibliotecario e di aiuto bibliotecario (rispettivamente prima e seconda qualifica funzionale del relativo ruolo speciale) del personale della settima o dell'ottava qualifica funzionale. Questa disciplina si differenzierebbe, proprio per il requisito della laurea, da quella dettata per l'area amministrativo-contabile, nella quale sarebbe consentito accedere, mediante scrutinio per merito comparativo, alla nona qualifica funzionale anche senza il possesso del titolo di studio superiore (art. 15 della legge n. 23 del 1986).

Il giudice rimettente osserva inoltre che il possesso del diploma di laurea per l'accesso alle due nuove qualifiche dell'area funzionale delle biblioteche, richiesto per la partecipazione ai concorsi nella fase transitoria, non sarebbe necessario nella fase a regime. Si tratterebbe, quindi, di un requisito ritenuto dalla legge non indispensabile, sicché la diversa disciplina in ordine a tale requisito nella fase transitoria ed in quella ordinaria di inquadramento determinerebbe una ulteriore discrasia.

2. La questione non è fondata

La legge n. 23 del 1986, nel dettare norme sul personale tecnico ed amministrativo delle Università, ha istituito il ruolo speciale del personale tecnico, scientifico e delle biblioteche, distinto in quattro aree funzionali: tecnico-scientifica e socio-sanitaria; delle strutture di elaborazione dati; delle biblioteche; dei servizi generali tecnici ed ausiliari. Il nuovo ruolo è articolato, per ciascuna area, nella prima e nella seconda qualifica funzionale; esso è inoltre caratterizzato dall'elevato contenuto tecnico e dall'alta specializzazione delle prestazioni richieste al personale.

I dubbi di legittimità costituzionale sono prospettati in relazione all'accesso, nella fase di prima applicazione della legge, alle due qualifiche del ruolo di nuova istituzione.

La disciplina normativa riguarda una materia, concernente l'organizzazione degli uffici e l'articolazione delle carriere del personale ad essi addetto, nella quale è riconosciuta al legislatore un'ampia discrezionalità, che, secondo il costante orientamento di questa Corte (si veda, da ultimo, la sentenza n. 219 del 1993), può essere sindacata solo se presenta caratteri di arbitrarità o di manifesta irragionevolezza, tali da ledere il principio di buon andamento della pubblica amministrazione o da determinare discriminazioni tra i soggetti interessati. Questi aspetti non sussistono nella disposizione legislativa sottoposta all'esame della Corte.

L'istituzione di un nuovo ruolo con peculiari caratteristiche professionali e tecniche può ragionevolmente richiedere, per il relativo accesso, il possesso di uno specifico titolo di studio, adeguato alla particolare competenza che lo svolgimento delle nuove funzioni presuppone. La norma denunciata consente eccezionalmente, nella sua prima applicazione, l'accesso agevolato al nuovo ruolo, mediante una selezione per soli titoli del personale appartenente alla settima o all'ottava qualifica, senza prove di esame idonee a verificare effettivamente lo specifico livello di professionalità. Mancando tali prove, costituisce applicazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione richiedere uno specifico diploma di laurea, che comprovi il possesso della necessaria preparazione professionale.

Viene prospettata anche una discriminazione, in ragione della diversa e più favorevole disciplina, dettata per l'attribuzione della nona qualifica funzionale dell'area amministrativo-contabile, che consente di prescindere dal possesso del diploma di laurea per la partecipazione ai concorsi del personale della settima o della ottava qualifica funzionale. Ma si tratta di due situazioni non omogenee e perciò non comparabili. Difatti nell'area amministrativa la progressione limitata ad una sola, ulteriore qualifica funzionale, si pone come sviluppo della carriera di appartenenza, mentre nell'area delle biblioteche l'attribuzione di uno dei due livelli determina l'accesso ad un nuovo e diverso ruolo speciale, caratterizzato da una specifica professionalità.

La norma che consente di ammettere ai concorsi per la nona qualifica funzionale dell'area amministrativa anche chi non possiede il titolo di studio superiore rappresenta inoltre una eccezione alla regola generale ed in quanto norma derogatoria non può essere assunta a termine di raffronto del giudizio di eguaglianza.

La questione di legittimità costituzionale è pertanto infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 29 gennaio 1986, n. 23 (Norme sul personale tecnico ed amministrativo delle Università), sollevata, in riferimento agli artt. 3 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 13 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1283

N. 449

Sentenza 13-20 dicembre 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Regione Toscana - Disciplina delle indennità di funzione dei dirigenti - Carattere di emolumento fisso continuativo ed ordinario - Incisione sul trattamento di quiescenza e su quello di fine rapporto - Coerenza della legislazione della regione con i principi dell'accordo nazionale per i dirigenti della prima qualifica - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 107/1983, 212/1976, 132 e 123 del 1975) - Non fondatezza.

(Delibera legislativa regione Toscana n. 53/1993 riapprovata dal consiglio regionale il 18 maggio 1993).

(Cost., artt. 3, 97 e 117).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: 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 SANTO-SUOSSO, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Toscana n. 53 del 1993, riapprovata il 18 maggio 1993 dal Consiglio regionale, avente per oggetto: «Indennità di funzione dei dirigenti — L.R. n. 41 del 1990, art. 38», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 5 giugno 1993, depositato in cancelleria il 15 successivo ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica del 2 novembre 1993 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio Zagari per il ricorrente, e l'avv. Stefano Grassi per la Regione;

Ritenuto in fatto

I. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la delibera legislativa della Regione Toscana dal titolo «Indennità di funzione dei dirigenti — L.R. n. 41/90 art. 38», riapprovata, con la maggioranza qualificata di cui al quarto comma dell'art. 127 della Costituzione, il 18 maggio 1993 nello stesso testo approvato il 3 dicembre 1991, a seguito del rinvio governativo.

Nel ricorso si riferisce che la delibera in esame, allo scopo di fugare dubbi sulla effettiva natura della indennità di funzione, ne definisce le caratteristiche (emolumento fisso, continuativo e ordinario per l'attività dirigenziale) che rilevano ai fini della quiescibilità e del trattamento di fine rapporto; così facendo, però, la legge regionale: *a*) disciplinerebbe una materia non compresa nell'art. 117 della Costituzione; *b*) farebbe rientrare nella retribuzione annua contributiva la indennità in parola — che assorbe o sostituisce o è corrisposta in compensazione di taluni istituti incentivanti, quali la indennità di presenza e lo straordinario, sicuramente esclusi dalla «retribuzione annua contributiva» — in contrasto con l'art. 16, terzo comma, della legge 5 dicembre 1959, n. 1077, determinando altresì irrazionali trattamenti, fonti di possibili rivendicazioni emulative da parte del personale non dirigenziale; *c*) non avendo adottato la stessa scelta organizzativa fatta dalla Regione Lombardia (e cioè quella di ridurre drasticamente i dirigenti, in relazione alle effettive strutture direzionali, prevedendone la cessazione del rapporto di impiego al venir meno della funzione), ma avendo previsto la possibilità di corrispondere l'indennità in parola anche ai dirigenti c.d. «senza responsabilità» e non avendo disposto che il risultato negativo della gestione dirigenziale comporti la cessazione del rapporto di impiego, ma soltanto (implicitamente) l'assegnazione a funzioni di minore responsabilità, avrebbe dettato una disciplina irrazionale e incompatibile con i connotati della fissità e della continuità, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Toscana sostenendo l'infondatezza del ricorso alla luce della sentenza n. 80 del 1993 di questa Corte, e precisando che la delibera legislativa impugnata ha distinto l'indennità di funzione in relazione alle singole qualifiche dirigenziali ed ha determinato il coefficiente di calcolo dell'indennità medesima sulla base del contenuto operativo della qualifica considerata, così modellandone il concreto ammontare sulla base dell'effettiva configurazione organizzativa degli uffici regionali.

Nel far ciò la delibera ha operato una triplice distinzione, relativamente: *a*) alle indennità di funzione che costituiscono «emolumenti fissi e continuativi dovuti in via ordinaria come remunerazione dell'attività dirigenziale», spettanti sia alle qualifiche (prima e seconda) con responsabilità di unità operativa complessa o di servizio o di ufficio (coeff. 0,6) sia a quelle «senza responsabilità» (coeff. 0,1, secondo le previsioni dell'accordo collettivo nazionale); *b*) alla indennità costituente «emolumento a termine» per le funzioni di coordinamento di dipartimento o di ufficio (coeff. 0,2); *c*) alla indennità che costituisce «emolumento a carattere non continuativo», riferita alle qualifiche dirigenziali di cui all'art. 38, comma 8, della legge regionale n. 41 del 1990 (per progetti e programmi intersettoriali e interdipartimentali, particolari attività di studio, ecc. — coeff. fino al massimo dello 0,2).

Si sarebbe così evitato di riconoscere in modo arbitrario un emolumento indennitario fisso per attività di carattere non continuativo, confermandosi invece il collegamento tra qualifica dirigenziale e funzione dirigente che, secondo la ricordata sentenza n. 80 del 1993, rappresenta la logica di fondo dell'accordo nazionale. Inoltre, per la parte in cui l'indennità è riconosciuta anche a qualifiche dirigenziali «senza responsabilità di servizio, o con posizione di ricerca, di ufficio», il criterio accolto dalla regione sarebbe coerente con la disciplina nazionale che riconosce la misura pari al coefficiente dello 0,1 per cento a favore di tutti i dirigenti non preposti ad uffici.

Quanto poi agli effetti ulteriori di detta indennità, la Regione richiama ancora la sentenza n. 80 del 1993, secondo cui, una volta affermato il carattere fisso e continuativo dell'indennità di funzione, «le conseguenze che possano derivarne agli effetti del trattamento di quiescenza non limitano il potere della regione di recepire l'accordo in modo da adeguare le previsioni di questo alle proprie scelte organizzative». In altri termini, la quiescibilità dell'indennità di funzione non deriverebbe dalle norme regionali, ma dalle stesse norme statali di cui la delibera legislativa impugnata rappresenterebbe una «coerente e rispettosa attuazione».

Quanto, infine, alla censura proposta in relazione alla violazione del principio di eguaglianza e di quello del buon andamento, la Regione sostiene che è logico e razionale che ciascuna regione determini la misura dell'indennità di funzione spettante ai propri dirigenti in relazione alle specifiche esigenze organizzative, ma sempre nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge nazionale, criteri che non possono essere sostituiti da una determinazione autoritativa e generalizzata dell'emolumento indennitario, perchè in tal modo si verrebbe a realizzare una assimilazione retributiva forzata di situazioni funzionali non omogenee.

3. — In prossimità dell'udienza, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale ribadisce le proprie censure.

Considerato in diritto

1. — Con ricorso in via principale è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri la delibera legislativa della Regione Toscana, avente ad oggetto la disciplina della indennità di funzione dei dirigenti, per asserita violazione degli artt. 117, 3 e 97 della Costituzione.

Si sostiene nel ricorso che la delibera, attribuendo alla indennità suddetta il carattere di emolumento fisso, continuativo ed ordinario per la funzione dirigenziale: *a)* avrebbe inciso in modo indiretto sul trattamento di quiescenza e su quello di fine rapporto, disciplinando così una materia di spettanza dello Stato; *b)* avrebbe reso possibile l'inclusione, nella retribuzione annua contributiva, di una indennità «di carica» in contrasto, persino per la parte relativa al coefficiente minimo 0,1, con l'art. 16, terzo comma, della legge 5 dicembre 1959 n. 1077.

2. — Per chiarire i termini della questione è opportuno precisare che la delibera legislativa impugnata definisce le caratteristiche delle indennità di funzione dei dirigenti regionali contemplate dall'art. 38 della legge regionale 9 aprile 1990 n. 41, che ha recepito l'accordo nazionale di lavoro, approvato con d.P.R. 3 agosto 1990 n. 333. Quest'ultimo testo normativo prevede (art. 38, comma 3) la corresponsione della indennità di funzione anche al personale della prima qualifica dirigenziale che non sia preposto a direzione di struttura o di staff.

La delibera impugnata — che si innesta nella disciplina dettata dalla legge regionale n. 41 del 1990, la quale non prevede la cessazione del rapporto di impiego come conseguenza negativa della gestione, ma soltanto «la rimozione dalla funzione esercitata con conseguente perdita della relativa indennità» (art. 39, comma 3) — ha distinto l'indennità in parola, in relazione alle diverse funzioni dirigenziali, tra indennità di funzione che costituiscono «emolumenti fissi e continuativi dovuti in via ordinaria come remunerazione dell'attività dirigenziale» (spettanti alle qualifiche dirigenziali di cui alle lettere *A*, *B*, *C* e *D* dell'art. 38, comma 6, della legge regionale n. 41 del 1990), indennità che costituisce «emolumento a termine» (quella di cui all'art. 38, comma 6, lettera *E*) e, infine, indennità costituente «emolumento a carattere non continuativo» (art. 38, comma 8).

La linea seguita dalla Regione Toscana è diversa da quella della legge della Regione Lombardia (che ha superato lo scrutinio di costituzionalità con la sentenza di questa Corte n. 80 del 1993), che aveva attribuito a tutti i dirigenti l'indennità di funzione nella misura base dello 0,8 per cento dello stipendio, riducendo però il numero di essi ai soli effettivi responsabili di strutture direzionali, prevedendo la cessazione dal rapporto di impiego in caso di risultato negativo della gestione e lasciando altresì per la indennità predetta un margine di oscillazione dallo 0,8 all'1 per cento dello stipendio per compensare l'eventuale espletamento di compiti ritenuti più importanti, secondo i criteri forniti dall'accordo nazionale (art. 38 del d.P.R. n. 333 del 1990).

3. — Tanto premesso, non può seguirsi la tesi sostenuta nel ricorso secondo cui non sarebbero applicabili alla delibera legislativa della Regione Toscana i principi enunciati nella richiamata sentenza n. 80 del 1993 relativamente alla legge della Regione Lombardia. Ciò, si sostiene nel ricorso, a causa della diversità fra le due discipline ed in particolare della mancanza nella legge della Toscana del ridimensionamento funzionale dei dirigenti con il numero degli uffici e, quindi, della previsione della cessazione del rapporto di impiego in caso di risultato negativo della gestione.

Tale diversità, ad avviso della Corte, non determina un contrasto con i parametri costituzionali invocati, perché alla base del recepimento deve ravvisarsi anche per la Regione Toscana una scelta in armonia con l'accordo nazionale, il quale non impone necessariamente il ridimensionamento funzionale dei dirigenti con il numero degli uffici. La qualificazione compiuta dalla delibera legislativa impugnata — che, collegandosi alla precedente legge regionale n. 41 del 1990, ha distinto tra indennità fissa e continuativa, indennità a termine e indennità non continuativa — è dunque coerente con i principi stabiliti dall'accordo che, ai fini della corresponsione della indennità, suppone sotto questo profilo soltanto l'effettivo svolgimento della funzione. I caratteri della «fissità» e «continuità», previsti dalla delibera impugnata per certi tipi di indennità, restano perciò pur sempre legati alla corrispondenza tra indennità e funzioni esercitate, nel senso cioè che l'indennità è fissa e continuativa per tutto il tempo in cui siano svolte le funzioni corrispondenti a quelle per le quali l'indennità stessa è prevista in quella determinata misura. Ciò in quanto la delibera impugnata, prevedendo che «la revoca della indennità ...», conseguente alla rimozione dalle corrispondenti funzioni, è consentita nei soli casi previsti dalla legge», conferma o quanto meno non innova a quel che è stabilito nell'art. 39, comma 3, della legge regionale n. 41 del 1990, il quale stabilisce che «il risultato negativo della gestione dei dirigenti, valutato con i criteri indicati dalla vigente normativa, comporta la rimozione dalla funzione esercitata con conseguente perdita della relativa indennità». Il che significa che l'indennità percepita in una certa misura subisce una variazione in diminuzione se il dirigente rimosso da un determinato ufficio viene assegnato ad altra funzione per la quale è prevista una indennità minore; per converso è implicito che l'assegnazione ad un ufficio per il quale è prevista una indennità maggiore comporta ovviamente l'attribuzione di questa con la contestuale perdita di quella minore, senza che ciò configuri, come invece si sostiene nel ricorso, una incompatibilità «con i connotati della fissità e continuità», che vanno ovviamente intesi in senso relativo in rapporto e per la durata dell'espletamento della specifica funzione dirigenziale.

La coerenza della legislazione della Regione Toscana con i principi dell'accordo nazionale è ravvisabile anche sotto l'ulteriore profilo della prevista attribuzione di una indennità pari al coefficiente 0,1 per taluni dirigenti non preposti «a direzione di struttura o di staff», il che corrisponde — come già osservato — a quanto stabilito dall'art. 38, comma 3, dell'accordo nazionale per i dirigenti della prima qualifica.

4. - Quanto alle conseguenze derivanti, per la legislazione della Regione Toscana, dal risultato negativo della gestione del dirigente e che si sostanziano, come già detto, nella assegnazione di quello a funzioni di minore responsabilità — nonostante la diversità rispetto alla scelta legislativa operata dalla Regione Lombardia, che nel caso predetto dispone invece la cessazione del rapporto di impiego — esse non impediscono la estensione, al caso in esame, delle considerazioni svolte da questa Corte con la sentenza n. 80 del 1993. Non è difatti condivisibile l'assunto del ricorrente, il quale sostiene che tali considerazioni — secondo cui il carattere della fissità e della continuità della indennità dirigenziale non è in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, perchè tale qualificazione non incide di per sé sul regime del trattamento di quiescenza di spettanza dello Stato — sarebbero valide soltanto nelle ipotesi in cui «il risultato negativo della gestione» comporti, come per la legge della Lombardia, la cessazione del rapporto di impiego e non anche quando al risultato negativo consegua l'assegnazione a funzioni di minore responsabilità, come per la Toscana.

Osserva la Corte che, invece, anche relativamente alla impugnata delibera della Regione Toscana — che, come si è già rilevato, si innesta in un sistema legislativo che non prevede la cessazione del rapporto di impiego nel caso di risultato negativo della gestione — debba valere il principio secondo cui, rispetto alle conseguenze ulteriori legate alla natura degli emolumenti, «rimane comunque integro il potere dello Stato di incidere per modificare, nel rispetto dei principi costituzionali, il regime del trattamento di quiescenza onde determinarne, come è sua spettanza, l'ambito, i presupposti e l'estensione». Diversamente da quanto sembra sostenersi dal ricorrente, la sentenza n. 80 del 1993 non ha inteso certamente affermare che l'integrità del potere dello Stato di disciplinare il trattamento di quiescenza sia inscindibilmente legata all'automatismo della cessazione del rapporto di impiego in caso di risultato negativo della gestione dei dirigenti, ma solo precisare che tale potere discende dal riparto attuale delle competenze fra Stato e regioni, che non prevede alcuna possibilità per queste di incidere su detti trattamenti. Il problema di costituzionalità — che, come quello risolto con la sentenza n. 80 del 1993, riguarda l'impossibilità per la legge regionale di incidere sul trattamento di quiescenza — si sarebbe posto se la legge regionale avesse disposto espressamente sulla «quiescibilità» degli emolumenti in parola, innovando così in ordine a questo aspetto alla legge dello Stato. Nella specie ciò non è avvenuto, essendosi anche la delibera legislativa della Toscana limitata a qualificare il carattere delle indennità dirigenziali in relazione al tipo di funzioni cui sono collegate.

D'altronde, tenuto conto degli orientamenti non univoci della giurisprudenza nella materia pensionistica, è da escludere nel nostro ordinamento una automatica incidenza sul trattamento pensionistico della attribuzione del carattere fisso e continuativo ad alcuni emolumenti retributivi. Né mancherebbe d'altronde al legislatore nazionale la possibilità di intervenire per chiarire questi aspetti, qualora la giurisprudenza in materia pensionistica dovesse consolidarsi nel senso dell'automatismo, facendo derivare certi effetti sul trattamento di quiescenza dal modo con cui le leggi regionali qualificano gli emolumenti che esse hanno il potere di disciplinare, un potere questo che non può non essere riconosciuto alle regioni.

5. — La Presidenza del Consiglio sostiene, altresì, che, poichè l'indennità dirigenziale assorbe quella di presenza ed è correlata alla esclusione del personale dirigente dagli istituti incentivanti, compreso il compenso per lavoro straordinario, (art. 38, comma 5, del citato d.P.R. n. 333 del 1990), «sicuramente esclusi dalla retribuzione annua contributiva», la qualificazione data dalla legge regionale a detta indennità comporterebbe per questa più favorevoli caratteristiche, innescando rivendicazioni emulative, rispetto ai trattamenti che essa assorbe, da parte del personale non dirigenziale.

In proposito osserva la Corte che l'inclusione o meno nella «retribuzione annua contributiva» della indennità in questione discende dal già menzionato riparto delle competenze fra Stato e regioni, e non dalla qualificazione che di essa dà la legge regionale, e ciò è sufficiente a togliere ogni fondamento alla censura.

6. — Inammissibile è infine il profilo secondo cui, essendo l'indennità dirigenziale da includersi fra le indennità «di carica», si sarebbe determinata la inclusione «nella base contributiva» della indennità *de qua*, persino per la parte relativa al coefficiente minimo dello 0,1, in modo «poco coerente» con l'art. 16, comma terzo, della legge 5 dicembre 1959 n. 1077.

In proposito va rilevato che nello stesso ricorso si riconosce che il «telegramma di rinvio», uniformandosi alla circolare del Ministro del tesoro (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 212 del 10 settembre 1991), avrebbe «tollerato» tale inclusione. E difatti nel telegramma del 30 dicembre 1991, con il quale la Presidenza del Consiglio dei ministri ha rinviato la delibera legislativa per il riesame da parte del Consiglio regionale, si afferma la sua illegittimità, sotto i profili poi riprodotti nel ricorso in questa sede, solo relativamente alla indennità di misura superiore «al livello minimo dello 0,1 attribuibile indipendentemente dalla posizione funzionale specifica». Ciò è sufficiente a determinare l'inammissibilità della censura, non potendosi con il ricorso proporre censure diverse (sentt. nn. 107 del 1983, 212 del 1976, 132 e 123 del 1975) e tanto meno in contrasto con il contenuto del rinvio per riesame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Toscana n. 53 del 1993, riapprovata dal Consiglio regionale il 18 maggio 1993 («Indennità di funzione dei dirigenti — L.R. n. 41 del 1990, art. 38»), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1284

N. 450

Sentenza 13-20 dicembre 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Ingegneri e architetti - Esclusione dall'iscrizione alla Cassa nazionale ed all'obbligo conseguente di contribuzione - Mancata previsione nel caso dei professionisti titolari di pensione a carico di una forma di previdenza obbligatoria in dipendenza di pregressa attività di lavoro subordinato o autonomo - Questione già dichiarata non fondata (sentenza n. 259/1992) - Discrezionalità legislativa - Difetto di rilevanza - Non fondatezza - Inammissibilità.

(Legge 3 gennaio 1981, n. 6, art. 21, quinto comma; legge 2 aprile 1958, n. 322, articolo unico).

(Cost., artt. 3 e 38, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: 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, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, quinto comma, della legge 3 gennaio 1981, n. 6 (Norme in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti), con le modificazioni ed integrazioni apportate dalla legge 11 ottobre 1990, n. 290, e della legge 2 aprile 1958, n. 322 (Ricongiunzione delle posizioni previdenziali ai fini dell'accertamento del diritto e della determinazione del trattamento di previdenza e di quiescenza), promosso con ordinanza emessa il 16 febbraio 1993 dal Pretore di Reggio Emilia nel procedimento civile vertente tra Barbieri Riccardo ed altri e la Cassa Nazionale di Previdenza e assistenza per gli Ingegneri ed Architetti, iscritta al n. 201 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di costituzione di Barbieri Riccardo ed altri nonchè l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 1993 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi l'Avv. Manlio Abati per Barbieri Riccardo ed altri e l'Avvocato dello Stato Carlo Carbone per il Presidente del Consiglio dei ministri:

Ritenuto in fatto

1. Nel corso di un giudizio civile promosso da alcuni ingegneri *ex* dipendenti dello Stato e titolari di pensione di vecchiaia a carico del Tesoro contro la Cassa Nazionale di Previdenza e assistenza per gli Ingegneri ed Architetti, il Pretore di Reggio Emilia, con ordinanza del 16 febbraio 1993, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, quinto comma, della legge 3 gennaio 1981, n. 6, nella parte in cui non prevede che l'esclusione dall'iscrizione alla Cassa e dall'obbligo conseguente di contribuzione «debba rimanere anche per gli ingegneri ed architetti che, già iscritti a forme di previdenza obbligatoria a seguito di un rapporto di lavoro subordinato intrattenuto con lo Stato o sue aziende autonome, abbiano conseguito la pensione di vecchiaia per raggiunti limiti di età e non possano fruire, per la successiva attività professionale, di supplemento di pensione *ex* art. 6 legge 11 ottobre 1990, n. 290, siccome statuito da Corte cost. n. 259 del 1992».

Ad avviso del giudice remittente, nel caso in esame non ricorre la *ratio decidendi* sottesa alla citata sentenza di questa Corte, che ha dichiarato infondata la medesima questione in considerazione della possibilità per i ricorrenti di far valere le contribuzioni versate al fine di ottenere un supplemento di pensione mediante ricongiunzione presso l'ente erogatore, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 290 del 1990. Tale possibilità non sussiste per gli odierni ricorrenti, iscritti alla Cassa dopo il collocamento in quiescenza come dipendenti statali, essendo l'istituto del supplemento di pensione sconosciuto all'ordinamento pensionistico del settore statale, come ha precisato la circolare 13 marzo 1992, n. 24, del Ministero del tesoro.

Pertanto la questione viene riproposta limitatamente alla categoria dei liberi professionisti titolari di pensione a carico dello Stato, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., perchè la norma impugnata impone loro un onere di contribuzione senza il corrispettivo della maturazione di un diritto alle prestazioni della Cassa e non correlato a una situazione di bisogno.

In subordine, qualora la Corte non intendesse discostarsi dalla precedente statuizione, l'ordinanza di rimessione impugna l'articolo unico della legge 2 aprile 1958, n. 322 «nella parte in cui non prevede la possibilità di supplemento di pensione per i liberi professionisti che, collocati in quiescenza per raggiunti limiti di età a seguito di un rapporto di lavoro subordinato intrattenuto con lo Stato o sue aziende autonome, successivamente esercitino in modo continuativo attività libero-professionale con iscrizione obbligatoria alla Cassa convenuta».

2. — Nel giudizio davanti alla Corte si sono costituiti i ricorrenti aderendo alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione concludendo nei medesimi sensi.

Le parti costituite ribadiscono che per il libero professionista pensionato statale è esclusa la possibilità di richiedere la ricongiunzione all'ordinamento del settore statale, ai fini del diritto e della misura di un'unica pensione, in quanto la cessazione del rapporto presso le amministrazioni statali comporta anche la definizione della posizione previdenziale, sicchè non esiste la possibilità di liquidazione di un supplemento di pensione dopo la concessione del trattamento di quiescenza.

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che sia dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, quinto comma, della legge n. 6 del 1981, e inammissibile quella, proposta in via subordinata, in relazione alla legge n. 322 del 1958.

L'interveniente osserva che *ratio decidendi* fondamentale della sentenza di questa Corte n. 259 del 1992 è il carattere solidaristico della Cassa di previdenza per gli ingegneri e gli architetti, e che tale carattere non è stato essenzialmente modificato dai limiti introdotti della legge n. 290 del 1990 alla possibilità di ottenere il rimborso dei contributi versati da parte di coloro che cessino dall'iscrizione alla Cassa senza aver maturato il diritto alla pensione o da parte dei superstiti.

L'altra questione, formulata in via subordinata e condizionata, è inammissibile sia perchè la legge censurata non ha alcuna attinenza con i supplementi di pensione, il cui divieto per i pensionati statali va semmai ricercato all'interno dell'ordinamento pensionistico dello Stato, sia perchè è irrilevante ai fini del giudizio *a quo* ove si controverte dell'obbligo dell'iscrizione alla Cassa degli ingegneri e degli architetti.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, quinto comma, della legge 3 gennaio 1981, n. 6 — nella parte in cui non conserva l'esclusione dall'iscrizione alla Cassa di previdenza per gli ingegneri e gli architetti dei professionisti titolari di pensione a carico di una forma di previdenza cui erano obbligatoriamente iscritti in dipendenza

di una pregressa attività di lavoro subordinato o autonomo — già dichiarata non fondata da questa Corte con sentenza n. 259 del 1992, è riproposta, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., dal Pretore di Reggio Emilia limitatamente agli ingegneri e agli architetti collocati in quiescenza a carico del Ministero del tesoro in seguito alla cessazione di un pregresso rapporto di impiego con lo Stato o con un'azienda autonoma statale.

2. — La questione non è fondata.

Essa è stata riformulata, nel limite indicato, sulla base di una non corretta valutazione della *ratio decidendi* della sentenza citata, ritenuta dal giudice remittente essenzialmente dipendente dall'art. 6 della legge 11 ottobre 1990, n. 290, che agli ingegneri e agli architetti titolari di pensione (non solo di anzianità, come previsto per tutti i liberi professionisti dall'art. 1, comma 5, della legge 5 marzo 1990, n. 45) a carico di altro istituto previdenziale attribuisce la facoltà di utilizzare la successiva contribuzione alla Cassa di previdenza della professione per ottenere un supplemento di pensione mediante ricongiunzione presso l'ente erogatore. Posto che allo Stato erogatore delle pensioni ai propri ex dipendenti non convengono né la qualifica di ente pubblico, né quella di istituto previdenziale, si argomenta che il diritto di ricongiunzione non è concesso agli ingegneri e agli architetti titolari di pensione a carico dello Stato (cfr. circolare 13 marzo 1992, n. 24, del Ministero del tesoro). Perciò, conclude l'ordinanza di rimessione, in relazione a questi professionisti la questione di legittimità costituzionale dell'obbligo di iscrizione alla Cassa deve reputarsi fondata alla stregua della stessa sentenza n. 259 del 1992.

In realtà, nell'economia della decisione l'argomento tratto dal citato art. 6 è affatto secondario e condizionato dalla particolarità della fattispecie concreta. La *ratio decidendi* è data autonomamente dal principio solidaristico, cui è improntato anche il sistema previdenziale degli ingegneri e degli architetti dopo la riforma del 1981, che ne ha corretto il carattere individualistico derivante dal criterio di mutualità temperando le esigenze del singolo a favore della solidarietà di gruppo. Tale principio impone a tutti coloro che esercitano continuativamente la libera professione (non cumulata con una diversa attività di lavoro comportante l'iscrizione ad altra forma di previdenza obbligatoria) il dovere di contribuire all'onere finanziario della previdenza di categoria in proporzione del reddito professionale, senza riguardo alle condizioni individuali di concreta possibilità di maturazione del diritto alle prestazioni della Cassa.

È rimessa alla discrezionalità del legislatore la misura del contemperamento di questo principio con l'interesse dei singoli mediante il riconoscimento, a certe condizioni, del diritto al rimborso dei contributi in caso di cessazione dall'iscrizione alla Cassa (in seguito a cancellazione dall'albo) senza avere maturato i requisiti del diritto alla pensione. Il *ius superveniens* portato dal nuovo testo dell'art. 20 della legge del 1981, introdotto dall'art. 15 della legge n. 290 del 1990, non ha fatto venir meno questo momento conciliativo tra i due ordini di esigenze, ma lo ha ridefinito in termini più restrittivi secondo criteri che non possono dirsi irrazionali.

3. — Nell'ipotesi di libero professionista titolare di pensione a carico di altro istituto previdenziale la restrizione delle condizioni per ottenere il rimborso dei contributi versati alla Cassa di previdenza per gli ingegneri e gli architetti è compensata dal diritto a un supplemento di pensione previa ricongiunzione presso l'ente erogatore, previsto dall'art. 6 della medesima legge n. 290 del 1990. Poiché obbligato a corrispondere il supplemento è un soggetto (terzo) diverso dalla Cassa, questa norma non inserisce formalmente un elemento di corrispettività nell'obbligo di contribuzione alla Cassa: essa presuppone tale obbligo, non già ne costituisce la ragione fondante nell'ambito del concetto di mutualità. Nella motivazione della sentenza n. 259 del 1992 essa fornisce soltanto un argomento *ad hominem*, che mette in evidenza come, nel caso allora controverso, l'assunto dei ricorrenti di essere obbligati a contribuire alla Cassa pur nella certezza di «assoluta inutilità e gratuità» dell'obbligo, fosse, oltre che non producente in diritto, inesatto in fatto.

Perciò non si fa buon uso del ragionamento *a contrario* convertendo tale argomento in un argomento di illegittimità costituzionale dell'art. 21, quinto comma, della legge n. 6 del 1981, nella parte in cui non esclude dall'obbligo di iscrizione alla Cassa i professionisti che, essendo stati collocati in quiescenza in virtù di un cessato rapporto di impiego con lo Stato, non possono accedere al beneficio del supplemento di pensione. I due argomenti non sono legati da una relazione biunivoca di specularità.

4. — La discriminazione operata dall'art. 6 della legge n. 290 del 1990 (destinata a cadere con l'assunzione dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato da parte dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, prevista dall'art. 2, comma 2, del d.l. 19 ottobre 1993, n. 416) potrebbe semmai suscitare, alla stregua del principio di eguaglianza, una questione di legittimità costituzionale diretta ad estendere agli ingegneri e agli architetti di cui è causa il diritto di ricongiunzione della contribuzione successiva.

In questa prospettiva si colloca, alla fine dei conti, lo stesso giudice *a quo*, il quale formula la questione ora ipotizzata in linea di alternativa subordinata all'eventualità di conferma della precedente giurisprudenza di questa Corte. Ma, a parte l'erronea identificazione della norma impugnanda nell'articolo unico della legge 2 aprile 1958,

n. 322, la questione è irrilevante per la decisione del giudizio principale, nel quale tra i ricorrenti e la Cassa di previdenza per gli ingegneri e gli architetti si controverte esclusivamente dell'obbligo di iscrizione alla Cassa imposto dall'art. 21, quinto comma, della legge n. 6 del 1981 anche ai liberi professionisti titolari di un trattamento pensionistico a carico dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, quinto comma, della legge 3 gennaio 1981, n. 6 (Norme in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Pretore di Reggio Emilia con l'ordinanza in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 2 aprile 1958, n. 322 (Ricongiunzione delle posizioni previdenziali ai fini dell'accertamento del diritto e della determinazione del trattamento di previdenza e di quiescenza), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, dal nominato Pretore con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1285

N. 451

Sentenza 13-20 dicembre 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici - Facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (confr. sentenze nn. 367/1991, 444 e 498 del 1990, 579/1989 e 186/1976) - Difetto di rilevanza e di tempestività anche in rapporto all'eventuale sede contenziosa - Difetto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni relative - Inammissibilità.

[Legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 3, lett. b); d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, art. 16].

(Cost., artt. 3, 76 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: 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, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) e 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, promosso con ordinanza emessa

il 24 febbraio 1993 dal Tribunale amministrativo per il Veneto sui ricorsi riuniti proposti da Turinese Andrea contro la U.L.S.S. n. 20 di Camposampiero, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 17 novembre 1993 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio cautelare su più ricorsi riuniti proposti da Turinese Andrea contro l'Unità locale socio sanitaria n. 20 di Camposampiero per la sospensione di provvedimenti con cui l'Amministrazione respingeva la domanda del ricorrente, tendente ad ottenere il riconoscimento della facoltà di permanere in servizio oltre il limite di età per un biennio ai sensi dell'art. 3, lett. *b*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, prima sezione, con ordinanza emessa il 24 febbraio 1993 ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate, in relazione agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione.

In ordine alla rilevanza della questione, il Tribunale rimettente osserva come i provvedimenti contro cui il ricorrente ha presentato istanza di sospensione precludono all'interessato in modo definitivo di avvalersi del beneficio previsto dalle disposizioni oggetto del presente giudizio, mentre all'epoca di entrata in vigore della legge n. 421 del 1992 sussistevano in punto di fatto gli estremi perché il Turinese potesse avvalersi della facoltà introdotta dalla normativa in questione, onde per cui le domande del ricorrente dovrebbero, allo stato, essere accolte.

Circa la non manifesta infondatezza, osserva il Tribunale come le disposizioni impugnate si rivelino, nella loro enunciazione testuale, schematiche ed ellittiche, in quanto rivolte a disciplinare unitariamente una complessa ed articolata materia, regolata dall'ordinamento con modalità in parte generali ed in parte speciali, in relazione alle diverse tipologie di rapporti di diritto pubblico; ambito all'interno del quale taluni settori hanno sempre avuto una separata e distinta disciplina relativamente alla data di collocamento a riposo (magistrati, docenti universitari). Di fronte a tale complessa realtà normativa, la dizione di «dipendenti civili dello Stato e di enti pubblici non economici», era stata impiegata dalla normativa pregressa per individuare i destinatari del diritto al trattamento di quiescenza, ma mai per disciplinare il limite massimo d'età per la cessazione del servizio. Relativamente a quest'ultimo aspetto, risulterebbe inoltre irragionevole privilegiare, sulle oggettive esigenze organizzative della pubblica amministrazione, le opzioni dei singoli dipendenti in funzione di propri ed esclusivi interessi personali.

Rileva inoltre il giudice *a quo* che la proposizione di cui all'art. 3, lett. *b*) della legge n. 421 del 1992 costituisce una disposizione puntuale e specifica, suscettibile quindi di immediata efficacia normativa, incompatibile con il carattere programmatico dell'articolato nel quale è inserita.

Si osserva infine che la soluzione adottata dalla legge di delega di protrarre per un biennio il collocamento a riposo, mentre si rivela sostanzialmente ininfluenza e poco incisiva ai fini del contenimento della spesa previdenziale, appare altresì discriminatoria nei confronti degli altri dipendenti pubblici e privati, ai quali non viene riconosciuta analoga facoltà, in contrasto con la conclamata volontà del legislatore, desumibile dagli artt. 2 e 3 della medesima legge di delega, di rendere omogenei sia i rapporti di lavoro pubblici e privati, sia i relativi trattamenti pensionistici. Osserva altresì che vi sarebbe contraddizione con le politiche occupazionali volte ad assicurare ai giovani l'accesso al mondo del lavoro (come dimostrerebbero i decreti legge 5 gennaio 1993, n. 1; 1° febbraio 1993, n. 26; 12 febbraio 1993, n. 31), in quanto il congelamento per un biennio della provvista di nuovo personale precluderebbe ad un gran numero di giovani l'accesso ad una delle fonti più rilevanti, specie in alcune zone del Paese in una fase di acuta recessione economica, di occupazione e lavoro; mentre il prolungamento del limite massimo di età pensionabile impedirebbe il fisiologico ricambio nella pubblica amministrazione, in contrasto con i più elementari principi delle scienze dell'organizzazione aziendale ed amministrativa.

Sulla base di tali motivi, il Tribunale rimettente ritiene che le disposizioni oggetto del presente giudizio si pongano in contrasto con i principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché con l'art. 76 per il profilo sopra indicato.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'inammissibilità o, in subordine, l'infondatezza della questione di costituzionalità.

L'inammissibilità è motivata sulla base dell'insufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza, non precisando, il giudice rimettente, i motivi sulla cui base fu rigettata la domanda del Turinese a veder protratto il proprio servizio per altri due anni.

Qualora si ritenesse superato tale profilo, la questione di costituzionalità, a parere della difesa erariale, dovrebbe essere dichiarata infondata.

La presunta violazione dell'art. 76 della Costituzione non sussisterebbe, per il motivo che le deleghe c.d. vincolanti non potrebbero comunque dar luogo ad un problema di legittimità costituzionale, in quanto la disposizione costituzionale prevede i limiti minimi della delegazione legislativa ma non i limiti massimi. Si fa presente inoltre che la disposizione impugnata è inserita in una ampia delega: ciò che in ogni caso giustificerebbe anche l'esistenza, tra gli altri, di «principi e criteri» vincolanti per garantire l'obiettivo che il legislatore ha ritenuto di porsi.

Quanto al profilo di incostituzionalità sollevato nei confronti dell'art. 3 della Costituzione, esso va escluso, a giudizio della difesa erariale, in quanto vengono poste a raffronto situazioni non comparabili (dipendenti pubblici e privati), «non omologabili al fine di censurare scelte discrezionali del legislatore».

Quanto infine alla censura rivolta alle disposizioni impugnate in riferimento all'art. 97 della Costituzione, la lesione del principio del buon andamento non risulterebbe sorretta da argomenti che possano determinare una censura del potere discrezionale del legislatore, tenendo presenti le due essenziali finalità che la normativa impugnata tende a realizzare, e cioè il contenimento, per un dato periodo, della spesa previdenziale, e l'impedire di sguarnire i ruoli di una fascia di personale già esperto: finalità che sembrano omaggio, e non offesa, all'art. 97 della Costituzione.

Considerato in diritto

1. — È stata sollevata questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione — dell'art. 3, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), e dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) nella parte in cui riconoscono ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici la facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti. Si sospetta la violazione:

dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento nei confronti degli altri dipendenti pubblici e privati e per irragionevolezza;

dell'art. 97 della Costituzione, relativamente al principio di buon andamento della pubblica amministrazione;

dell'art. 76 della Costituzione, per violazione del carattere necessariamente programmatico che deve essere proprio della legge di delega.

2. — La questione è inammissibile.

Ed invero, se il giudice amministrativo solleva la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al merito del ricorso, contestualmente alla decisione, senza alcuna riserva, di accoglimento o di rigetto sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la questione risulta, per un verso, non rilevante nell'autonomo contenzioso sulla misura cautelare — esauritosi con la relativa pronuncia —, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l'organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa deliberazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio.

Questi principi sono conformi alla costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 367 del 1991; n. 444 e 498 del 1990; n. 579 del 1989; n. 186 del 1976) e vanno applicati nella presente fattispecie, in cui il T.A.R. del Veneto, contestualmente alla concessione senza riserve della misura della sospensiva del provvedimento impugnato, ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 3, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, concernente la legittimità della proroga della durata del servizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), e dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1286

N. 452

Ordinanza 13-20 dicembre 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Versamento delle imposte - Violazioni - Trattamento sanzionatorio penale - Applicabilità dell'amnistia - Reati commessi dai sostituti d'imposta - Condizioni - Richiesta di ampliamento dell'ambito di applicabilità del beneficio - Discrezionalità legislativa - Manifesta inammissibilità.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 413, artt. 63 e 67; d.P.R. 20 gennaio 1992, n. 23, art. 1, terzo comma).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 63 e 67 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale) e dell'art. 1, terzo comma, del d.P.R. 20 gennaio 1992, n. 23 (Concessione di amnistia per reati tributari), promosso con ordinanza emessa il 23 dicembre 1992 dal Tribunale di Pesaro nel procedimento penale a carico di Ricci Giuseppe, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 1993 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto che nel corso di un giudizio penale concernente una imputazione di omesso versamento di ritenute di acconto effettivamente operate e dichiarate nel modello 770 da parte di sostituto d'imposta (art. 2, ultimo comma del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516, nel testo in vigore alla data del 1987, tempo del fatto), il Tribunale di Pesaro, con ordinanza del 23 dicembre 1992, ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale degli articoli 63 e 67 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 e dell'art. 1, terzo comma, del d.P.R. 20 gennaio 1992, n. 23;

che il Tribunale premette che, nel caso di specie, l'imputato ha omesso di versare le ritenute d'acconto effettuate e da lui stesso dichiarate nella dichiarazione annuale di sostituto d'imposta del 1987, e che, in base ad attestazione dell'organo esattoriale, le dette ritenute non erano state ancora versate alla data del 25 febbraio 1992;

che quest'ultima circostanza preclude l'applicabilità dell'amnistia concessa con il d.P.R. 20 gennaio 1992, n. 23, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 67 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, giacché l'art. 1, comma terzo, del richiamato provvedimento di clemenza stabilisce che, per i reati commessi dai sostituti di imposta, l'amnistia si applica a coloro che abbiano fatto dichiarazione (nel modello 770) delle ritenute operate, a condizione che le ritenute medesime siano state versate entro il 23 gennaio 1992; mentre per i sostituti d'imposta che non abbiano fatto dichiarazione delle ritenute nel modello 770, l'applicabilità dell'amnistia è condizionata al fatto che l'importo delle ritenute sia compreso in quello indicato nella dichiarazione integrativa presentata, a norma dell'art. 63 della legge n. 413 del 1991, in sostituzione di quella omessa o in aumento di quella già presentata, ed il termine di presentazione della dichiarazione integrativa è stabilito al 30 giugno 1992, mentre quello dei relativi versamenti scade nel luglio 1993;

che il Tribunale rimettente sospetta di incostituzionalità la disciplina sopra riferita, in rapporto al principio di eguaglianza: al sostituto d'imposta che ha adempiuto all'obbligo «primario e fondamentale» della dichiarazione viene ad essere accordato un trattamento penale deteriore rispetto a chi, nella stessa situazione debitoria, abbia omesso non solo il versamento ma anche la dichiarazione; a quest'ultimo, infatti, viene accordato un termine più ampio per regolarizzare la propria posizione, rispetto al primo;

che i sospetti di illegittimità costituzionale si rafforzano ulteriormente, per il giudice *a quo*, alla luce di quanto stabilisce l'art. 3 del decreto-legge 24 novembre 1992, n. 455, che ha «riaperto» i termini del condono tributario consentendo ai sostituti di imposta di presentare le dichiarazioni integrative di cui all'art. 63 della legge n. 413 del 1991 fino al 31 marzo 1993, poichè questa normativa sembrerebbe aver «riaperto» i termini anche ai fini dell'applicazione dell'amnistia, nel senso che gli effetti delle situazioni ricomprese nel condono tributario in tal modo prorogato rileverebbero anche in sede penale ai fini dell'amnistia di cui al d.P.R. n. 23 del 1992;

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

Considerato che, nella prospettazione del giudice rimettente, l'eliminazione della lamentata disparità di trattamento tra l'ipotesi del sostituto di imposta che abbia omesso di versare entro il termine stabilito le ritenute d'acconto (da lui effettuate e dichiarate) e quella — assunta a termine di comparazione — in cui l'applicazione del beneficio estintivo è collegata alla presentazione della dichiarazione integrativa, sarebbe possibile solo accordando alla prima ipotesi il medesimo termine stabilito per la seconda quanto a verifica della condizione applicativa dell'amnistia rispettivamente prevista nei due casi (versamento delle ritenute; presentazione della dichiarazione integrativa);

che, pertanto, la questione sollevata tende ad ampliare l'ambito di applicabilità dell'amnistia, il che è precluso in sede di giudizio di legittimità costituzionale: un intervento quale quello richiesto inciderebbe in un ambito la cui determinazione è rimessa alla esclusiva competenza del legislatore: (*ex plurimis*, ord. nn. 340 e 628 del 1987; sent. nn. 59 e 79 del 1980, n. 32 del 1976, n. 154 del 1974) e comporterebbe il non consentito effetto di mutare, ampliandolo, il termine di applicabilità del beneficio, stabilito dalla legge sulla base del precetto contenuto nell'art. 79, secondo comma, della Costituzione;

che, d'altra parte, la concorrente prospettazione — in termini dubitativi — della possibile ulteriore efficacia in sede penale della riapertura dei termini per la presentazione delle dichiarazioni integrative (basata sul decreto-legge n. 455 del 1992, non convertito in legge, ma ricollegabile al successivo decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16, convertito in legge 24 marzo 1993, n. 75) costituisce una questione di carattere interpretativo, rimessa alla valutazione del giudice ed estranea al sindacato di costituzionalità delle norme impugnate;

che sotto entrambi i profili ora detti la questione deve ritenersi 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 degli articoli 63 e 67 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le base imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale) e dell'art. 1, terzo comma, del d.P.R. 20 gennaio 1992, n. 23 (Concessione di amnistia per reati tributari), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Pesaro con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1287

N. 453

Ordinanza 13-20 dicembre 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Docenti di ruolo con funzione di preside incaricato - Riconoscimento del diritto al trattamento economico spettante al personale di ruolo e al contestuale inquadramento nella nona qualifica funzionale - Omessa previsione - *Ius superveniens*: d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 57, integrato dal d.lgs. 19 luglio 1993, n. 247 - Necessità di un riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

(Regio decreto 30 aprile 1924, n. 965, art. 22; legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 54; legge 14 agosto 1971, n. 821).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, 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, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 (Ordinamento interno delle Giunte e dei Regi istituti di istruzione media), dell'art. 54 della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato) e della legge 14 agosto 1971, n. 821 (Norme per il conferimento degli incarichi di presidenza nelle scuole e negli istituti di istruzione dell'ordine secondario), promosso con ordinanza emessa l'8 giugno 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Tartaglia Raffaella ed altri contro il Ministero della pubblica istruzione ed altro, iscritta al n. 213 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di costituzione di Tartaglia Raffaella nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 1993 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi l'avv. Carlo Rienzi per Tartaglia Raffaella e l'Avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto che, nel corso di un giudizio promosso contro i Ministeri della pubblica istruzione e del tesoro da Raffaella Tartaglia ed altri, docenti di ruolo con funzioni di preside in forza di formale incarico ricevuto ai sensi della legge 14 agosto 1971, n. 821, per ottenere il riconoscimento del diritto al trattamento economico spettante ai presidi di ruolo e al contestuale inquadramento nella IX qualifica funzionale, il TAR del Lazio, con ordinanza dell'8 giugno 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale il 21 aprile 1993), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 22 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965, e 54 della legge 11 luglio 1980, n. 312, nonché della legge citata n. 821 del 1971, nella parte in cui non consentono di corrispondere al personale docente di ruolo con incarico di presidenza il trattamento corrispondente alle funzioni di preside di ruolo effettivamente esercitate a titolo di supplenza;

che, ad avviso del giudice remittente, non è applicabile l'art. 13 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (art. 2103 cod. civ.), nemmeno limitatamente alla parte in cui sancisce il diritto del lavoratore «al trattamento corrispondente all'attività svolta», attesa la disciplina speciale degli artt. 22 del r.d. n. 965 del 1924 e 54 della legge n. 312 del 1980, che attribuiscono al personale direttivo incaricato, in aggiunta allo stipendio, un'indennità «intesa a compensare tutte le attività connesse all'esercizio della funzione direttiva, svolte anche fuori del normale orario di servizio»;

che tale disciplina, in quanto esclude che il professore di ruolo con funzioni di preside supplente possa pretendere l'intero trattamento economico corrispondente alla qualifica di preside di ruolo, è denunciata come lesiva dell'art. 36 Cost., coordinato con l'art. 3 Cost., nonché del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.;

che nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita una delle parti private aderendo alle argomentazioni dell'ordinanza di remissione e concludendo per la fondatezza della questione;

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

Considerato che, posteriormente all'ordinanza di remissione, è stato emanato, in attuazione dell'art. 2 della legge di delega legislativa 23 ottobre 1992, n. 421, il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di pubblico impiego, il cui art. 57 — integrato dal d.lgs. 19 luglio 1993, n. 247 — regola l'attribuzione temporanea di mansioni superiori includendo gli incarichi di presidenza di istituto secondario, per i quali il comma 5 fa salva, in deroga a quanto previsto dal comma 1, la legge n. 821 del 1971;

che pertanto si rende necessario restituire gli atti al giudice remittente per un nuovo esame della rilevanza della questione;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dispone la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 454

Sentenza 15-23 dicembre 1993**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

Previdenza a assistenza - Pensioni - C.P.D.E.L. - Diritto alla pensione di reversibilità degli orfani maggiorenni studenti universitari - Esclusione - Analoga questione già decisa con declaratoria di illegittimità costituzionale (sentenza n. 366/1988) - Richiamo alla giurisprudenza della Corte - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale. (R.D.-L. 3 marzo 1938, n. 680, art. 38, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37 del r.d.l. 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), promosso con ordinanza emessa il 16 ottobre 1992 dalla Corte dei conti - sezione III giurisdizionale sul ricorso proposto da Fasano Rocco contro il Ministero del Tesoro - Direzione Generale Istituti di Previdenza, iscritta al n. 280 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Udito nella camera di consiglio del 17 novembre 1993 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso del giudizio promosso da Rocco Fasano contro il Ministero del tesoro - Direzione generale istituti di previdenza (Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali) per ottenere la continuazione della pensione orfanile dopo il compimento del ventunesimo anno di età, la Corte dei conti, con ordinanza del 16 ottobre 1992, pervenuta alla Corte costituzionale il 25 maggio 1993, ha sollevato nuovamente, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 del r.d.l. 3 marzo 1938, n. 680, «nella parte in cui esclude il diritto alla pensione C.P.D.E.L. di reversibilità degli orfani maggiorenni in caso di frequenza da parte loro di un corso universitario, per tutta la durata del corso legale e, comunque, non oltre il ventiseiesimo anno di età».

2. — Il giudice remittente osserva che il *ius superveniens* rappresentato dall'art. 17 della legge 8 agosto 1991, n. 274 — in considerazione della quale questa Corte, con ordinanza n. 227 del 1992, aveva disposto la restituzione degli atti — non consente di ritenere superata la sollevata questione di costituzionalità. La nuova legge ha uniformato il trattamento di quiescenza indiretto o di reversibilità degli orfani dei dipendenti degli enti locali alla disciplina prevista dall'art. 82 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, per gli orfani dei dipendenti statali ma, essendo priva di efficacia retroattiva, non ha posto rimedio alla discriminazione tra le due categorie di orfani per il periodo soggetto alla legge previgente.

Permane perciò la rilevanza della questione.

Considerato in diritto

1. — La Corte dei conti ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 (*recte*: 38, secondo comma) del r.d.l. 3 marzo 1938, n. 680, «nella parte in cui esclude il diritto alla pensione C.P.D.E.L. di reversibilità degli orfani maggiorenni in caso di frequenza da parte loro di un corso di studi universitario per tutta la durata del corso legale e, comunque, non oltre il ventiseiesimo anno di età».

Tale conclusione è denunciata come evidentemente lesiva del principio di eguaglianza in rapporto all'art. 82, secondo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, aggiunto dalla legge 21 luglio 1984, n. 391, che prevede il detto beneficio in favore degli orfani maggiorenni dei dipendenti statali.

La discriminazione è stata rimossa dall'art. 17, secondo comma, della legge 8 agosto 1991, n. 274, ma rimane operante per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge medesima.

2. La questione è fondata.

Essa è perfettamente analoga alla questione decisa con sentenza n. 366 del 1988, che, in relazione al periodo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 391 del 1984, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 82, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 con un dispositivo formulato in termini identici a quelli con cui è proposto l'odierno incidente di costituzionalità.

Sebbene gestite entrambe dal Ministero del tesoro, la previdenza dei dipendenti degli enti locali e la previdenza dei dipendenti statali sono due sistemi distinti, tra i quali vale la regola generale della non confrontabilità ai fini dell'art. 3 Cost. Ma, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, tale regola incontra un limite nei casi in cui dal confronto emerge una evidente irragionevolezza. Valutata nel quadro dei valori costituzionali, la norma impugnata appare oggi manifestamente irragionevole in quanto, diversamente dalle leggi più recenti sopra richiamate, non ammette tra le funzioni dell'istituto della reversibilità la tutela del diritto allo studio degli orfani maggiorenni del lavoratore impegnati in corsi legali universitari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, secondo comma, del r.d.l. 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), nella parte in cui, ai fini del trattamento pensionistico di reversibilità, non equipara ai minorenni gli orfani maggiorenni iscritti ad università o ad istituti superiori pareggiati per tutta la durata del corso legale e, comunque, non oltre il ventiseiesimo anno di età.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1291

N. 455

Sentenza 15-23 dicembre 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Sottufficiali - Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Polizia di Stato - Trattamento economico - Equiparazione - Effetti economici della sentenza della Corte costituzionale n. 277/1991 - Insussistenza di una elusione o di una violazione del giudicato costituzionale - Tempestività e ragionevolezza dell'intervento del legislatore - Non fondatezza.

(D.-L. 7 gennaio 1992, n. 5, artt. 1, primo comma, 2, primo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216).

(Cost., artt. 3 e 136).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, 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 degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216 (Autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre forze di polizia), promosso con ordinanza emessa il 25 marzo 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Andreoli Flario ed altri contro il Ministero delle finanze ed altri, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale dell'anno 1993;

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

Udito nella Camera di consiglio del 7 luglio 1993 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza 25 marzo 1992 — emanata nel corso di numerosi giudizi riuniti, promossi nel 1989 e nel 1990 da sottufficiali del Corpo della guardia di finanza per ottenere l'equiparazione del trattamento economico a quello degli ispettori della Polizia di Stato, e per la condanna dell'amministrazione al pagamento degli arretrati — ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 136 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216.

I ricorrenti invocavano, a sostegno delle loro domande, l'art. 43, sedicesimo e diciassettesimo comma, della legge 1º aprile 1981, n. 121, e della tabella C allegata, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569, prospettando in subordine l'eccezione di illegittimità costituzionale di tali norme sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza.

Nelle more del giudizio, questa Corte, con sentenza n. 277 del 1991, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della citata legge n. 121 del 1981, dell'allegata tabella C, nonché della nota in calce alla tabella. «nella parte in cui non includono le qualifiche degli ispettori di polizia, così omettendo l'individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri». Successivamente, sempre con riferimento a ricorrenti appartenenti all'Arma dei carabinieri, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I, con sentenza n. 1219 del 9 luglio 1991, ed il Consiglio di Stato, sez. IV, con decisione n. 986 del 25 novembre 1991, dichiaravano il diritto dei rispettivi ricorrenti al trattamento economico corrispondente a quello stabilito per i parigrado della Polizia di Stato, condannando l'amministrazione al pagamento delle competenze arretrate, nei limiti delle somme non prescritte.

Il giudice *a quo* espone ancora che, a seguito di tali decisioni, è stato emanato il decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216, il quale, mentre all'art. 1, comma 1, autorizza la spesa per la definizione, nei confronti di coloro che avevano ottenuto le due sentenze dei giudici amministrativi, degli effetti economici da esse derivati all'art. 2, comma 1, estende il medesimo trattamento ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza solo a decorrere dal 1º gennaio 1992. Verrebbe così discriminata la situazione di quei sottufficiali dei carabinieri che avevano già ottenuto una pronuncia giurisdizionale favorevole, ancorché non passata in giudicato, ai quali si riconosce l'equiparazione con effetto retroattivo, rispetto a quella dei sottufficiali (dei carabinieri o della guardia di finanza) che non avevano proposto azione giudiziaria o erano in attesa di una pronuncia giurisdizionale.

Il giudice rimettente afferma che dalla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991 è derivata la cessazione di efficacia delle norme dichiarate illegittime, col conseguente riespandersi del principio di equiparazione, secondo l'omogeneità delle funzioni, fra le qualifiche di ispettore di polizia e quelle dei sottufficiali del Corpo della guardia di finanza. Il diritto al trattamento economico equiparato, alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni legislative, sarebbe dunque entrato nel patrimonio di tutti gli appartenenti alle categorie interessate, indipendentemente da un atto di riconoscimento giurisdizionale o amministrativo.

Da ciò deriverebbe l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 5 del 1992, convertito nella legge n. 216 del 1992, perché il presupposto della pronuncia giurisdizionale favorevole non assume un rilievo tale da differenziare la situazione soggettiva di alcuni rispetto alla generalità della categoria cui appartengono.

Tale diversità di trattamento non si giustifica, comunque, nei confronti degli attuali ricorrenti, i quali avevano proposto azione giudiziaria per l'accertamento del loro diritto. Diversamente opinando, si arriverebbe al paradosso per cui, in presenza di una pluralità di ricorsi, l'effetto retroattivo della dichiarazione di incostituzionalità si avrebbe solo nei confronti di coloro che ottengono per primi la decisione del ricorso.

2. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata. In memoria, l'Avvocatura sottolinea che le pronunce giurisdizionali, alle quali il decreto-legge n. 5 del 1992 ha inteso dare applicazione, riguardano i sottufficiali dell'Arma dei carabinieri e non quelli del Corpo della guardia di finanza: l'estensione dei relativi benefici a questi ultimi, sia pure con una retroattività limitata, non è quindi applicazione di giudicato.

Il legislatore ha proceduto a tale estensione per evitare disparità di trattamento nell'esercizio non irragionevole della discrezionalità che gli compete; né vi è lesione dell'art. 136 della Costituzione, dal momento che la sentenza n. 277 del 1991 non riguarda i sottufficiali del Corpo della guardia di finanza.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216, che autorizza la spesa per la definizione degli effetti economici della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991, del Consiglio di Stato n. 986 del 1991 e del TAR del Lazio n. 1219 del 1991, concernenti l'equiparazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza agli ispettori della Polizia di Stato (art. 1, comma 1), ed estende, dal 1º gennaio 1992, ai sottufficiali del Corpo della guardia di finanza il trattamento economico previsto, per i livelli retributivi indicati per ciascun grado, dalle sentenze di cui sopra (art. 2, comma 1).

Tali disposizioni contrasterebbero con gli artt. 3 e 136 della Costituzione ponendo in essere un trattamento ingiustificatamente differenziato, in contrasto con il disposto della sentenza n. 277 del 1991 di questa Corte, fra i sottufficiali che hanno ottenuto una pronuncia giurisdizionale favorevole al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge, ai quali riconoscono l'equiparazione in oggetto con effetto retroattivo, ed i sottufficiali che non l'hanno ottenuta, ancorché ricorrenti, ai quali riconoscono l'equiparazione solo dal 1º gennaio 1992.

2. — È necessario, ai fini della corretta impostazione della questione, ripercorrere le vicende giurisdizionali che rappresentano il logico antecedente delle norme denunciate.

Con la sentenza n. 277 del 1991, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge n. 121 del 1981, della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge n. 569 del 1982, e della nota in calce alla tabella, nella parte in cui non includono le qualifiche degli ispettori di polizia, così omettendo la individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri.

La pronuncia non statuisce, in generale, sull'equilibrio retributivo fra tutte le forze di polizia, come individuate dall'art. 16 della legge n. 121 del 1981, ma solo in ordine all'equiparazione tra i gradi dei sottufficiali dei carabinieri e le qualifiche del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato. Anche le decisioni rese dai giudici amministrativi (la n. 986 del 1991, del Consiglio di Stato, e la n. 1219 del 1991, del TAR del Lazio) vertono sulla comparazione tra le qualifiche e le funzioni previste dal nuovo ordinamento della Polizia di Stato e le funzioni conferite ai vari gradi dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri. Nessuna delle pronunce ora menzionate ha quindi disposto, in via generale, sulla omogeneizzazione retributiva fra le varie forze di polizia.

Va poi rilevato come la sentenza n. 277 del 1991 abbia ritenuto inammissibile l'intervento additivo nei termini prospettati dal giudice rimettente: nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni prima indicate, la Corte ha fatto espresso rinvio alle «determinazioni conseguenti alla pronuncia» (n. 5 del considerato in diritto), con ciò sottendendo la necessità di ulteriori, specifiche valutazioni relative alla comparazione delle mansioni dei sottufficiali dei carabinieri e di quelle dei sovrintendenti e degli ispettori della Polizia di Stato. Com'è ben noto, il Consiglio di Stato, nella decisione n. 986 del 1991, ha invece considerato immediatamente applicativa la sentenza n. 277 del 1991, ritenendo che per suo effetto sia venuto a riespandersi il principio di equiparazione secondo omogeneità di funzioni, sempre con riferimento alle due forze di polizia in esame.

3. — Il Governo ha adottato il decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, al fine di dare copertura finanziaria agli oneri di spesa derivanti dalle sentenze passate in giudicato, secondo quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori. Il decreto-legge estende la perequazione economica ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri che non avevano presentato ricorso (art. 2). Il calcolo delle competenze arretrate viene effettuato, per i ricorrenti, dalle date stabilite dalle citate sentenze, mentre per i non ricorrenti il nuovo trattamento economico decorre dal 1º gennaio 1992.

Ora, in sede di conversione del decreto-legge, le Camere hanno fatto valere il principio di omogeneizzazione, che era stato affermato da questa Corte soltanto per le due forze di polizia, anche per il Corpo della guardia di finanza, a fini di giustizia (e ad evitare il protrarsi di contenzioso in sede giurisdizionale). Il decreto-legge è stato così modificato, e all'art. 2 si è fatto espresso riferimento al Corpo della guardia di finanza: il principio di equiparazione secondo l'omogeneità di funzione è stato dunque affermato per tutte e tre le forze di polizia. Di tale volontà del legislatore è segno anche l'art. 1 del decreto-legge, come modificato in sede di conversione: non deve trarre in inganno la sua formulazione, dal momento che le tre sentenze ivi menzionate concernono esclusivamente i sottufficiali dell'Arma dei carabinieri, e non quelli del Corpo della guardia di finanza.

4. — Il giudice rimettente muove da un assunto infondato: quello, cioè, che la sentenza n. 277 del 1991 abbia portato al «riespandersi del principio di equiparazione secondo l'omogeneità delle funzioni fra le qualifiche di ispettore di polizia e quelle dei sottufficiali del Corpo della guardia di finanza». Il che non trova alcun riscontro, visto che l'oggetto della pronuncia di questa Corte (e delle altre due indicate) non comprende affatto la posizione di questi ultimi sottufficiali, nonostante l'imprecisa redazione dell'art. 1 del decreto-legge, come convertito in legge.

Non vi è, dunque, elusione e tanto meno violazione del giudicato costituzionale. Al contrario, va segnalata la tempestività con la quale Governo e Parlamento hanno dato copertura finanziaria alle pronunce giurisdizionali, provvedendo alla copertura degli oneri finanziari e facendosi altresì carico della posizione dei sottufficiali non ricorrenti, per i quali hanno fatto valere il principio di omogeneizzazione del trattamento economico.

5. — Le osservazioni fin qui svolte impongono di rigettare l'altra censura mossa dal giudice *a quo*, con riferimento all'art. 3 della Costituzione: il legislatore avrebbe assunto l'esistenza di una pronuncia giurisdizionale favorevole quale presupposto per differenziare la situazione giuridica di alcuni rispetto alla generalità della categoria cui appartengono; tale diversità di trattamento non si giustificerebbe, comunque, nei confronti dei sottufficiali della guardia di finanza che hanno presentato ricorso.

Già il testo originario del decreto-legge perseguiva congruamente il fine di dare copertura finanziaria agli oneri derivanti dalle sentenze indicate, assicurando nel contempo la perequazione del trattamento economico ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri che non avevano presentato ricorso: la scelta del legislatore di introdurre una disciplina differenziata fra la posizione dei ricorrenti e quella dei non ricorrenti, per quanto attiene al computo delle competenze arretrate, non è affetta da censure di arbitrarietà o irragionevolezza, anche alla luce del rilievo che il principio di equilibrio del bilancio ha nella ponderazione degli interessi riservata al legislatore (v., nella giurisprudenza più recente di questa Corte, le sentt. nn. 226 e 243 del 1993).

La successiva integrazione del decreto-legge in sede di conversione, nel farsi carico anche della posizione dei sottufficiali della guardia di finanza, sviluppa coerentemente tale indirizzo perequativo, che d'altra parte assume — come già rilevato — autonomo rilievo rispetto all'autorizzazione di spesa correlata alle pronunce passate in giudicato. Né in questo modo si reca pregiudizio alla cognizione, da parte del giudice di merito, delle posizioni soggettive vantate dai ricorrenti, visto che le disposizioni denunciate non estinguono diritti soggettivi che in ipotesi siano riconosciuti dall'ordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216 (Autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre forze di polizia), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 136 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 456

*Sentenza 15-23 dicembre 1993***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Medici - UU.SS.LL. - Assistenti - Applicazione ai servizi ospedalieri di analisi e di virologia - Ammissibilità - Ragionevolezza ed adeguatezza della scelta legislativa circa le garanzie preposte in ordine alla professionalità richiesta - Non fondatezza.**

(D.P.R. 27 marzo 1969, n. 128, artt. 16 e 23).

(Cost., artt. 33, quinto comma, e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* 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 SANTO-SUOSSO, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128 (Ordinamento interno dei servizi ospedalieri), promosso con ordinanza emessa il 7 dicembre 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dal Sindacato nazionale dei chimici dipendenti U.S.L. ed altri contro il Presidente del Consiglio dei ministri ed altri, iscritta al n. 252 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti l'atto di costituzione del Sindacato nazionale dei chimici dipendenti U.S.L., nonché l'atto di intervento della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri;

Udito nell'udienza pubblica del 2 novembre 1993 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Udito l'avv. Antonio Funari per la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri;

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza del 7 dicembre 1992, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 33, comma quinto, e 97, comma primo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128 nella parte in cui «consentono che gli assistenti medici siano applicati ai servizi ospedalieri di analisi e di virologia».

Il tribunale remittente premette di essere stato adito dal sindacato nazionale dei chimici dipendenti U.S.L. nonché da alcuni chimici dipendenti della unità sanitaria locale, i quali hanno impugnato il d.P.R. 20 novembre 1990 n. 384, di recepimento dell'accordo 6 aprile 1990 concernente il comparto del servizio sanitario nazionale. In particolare i ricorrenti hanno denunciato la illegittimità degli artt. 58, comma decimo, e 124, comma secondo, del succitato d.P.R. n. 384 del 1990, i quali stabiliscono la partecipazione dei medici addetti ai servizi di analisi e di virologia delle unità sanitarie locali alla ripartizione degli introiti per le prestazioni di laboratorio svolte in *plus* orario. Dette disposizioni sarebbero, invero, affette da illegittimità derivata, in quanto costituenti applicazioni degli articoli 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128, norme ritenute, come si è rilevato, in contrasto con gli artt. 33, comma quinto, e 97, comma primo, della Costituzione.

Tanto premesso, il tribunale remittente solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969, ritenendo che la stessa sia rilevante e non manifestamente infondata.

La questione è, infatti, logicamente subordinata all'esito del giudizio circa la costituzionalità di norme legislative che prevedono la presenza dei medici nei servizi di analisi e di virologia delle unità sanitarie locali: ove venisse dichiarata la illegittimità di tali norme, il personale medico non potrebbe fare parte della «équipe che ha reso le prestazioni aggiuntive» e quindi verrebbe meno la base normativa della disciplina regolamentare oggetto del giudizio «*a quo*».

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice «*a quo*» rileva che le norme censurate violerebbero anzitutto l'art. 33, quinto comma, della Costituzione il cui «nucleo precettivo» andrebbe individuato «nella necessità non derogabile che la capacità professionale nel settore specifico sia seriamente accertata».

Ai fini di detto accertamento il binomio titolo di studio-esame di stato non sarebbe né decisivo, né esauriente: ciò con particolare riguardo alle professioni esercitate presso le strutture pubbliche, alle quali per principio costituzionale si accede per concorso.

Nella specie, con riguardo alle posizioni funzionali di primario ospedaliero e di aiuto corresponsabile ospedaliero gli artt. 27 e 30 del d.m. 30 gennaio 1982 prevederebbero che il concorso sia bandito per specifiche discipline e che lo stesso comprenda, oltre ad una prova scritta, una prova pratica «su tecniche e manualità peculiari della disciplina oggetto del concorso». Il successivo art. 165 individua le discipline per le quali debbono essere banditi i concorsi, indicando al n. 12, per l'area funzionale di medicina «laboratorio analisi chimico-cliniche e microbiologia».

Ciò consentirebbe di trarre due conclusioni.

Le prove concorsuali dei primari e degli aiuti ospedalieri sarebbero «strettamente finalizzate» ai compiti tipici dei servizi di analisi e di virologia.

Al contrario — ed a differenza dei casi più sopra considerati — la disciplina dei concorsi per il personale che accede alla posizione di assistente non conterrebbe alcun riferimento «a discipline specifiche dell'area funzionale» giacché ai sensi dell'art. 35 del d.m. già indicato potrebbe indistintamente svolgersi su tutte le materie ricomprese nell'area medesima.

Invero, a norma dell'art. 17 del d.P.R. n. 761 del 1979, gli assistenti possono essere assegnati a prestare servizio presso i laboratori di analisi e di virologia senza «apposito accertamento in sede concorsuale della relativa preparazione»; si legittimerebbe, così, — secondo il giudice *a quo* — il dubbio circa la conformità della normativa impugnata (artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969) agli artt. 33, quinto comma, e 97 della Costituzione. Né, ai fini dell'accertamento della professionalità specifica, potrebbero rinvenirsi garanzie nell'esame di Stato sostenute dai laureati in medicina e chirurgia. Tale laurea si conseguirebbe al termine di un corso nel quale la chimica e la biologia avrebbero ruoli «del tutto marginali» e ciò in particolare raffronto con i corsi di laurea in chimica ed in scienze biologiche.

Detta carenza — secondo il giudice *a quo* — si rifletterebbe sugli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 che prevedono l'impiego di assistenti nei laboratori di analisi e virologia.

La normativa censurata sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, in quanto la preposizione ad organismi pubblici di personale non dotato della necessaria preparazione professionale violerebbe il principio di buon andamento della amministrazione.

2. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituito il sindacato italiano chimici dipendenti Unità sanitarie locali — ricorrente nel giudizio *a quo* — il quale, pur riproponendo le argomentazioni di base contenute nell'ordinanza di rimessione, rileva che la questione — così come prospettata dal Tribunale amministrativo regionale — sarebbe «sicuramente» riduttiva e chiede che la stessa sia «rettificata dalla Corte attraverso l'uso del potere di autorimessione».

L'affermazione del giudice *a quo*, secondo la quale nella professionalità del medico-chirurgo (acquisita tramite il corso di laurea in medicina e chirurgia ed il relativo esame di abilitazione) non rientra la competenza ad effettuare analisi chimico-cliniche dovrebbe avere una valenza generale, coinvolgendo tutte le figure mediche dei settori ospedalieri in discussione e non solo gli assistenti medici.

Mancherebbe, comunque, una condizione necessaria per l'accesso alle attività professionali, condizione desumibile dalla normativa sulla istruzione superiore (art. 172 lett. a) del T.U. 31 agosto 1933, n. 1592; art. 5 del R.D. 31 dicembre 1923, n. 1909; tabella delle corrispondenze allegate al R.D. del 1933) e si tratterebbe della laurea specifica che sola dovrebbe consentire di accedere all'esame di abilitazione professionale di Stato.

Ne deriverebbe che le censure di illegittimità costituzionale proposte dal Tribunale amministrativo regionale dovrebbero concernere tutte le figure mediche dei servizi di analisi chimico-cliniche e di virologia e non solo quelle degli assistenti.

3. - Si è altresì costituita, dinanzi a questa Corte, la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile.

Considerato in diritto

1. Il tribunale remittente dubita, in riferimento agli artt. 33, comma quinto, e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 nella parte in cui consentono che gli assistenti medici siano applicati ai servizi ospedalieri di analisi (art. 16) e di virologia (art. 23).

In ordine alla prima delle dedotte censure si osserva che l'accertamento della professionalità specifica — posto come requisito inderogabile dall'art. 33, comma quinto, della Costituzione — non troverebbe adeguato riscontro nel concorso per gli assistenti medici previsto dall'art. 35 del d.m. 30 gennaio 1982 il quale — così come disciplinato — non risponderebbe a finalità di rigorosa e specifica professionalità. In particolare il surrichiamato art. 35 non conterrebbe alcun riferimento a discipline specifiche dell'area funzionale, sicché il concorso potrebbe svolgersi indistintamente su tutte le materie con palese violazione del criterio della professionalità specifica sancito dall'art. 33, comma quinto, della Costituzione, violazione che si «rifletterebbe» sugli artt. 16 e 23 d.P.R. n. 128 del 1969.

2. — È preliminare l'esame circa l'ammissibilità della questione.

Invero, l'art. 35 del d.m. 30 gennaio 1982 — veicolo dell'inosservanza dell'art. 33, comma quinto, della Costituzione sugli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 — è norma regolamentare, come tale sottratta al sindacato di legittimità costituzionale. Vero è che la disciplina di cui al succitato art. 35 — concernente le prove di esame relative al concorso per assistenti medici — non condiziona né modifica la sostanza delle norme censurate, le quali, essendo contenute in un atto avente forza di legge ordinaria (decreti delegati) sono sottoposte al controllo di questa Corte. Controllo che evidentemente prescinde da censure «riflesse» ed investe le norme denunciate nella loro piena autonomia, sicché la questione sottoposta all'esame di questa Corte è la seguente: se il legislatore con riguardo agli assistenti medici applicati ai laboratori di analisi e di virologia abbia predisposto controlli e garanzie tali da assicurare il possesso da parte degli stessi della professionalità specifica richiesta dal quinto comma dell'art. 33 della Costituzione.

3. — Così delimitato e precisato l'ambito del presente giudizio, si tratta di vagliare gli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 alla luce degli artt. 33, comma quinto, e 97 della Costituzione.

È stato affermato da questa Corte (sent. n. 29 del 1990 che ha tracciato le linee fondamentali nella materia attinente ai laboratori di analisi), che il quinto comma dell'art. 33 della Costituzione «reca in sé un principio di professionalità specifica: richiede cioè che l'esercizio delle attività professionali rivolte al pubblico avvenga in base a conoscenze sufficientemente approfondite». Ciò risponde al criterio di buon andamento dell'amministrazione — nel caso di professionisti operanti in una struttura pubblica — ed altresì alla esigenza di tutelare l'affidamento della collettività, che assume particolare rilievo in una materia come quella della tutela della salute, disegnata dall'art. 32 della Costituzione nella sua duplice valenza di diritto soggettivo dell'individuo ed insieme interesse della collettività. Tanto premesso, occorre qui ribadire che i contenuti, i limiti e le procedure di accertamento della professionalità, richiesta dal quinto comma dell'art. 33 della Costituzione, sono rimessi alla ragionevole discrezionalità del legislatore (sentt. n. 174 del 1980 e n. 26 del 1990). Criterio di valutazione di tale ragionevole uso è la verifica che i controlli predisposti in ordine alla professionalità degli assistenti medici applicati ai servizi ospedalieri di analisi e di virologia siano tali da garantire la presenza del requisito della professionalità più volte richiamato.

Al riguardo l'art. 97 della Costituzione statuisce che «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge», principio ribadito e sviluppato dalla legislazione di rilievo generale in materia di pubblico impiego e precisamente dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, nonché recentemente dall'art. 36 del d.l. 3 febbraio 1993, n. 23, il quale ha sostituito l'art. 20 della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93 ed ha riaffermato il principio del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi.

Proprio con riguardo alla materia concorsuale il legislatore ha affidato le norme fondamentali di garanzia ai decreti delegati (aventi forza di legge ordinaria) rimettendo la disciplina più dettagliata e specifica alla normativa regolamentare, per consentirne l'adattamento alle esigenze delle singole amministrazioni, esigenze emerse già nell'ordinamento previgente (R.D. 30 dicembre 1923, n. 2960).

4. — È alla luce delle premesse, sin qui svolte, che occorre vagliare la conformità della normativa censurata al precetto contenuto nel quinto comma dell'art. 33 della Costituzione, allo scopo di stabilire se in tale normativa sussista quel complesso di prescrizioni sostanziali (e di controlli) idoneo all'accertamento della professionalità richiesta dal precetto costituzionale, tale da legittimare la presenza degli assistenti medici nei laboratori di cui agli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969.

Al riguardo vengono in rilievo i sopraindicati decreti legislativi delegati emanati dal Governo sulla base di delega conferita con l. 12 dicembre 1978, n. 833, art. 47, terzo comma (Istituzione del servizio sanitario nazionale) ed in particolare il d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle Unità sanitarie locali).

Più precisamente l'art. 17 del d.P.R. n. 761 del 1979 dispone che «alla posizione funzionale di assistente medico si accede mediante pubblici concorsi per titoli ed esami ai sensi del precedente art. 12, distinti per le aree funzionali di medicina, di chirurgia, di prevenzione e sanità pubblica», mentre l'art. 12 dello stesso d.P.R. (in attuazione del quale è stato emanato il d.m. 30 gennaio 1982) stabilisce che per «l'ammissione ai concorsi dei singoli profili e posizioni funzionali di ogni ruolo..... le prove di esame devono consistere in una prova scritta ed almeno in una prova orale e pratica con particolare riferimento al *curriculum* formativo e professionale, e, per i medici al servizio prestato a tempo pieno ed alle specializzazioni acquisite».

Il quadro normativo così ricostruito, per quel che concerne il profilo funzionale dell'assistente medico, appare idoneo a realizzare la qualità e la quantità dei requisiti necessari.

Innanzitutto il concorso per titoli ed esami rende possibile, oltre la verifica del possesso delle cognizioni tecniche (tramite l'esame) ritenute rilevanti per il servizio da svolgere, la valutazione (tramite i titoli) del valore del candidato sotto il profilo culturale e dell'esperienza (pregressa attività). Inoltre, riveste particolare importanza la previsione contenuta nell'art. 17 del d.P.R. n. 761 del 1979 per la quale i predetti concorsi per titoli ed esami devono essere distinti per le aree funzionali di medicina, di chirurgia, di prevenzione e sanità pubblica. Le materie oggetto di esame assicurano la congruità tra le discipline oggetto dei concorsi e le attività da esplicare dopo il superamento di essi.

Quanto a siffatte attività, riferite al ruolo funzionale dell'assistente medico l'art. 17 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, reca una disciplina adeguata. Esso dispone, al quarto ed al quinto comma, che «gli assistenti medici durante il primo anno di servizio sono utilizzati in servizi, reparti e settori delle aree funzionali, anche diverse da quelle di appartenenza, secondo criteri di avvicendamento che devono favorire la formazione interdisciplinare e l'acquisizione di esperienze professionali di carattere generale. Nel successivo biennio sono utilizzati esclusivamente nell'ambito dell'area funzionale di appartenenza. Al termine del triennio di formazione gli assistenti medici sono, a domanda, inquadrati definitivamente nei posti di organico vacanti dei diversi reparti di specialità, servizi e settori di attività nei quali si articola l'area funzionale di appartenenza, sulla base di obiettivi criteri di precedenza, che devono tener conto del servizio prestato, delle attitudini dimostrate e dei titoli professionali e scientifici posseduti. In questo quadro si inserisce altresì l'art. 63 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 che, occupandosi delle attribuzioni del personale medico nelle singole posizioni funzionali, stabilisce che «il medico appartenente alla posizione iniziale svolge funzioni medico-chirurgiche di supporto e funzioni di studio, di didattica e di ricerca, nonché attività finalizzata alla sua formazione, all'interno dell'area dei servizi alla quale è assegnato, secondo le direttive dei medici appartenenti alle posizioni superiori».

Il complesso normativo esaminato rivela che il legislatore ha avuto cura di garantire l'acquisizione da parte dell'assistente medico — prima del ritorno all'area di appartenenza — di un bagaglio di conoscenze e di esperienze interdisciplinari tali da costituire base adeguata per l'esercizio dell'attività alla quale è destinato. A diversi criteri, del pari razionali, si ispira la selezione concorsuale per aiuto e primario, sorretta dalla esigenza di approfondimento specifico e di progressivo affinamento settoriale (cfr. artt. 18 e 19 d.P.R. n. 761 del 1979), con contenuto e procedimenti diversi delle relative prove di esame (cfr. art. 20 d.P.R. cit.).

Si può, dunque, concludere che le garanzie predisposte dal legislatore in ordine alla professionalità degli assistenti medici applicati ai laboratori di cui agli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 sono tali da assicurare il possesso da parte di questi ultimi delle competenze richieste dall'attività dei laboratori di analisi e di virologia.

Ne deriva che le norme in contestazione soddisfano l'esigenza di un serio ed oggettivo accertamento dell'attitudine e capacità professionale richieste dall'art. 33, comma quinto, della Costituzione e, come tali, esprimono un corretto ed adeguato esercizio della discrezionalità legislativa.

Restano assorbite le censure relative all'art. 97 della Costituzione, che del resto non sono state oggetto di autonomo svolgimento.

Deve, quindi, dichiararsi non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128 (Ordinamento interno dei servizi ospedalieri) sollevata, in riferimento agli artt. 33, quinto comma, e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 7 dicembre 1992.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1293

N. 457

Sentenza 15-23 dicembre 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale medico addetto al S.S.N. - Incompatibilità allo svolgimento di attività lavorativa presso strutture private convenzionate con lo stesso S.S.N. nel settore libero-professionale - Principio generale della unicità del rapporto di lavoro con il S.S.N. - Ragionevolezza della scelta del legislatore nell'intento di assicurare la maggiore possibile efficienza all'organizzazione sanitaria pubblica - Non fondatezza.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 4, settimo comma).

(Cost., artt. 3, 4, 32 e 35).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: 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, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, settimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 26 gennaio 1993 dal Pretore di Novara — sezione distaccata di Borgomanero nel procedimento civile vertente tra Boriolo Piero ed altri e la U.S.L. n. 54 di Borgomanero, iscritta al n. 163 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 1993;

2) n. 4 ordinanze emesse il 18 febbraio 1993 dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria sul ricorso proposto da Misasi Raffaele contro la U.S.L. n. 5 di Crotone e sui ricorsi proposti da Vero Sergio ed altri contro la U.S.L. n. 7 di Catanzaro, iscritte ai nn. 258, 440, 441 e 442 del registro ordinanze 1993 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 24 e 36, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti gli atti di costituzione di Boriolo Piero, Misasi Raffaele, Vero Sergio, Arcuri Vincenzo e della U.S.L. n. 7 di Catanzaro, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli avvocati Lorenzo Bertaglia e Armando Montarsolo per Boriolo Piero, Paolo Vaiano e Antonio Funari per Misasi Raffaele, Antonio Funari per Vero Sergio e Arcuri Vincenzo, Raffaele Mirigliani per la U.S.L. n. 7 di Catanzaro e l'Avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1.1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, con ordinanza del 18 febbraio 1993 (r.o. n. 258/93), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, e 35 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, settimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 «nella parte in cui stabilisce l'incompatibilità, per il personale addetto al Servizio sanitario nazionale, allo svolgimento di attività lavorativa presso strutture private convenzionate con lo stesso Servizio sanitario nazionale».

Nel corso della fase cautelare di un giudizio promosso avverso un provvedimento della U.S.L. competente, che aveva dichiarato l'esistenza di una situazione di incompatibilità del ricorrente ai sensi della norma sopra indicata, il giudice remittente — dopo aver accolto l'istanza di sospensione del provvedimento «fino alla comunicazione della pronuncia della Corte costituzionale» — osserva che la legittimità della norma impugnata deve essere valutata sotto un profilo di logicità giustificativa, poiché non può ritenersi configurabile una preclusione della libera espressione della personalità dell'individuo (in particolare sotto l'aspetto del diritto al lavoro: artt. 4 e 35 della Costituzione) che non trovi una idonea motivazione nell'intento di tutela di altro interesse o valore di almeno equivalente rango costituzionale.

La disciplina del rapporto di pubblico impiego può certamente prevedere, prosegue il giudice *a quo*, limitazioni all'esercizio di attività che il legislatore ha ritenuto contrastare con la posizione rivestita dal pubblico dipendente, e ciò in ossequio all'art. 98, primo comma, della Costituzione, che fornisce quindi la *ratio* giustificativa delle preclusioni legittimamente apportionabili allo svolgimento di rapporti suscettibili di inficiare il principio dell'«esclusivo servizio della Nazione» che caratterizza il rapporto di pubblico impiego.

Ciò posto, mentre quanto all'unicità del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale il remittente rileva come non possano nutrirsi riserve di carattere logico-giuridico, consistente è invece il dubbio che la rigidità di tale assunto possa trovare legittima specificazione in relazione ad «altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale».

Un primo rilievo di carattere sistematico riguarda la direzione soggettiva di un siffatto divieto. Infatti, laddove i rapporti convenzionali vengano intrattenuti con strutture private, la preclusione viene a colpire indirettamente — con un inammissibile ampliamento delle ipotesi di incompatibilità — i singoli prestatori di lavoro, i quali non sono necessariamente essi stessi titolari di tali rapporti, bensì parti di un rapporto di lavoro dipendente con altro soggetto privato, il quale solo è il reale titolare del rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale. Tali considerazioni trovano, prosegue il remittente, un immediato punto di riferimento nell'ulteriore principio, individuato dalla norma in esame, del possibile «conflitto di interessi» che le attività ritenute incompatibili appaiono idonee a suscitare con le attribuzioni del servizio pubblico, conflitto di interessi che — secondo l'interpretazione fornita da una circolare del Ministro della sanità del 24 novembre 1992 — può anche essere meramente potenziale. Non può poi non osservarsi che il suddetto principio del conflitto di interessi appare abbandonato dalla sopravvenuta norma di cui all'art. 4, comma decimo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, secondo cui all'interno dei presidi ospedalieri devono essere riservati spazi adeguati per l'esercizio della libera professione intramuraria.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale si pone in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto per effetto della norma impugnata vengono ad essere penalizzati i soli sanitari le cui prestazioni di lavoro si svolgano presso private istituzioni aventi regime di convenzionamento, mentre le altre esplicazioni professionali, ancorchè erogate in favore di soggetto parimenti privato, trovano elementi limitativi nella sola coincidenza temporale con l'attività svolta nell'ambito delle strutture pubbliche.

Infine, il giudice *a quo* denuncia anche la violazione dell'art. 32 della Costituzione, sia sotto il profilo della tutela della salute del singolo cittadino (che ha diritto al trattamento sanitario presso strutture sia pubbliche che private, senza che siano apposti limiti all'attività dei sanitari), sia sotto quello dell'interesse della collettività al bene salute, che la valorizzazione della professionalità e delle esperienze appare in grado di concorrere a conseguire al di fuori di modelli di prioritaria preminenza dell'assistenza pubblica.

1.2. — Si è costituito nel presente giudizio il ricorrente nel giudizio *a quo* Misasi Raffaele, il quale svolge argomentazioni adesive all'ordinanza di remissione, in particolare sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza.

110

1.3. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, il quale ha concluso per l'infondatezza delle questioni.

Premesso che l'incompatibilità tra il rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale e lo svolgimento di attività professionale per conto di presidi privati convenzionati non scaturisce da un'interpretazione estensiva del secondo e del terzo periodo del comma settimo dell'impugnato art. 4, ma è esplicitamente dichiarata dal legislatore nell'ottavo periodo del medesimo comma, il Presidente del Consiglio osserva, quanto alla denunciata violazione dell'art. 3 della Costituzione, che il divieto di cui trattasi trova ampia e logica giustificazione nella valutazione del legislatore di salvaguardare il perseguimento del superiore interesse dall'indubbio conflitto che deriverebbe dallo svolgimento contemporaneo di altra attività per conto di struttura privata: questa, infatti, in quanto convenzionata con il Servizio sanitario nazionale, deve svolgere verso il medesimo una funzione integrativa in caso di insufficienza della struttura pubblica e non porsi in posizione di contrapposizione o conflitto con essa, conflitto che fatalmente insorgerebbe laddove il professionista operasse contemporaneamente per le due strutture, per l'evidente interesse economico (sia della struttura sia dell'operatore) a dirottare verso il privato il massimo della domanda di prestazioni.

Per quanto riguarda l'asserita violazione degli artt. 4 e 35 della Costituzione, l'Avvocatura dello Stato osserva che lo stesso remittente giustifica l'esistenza nell'ordinamento di norme che vietano ai pubblici dipendenti lo svolgimento di determinate attività a cagione della esclusività del servizio che essi devono rendere alla Nazione.

Circa, infine, il riferimento all'art. 32 della Costituzione, si rileva che non risulta chiaro come la norma impugnata possa incidere negativamente sul sistema organizzativo delineato nella legge n. 833 del 1978.

2.1. — Con altre tre ordinanze fra loro identiche emesse il 18 febbraio 1993 (r.o. nn. 440, 441 e 442 del 1993), il TAR della Calabria ha nuovamente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, settimo comma, della legge n. 412 del 1991, in riferimento agli artt. 3, 32 e 35 della Costituzione. Il remittente svolge argomentazioni analoghe a quelle di cui all'ordinanza sopra esaminata *sub* 1.1., aggiungendo, quanto al riferimento all'art. 32 della Costituzione, che questa Corte deve valutare se il legislatore, nel dettare la norma impugnata, abbia operato un razionale bilanciamento degli interessi in gioco, nonché una ragionevole gradualità di attuazione del diritto alla salute, dipendente dalla obiettiva considerazione delle risorse organizzative e finanziarie a disposizione (sent. n. 455 del 1990).

2.2. — Si sono costituiti Vero Sergio e Arcuri Vincenzo, ricorrenti nei giudizi di cui alle ordinanze nn. 440 e 442 del 1993, insistendo per l'accoglimento della questione e richiamando l'art. 6 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, ai sensi del quale le incompatibilità di cui alla norma impugnata non si applicano ai medici che svolgono attività nell'ambito degli istituti penitenziari.

2.3. — Si è altresì costituita in tutti i giudizi la Unità sanitaria locale n. 7 della Regione Calabria, parte resistente nei giudizi *a quibus*, concludendo per l'infondatezza delle questioni.

Con atti di identico contenuto, la difesa della parte privata osserva in sintesi che non esiste alcuna violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto le strutture private convenzionate presentano una serie di rilevanti attribuzioni di carattere pubblicistico (com'è dimostrato anche dagli artt. 25, 26, 33 e 36 della legge n. 833/78) che giustificano una diversa disciplina rispetto alle strutture private semplici; né degli artt. 4 e 35 della Costituzione, in quanto la limitazione di cui alla norma impugnata risponde all'esigenza di assicurare un'efficiente organizzazione sanitaria evitando il sorgere di conflitti; né, infine, dell'art. 32 della Costituzione, poiché, come già detto, la norma tende proprio ad una migliore organizzazione del sistema sanitario.

2.4. — È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha concluso per l'infondatezza delle questioni, svolgendo argomentazioni identiche a quelle contenute nell'atto di intervento relativo al giudizio introdotto con l'ordinanza n. 258/93 (v. sopra, al punto 1.3.).

3.1. — Il Pretore di Novara — sezione distaccata di Borgomanero — con ordinanza del 26 gennaio 1993 (r.o. 163/93) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma settimo, della legge 30 dicembre 1991, n. 412:

a) in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui la norma, «mentre accorda la garanzia del passaggio anche in soprannumero al rapporto di lavoro a tempo pieno al personale medico a tempo definito in servizio alla data di entrata in vigore della legge che intenda far cessare in questo modo la situazione di incompatibilità del doppio rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale, non appresta alcuna corrispondente garanzia al personale medico che, provenendo dalla identica situazione di fatto, intenda optare invece per la conservazione del solo rapporto convenzionale»;

b) in riferimento agli artt. 4 e 35 della Costituzione, nella parte in cui la norma medesima, «prevedendo la garanzia del passaggio anche in soprannumero al rapporto di lavoro a tempo pieno e quindi garantendo una sostanziale intangibilità dello *status* giuridico-economico già maturato dal medico che opti per questa modalità di cessazione dell'incompatibilità stabilita dalla legge, e — per converso — trascurando ogni analoga garanzia per il medico che intenda optare per la conservazione del solo rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale, provocando in tal modo una marcata e repentina regressione nel trattamento retributivo complessivo, condiziona gravemente, fino ad annullarla nei fatti, la libera scelta formalmente accordata ai medici che abbiano con il Servizio sia un rapporto di lavoro a tempo definito che un rapporto basato su convenzione».

Il giudice *a quo* premette che i ricorrenti — medici titolari nei confronti del Servizio sanitario nazionale di un rapporto di lavoro a tempo definito e, contemporaneamente, di un rapporto in regime convenzionale — hanno proposto ricorso *ex art.* 414 del codice di procedura civile al Pretore in funzione di giudice del lavoro, chiedendo la condanna della u.s.l. competente al pagamento di somme di danaro ritenute di loro spettanza e l'accertamento della illegittimità costituzionale dell'art. 4, settimo comma, della legge n. 412 del 1991; contestualmente, hanno introdotto procedura d'urgenza *ex art.* 700 del codice medesimo, chiedendo la sospensione del termine del 31 dicembre 1992 stabilito dalla norma citata.

Successivamente, i ricorrenti hanno chiesto al Pretore la disapplicazione della sopravvenuta deliberazione della U.S.L. con la quale si disponeva che, in caso di mancata opzione entro il 31 dicembre 1992 per uno dei due rapporti di lavoro, si sarebbe provveduto a confermare il rapporto di dipendenza e a risolvere quello convenzionale.

Ciò posto, il giudice remittente, in punto di non manifesta infondatezza, osserva quanto segue.

Nel disporre che «con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro», la norma in esame impone ai medici che abbiano più di un rapporto, anche di natura convenzionale, con il Servizio sanitario di far cessare tale situazione (definita di «incompatibilità») entro il 31 dicembre 1992.

In particolare i medici che abbiano con il Servizio sia un rapporto di dipendenza a tempo definito *ex art.* 47 della legge 833/1978 che, contestualmente, un rapporto convenzionale *ex art.* 48 della stessa legge, entro il 31 dicembre 1992 devono optare o per il primo oppure per il secondo di essi.

Senonché, lo *status* giuridico-economico del medico che esprima l'opzione in favore del rapporto di dipendenza appare molto diverso, e migliore, rispetto a quello del professionista che invece intenda optare per il rapporto convenzionale.

Infatti, il medico che esprime l'opzione in favore del rapporto di dipendenza gode della garanzia accordata dallo stesso art. 4, comma settimo, della legge 412/91, secondo cui: «A decorrere dal primo gennaio 1993, al personale medico con rapporto di lavoro a tempo definito, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, è garantito il passaggio, a domanda, anche in soprannumero, al rapporto di lavoro a tempo pieno».

Questa garanzia comporta inevitabilmente dei riflessi sul piano del trattamento economico.

Comparando, sotto quest'ultimo aspetto, la situazione del medico titolare del rapporto di dipendenza a tempo definito, nonché del rapporto convenzionale con un massimo di cinquecento assistiti, con la situazione del medico titolare soltanto del rapporto di dipendenza a tempo pieno, non si riscontrano delle differenze retributive di spessore tanto marcato da poter essere ritenuto rilevante ai fini qui in esame.

Se questo è lo *status* di cui godrebbe il medico che scelga il rapporto di dipendenza a tempo pieno, molto diversa, e ben deteriore, è la condizione del professionista che intenda, invece, esprimere l'opzione in favore del solo rapporto di medico convenzionato.

Questi subirebbe un'immediata decurtazione di più del cinquanta per cento del trattamento retributivo complessivo fino ad oggi ricevuto, di talché l'invito fatto dal legislatore alla scelta tra due opportunità appare in realtà una sorta di «costrizione» di fatto a transitare dai rapporti a tempo definito e convenzionale al rapporto a tempo pieno.

Tutto questo è conseguenza del fatto che, mentre si assicura al medico il «passaggio anche in soprannumero al rapporto di lavoro a tempo pieno», la legge non esprime alcuna garanzia di mantenimento del rapporto convenzionale, e ancor meno assicura — a chi opti per il mantenimento del solo rapporto convenzionale — l'attribuzione di un numero di assistiti tale da compensare quel notevole minor introito retributivo, che sarebbe sicura conseguenza della cessazione del rapporto dipendente a tempo definito.

A parte ogni altra considerazione sotto i profili previdenziali, ritiene pertanto il remittente che l'aspetto strettamente economico della nuova situazione nella quale repentinamente i ricorrenti si troverebbero conduce da solo a rimettere la questione alla Corte costituzionale, posto che l'unico accenno a possibili variazioni del quadro retributivo

appena evidenziato si rinviene in termini generici nell'ultima parte dell'art. 4, comma settimo, della legge 412/91, laddove il testo reca: «In sede di definizione degli accordi convenzionali di cui all'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, è definito il campo di applicazione del principio di unicità del rapporto di lavoro a valere tra i diversi accordi convenzionali».

In sostanza, viene rinviata alla contrattazione collettiva la definizione del nuovo rapporto convenzionale, ma la legge non impone che tale definizione avvenga entro il 31 dicembre 1992, né stabilisce un collegamento temporale tra l'avvenuta contrattazione collettiva e la scadenza del termine per effettuare la scelta: la legge, quindi, non rende possibile alcuna valutazione sugli effetti concreti che conseguirebbero all'opzione espressa in favore del rapporto convenzionale.

Dopo aver risolto in senso positivo il problema della possibilità di adottare, nella fattispecie, il richiesto provvedimento di urgenza, ed aver osservato che la rilevanza della questione di costituzionalità appare evidente sia con riferimento alla procedura d'urgenza, sia al già pendente giudizio di merito, la cui competenza funzionale appartiene allo stesso giudice, il remittente solleva la anzidetta questione di costituzionalità contestualmente adottando il provvedimento cautelare, e previa sospensione del giudizio di merito.

3.2. Si è costituito dinanzi a questa Corte Boriolo Piero, ricorrente nel giudizio *a quo*.

La parte privata sottolinea, in particolare, che la norma in esame viola la parità di trattamento complessivo giuridico ed economico che era sempre esistita tra medici a tempo pieno da un lato e medici a tempo definito con rapporto convenzionato dall'altro; se si opta per il solo rapporto convenzionato, infatti, si verifica un marcato peggioramento del trattamento retributivo e previdenziale con perdita anche del punteggio acquisito per i pubblici concorsi. Risulta, pertanto, evidente che la scelta in favore del passaggio al rapporto a tempo pieno diventi in realtà coattiva, in violazione, oltre che dell'art. 3, anche degli artt. 4 e 35 della Costituzione.

3.3. È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale conclude per l'infondatezza della questione, osservando che la situazione del medico che diventa dipendente a tempo pieno della U.S.L. è del tutto diversa da quella del medico che abbandona il rapporto di pubblico impiego per assumere la veste di medico convenzionato e quindi autonomo.

4. — Hanno depositato identiche memorie Misasi Raffaele, Vero Sergio e Arcuri Vincenzo (r.o. nn. 258, 440, e 442/93), i quali, oltre a ribadire le argomentazioni svolte negli atti di costituzione, richiamano in particolare la sentenza di questa Corte n. 355 del 1993, la quale ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'art. 4, decimo comma, del decreto legislativo n. 502/92, che ha fatto obbligo alle strutture pubbliche di garantire l'esercizio della libera professione intramuraria.

5. — Ha altresì depositato memoria il Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine al giudizio introdotto con l'ordinanza del Pretore di Novara (r.o. 163/93).

L'Avvocatura dello Stato eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della questione: in primo luogo in quanto il giudizio *a quo* avrebbe come esclusivo oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, settimo comma, della legge n. 412/91, anche perché la successiva richiesta di disapplicazione della deliberazione della U.S.L. costituirebbe domanda nuova, come tale inammissibile *ex art.* 420 c.p.c.; in secondo luogo, in quanto il remittente ha ormai pronunciato il provvedimento *ex art.* 700 c.p.c. e quindi non è più legittimato a sollevare questioni di costituzionalità attinenti al merito della causa.

Nel merito, l'Avvocatura insiste per l'infondatezza della questione.

Si osserva che la norma impugnata persegue il fine evidente di evitare, da un lato, che uno stesso soggetto possa instaurare, con lo stesso datore di lavoro e sotto forme diverse, una pluralità di rapporti di lavoro, con dispendio di risorse economiche e diminuzione di posti di lavoro, e, dall'altro, che tra l'una e l'altra parte del rapporto pubblico insorga un conflitto di interessi.

Inoltre, le situazioni cui l'opzione potrà dar luogo sono totalmente diverse tra loro, non solo per le forme riguardanti il sorgere, l'esplicarsi e l'estinguersi dei rapporti, ma anche per il contenuto degli stessi, per cui solo *ex post* potrà affermarsi se la scelta operata è stata, sotto i vari profili, la più opportuna.

Considerato in diritto

1.1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, con quattro ordinanze di contenuto sostanzialmente identico, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, settimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, nella parte in cui stabilisce, per i medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale, l'incompatibilità col rapporto d'impiego dell'esercizio dell'attività libero-professionale presso strutture private convenzionate con il Servizio medesimo.

Ad avviso dei remittenti, la norma viola in primo luogo gli artt. 4 e 35 della Costituzione, in quanto pone una preclusione alla libera espressione della personalità dell'individuo — sotto il profilo dell'attività lavorativa — preclusione che non trova adeguata *ratio* giustificativa nell'intento di tutela di altro interesse o valore di pari rango costituzionale. Premesso che non possono nutrirsi riserve di carattere logico-giuridico in ordine al principio di unicità del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario (anche in relazione all'art. 98, primo comma, della Costituzione), si osserva che appare invece di dubbia legittimità l'estensione di tale principio alle situazioni dianzi indicate, tenuto conto del rilievo che il divieto in esame viene a colpire indirettamente i singoli prestatori di lavoro, i quali non sono essi stessi titolari del rapporto convenzionale, rispetto al quale si trovano in posizione di terzietà.

Sarebbe altresì violato l'art. 3 della Costituzione, poiché la norma impugnata discrimina irrazionalmente i soli sanitari che svolgono prestazioni presso istituzioni private aventi regime di convenzionamento, mentre le altre esplicazioni professionali, ancorché erogate in favore di soggetto parimenti privato, non subiscono limitazioni, salvo quella generale della coincidenza temporale con l'attività svolta nell'ambito delle strutture pubbliche.

Infine, risulterebbe violato l'art. 32 della Costituzione, in quanto la norma in esame lede sia il diritto alla salute del singolo cittadino (il quale deve potersi rivolgere indifferentemente a strutture pubbliche o private, senza che siano posti limiti all'attività dei medici), sia l'interesse della collettività al bene della salute, poiché si limita la valorizzazione e la crescita della professionalità e delle esperienze lavorative degli operatori sanitari.

1.2. — Con ordinanza del 26 gennaio 1993, il Pretore di Novara — sezione distaccata di Borgomanero — solleva anch'esso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, settimo comma, della legge n. 412 del 1991, in riferimento agli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione.

Il giudice *a quo* non censura di per sé il regime di incompatibilità stabilito dalla norma anzidetta, bensì la disciplina relativa alle modalità di cessazione delle posizioni di incompatibilità, in base alla quale i medici titolari di un rapporto di lavoro dipendente a tempo definito e contemporaneamente di un rapporto di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale dovevano far cessare tale situazione — optando per l'uno o per l'altro rapporto — entro il 3 dicembre 1992.

Premesso che il medico che opta in favore del rapporto di dipendenza gode della garanzia del passaggio, a domanda, anche in soprannumero al rapporto di lavoro a tempo pieno con sostanziale intangibilità dello *status* giuridico ed economico già maturato, la disciplina impugnata viola, ad avviso del remittente, i menzionati parametri costituzionali, in quanto non appresta in favore del medico che (provenendo dalla identica situazione di fatto) opti per il solo rapporto convenzionale alcuna corrispondente garanzia, né in ordine al mantenimento del rapporto convenzionale, né soprattutto all'attribuzione di un numero di assistiti tale da compensare la marcata e repentina regressione nel trattamento retributivo conseguente a tale scelta: la definizione del nuovo rapporto convenzionale viene, infatti, rinviata alla contrattazione collettiva, ma la legge non stabilisce alcun collegamento temporale tra tale contrattazione e la scadenza del termine per effettuare l'opzione. Ne consegue, in definitiva — conclude il remittente — che la norma *de qua* condiziona gravemente, fino ad annullarla, la libera scelta formalmente accordata ai medici, che si vedono di fatto costretti a transitare al rapporto a tempo pieno.

1.3. — I giudizi, concernendo questioni identiche o strettamente connesse, vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2.1. — La questione sollevata dal TAR della Calabria non è fondata.

L'art. 4, settimo comma, della legge n. 412 del 1991 stabilisce, all'inizio, che «con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale» prevede poi (all'ottavo periodo) che «l'esercizio dell'attività libero-professionale dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico d'impiego, purché espletato fuori dall'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale».

La norma sancisce, innanzitutto, il principio generale della unicità del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale: tale principio era già contenuto in un disegno di legge di riforma del Servizio medesimo all'esame del Parlamento in quello stesso periodo e si ritenne di anticiparlo — inserendolo nella legge n. 412 (legge finanziaria per il 1992) — in quanto considerato, come emerge dai lavori preparatori, particolarmente qualificante e significativo. Dal principio di unicità (che i remittenti, come s'è detto, non contestano minimamente) deriva l'incompatibilità non solo con altri rapporti di lavoro dipendente (pubblico o privato), ma anche con ogni altro rapporto con il Servizio sanitario anche di natura convenzionale.

Per quanto concerne, poi, più specificamente, il personale medico dipendente, la norma in esame conferma, in linea di principio, la facoltà dell'esercizio dell'attività libero-professionale — pur subordinandola ad una serie di condizioni di tempo e di luogo —, ma la esclude in linea assoluta con riferimento a strutture private convenzionate con il Servizio sanitario.

Al riguardo appare evidente come il legislatore abbia inteso attribuire al suddetto principio di unicità del rapporto di lavoro la più ampia accezione, estendendolo fino a ricomprendervi anche i casi in cui il rapporto stesso potesse, a suo giudizio, ugualmente configurarsi, sia pure in maniera indiretta.

2.2. Ciò posto, tale scelta del legislatore non può ritenersi viziata da irragionevolezza, ove si considerino la particolare natura e le funzioni svolte dalle istituzioni sanitarie private convenzionate.

Queste ultime, invero, a seguito della stipula delle convenzioni vengono ad assumere indubbiamente una funzione integrativa e sussidiaria della rete sanitaria pubblica (cfr., in tal senso, sent. n. 173 del 1987), come emerge da numerose disposizioni della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (cfr. artt. 25, 33, 36), e, soprattutto, dall'art. 43 della legge medesima, ai sensi del quale le istituzioni in esame possono ottenere dalle regioni che i loro ospedali siano considerati, ai fini dell'erogazione dell'assistenza sanitaria, presidi delle unità sanitarie locali.

Le indicate peculiari caratteristiche delle istituzioni convenzionate, che valgono certamente a differenziarle da quelle non convenzionate, appaiono sufficienti a far ritenere che la norma impugnata costituisca frutto di una non irragionevole valutazione discrezionale di politica sanitaria. Con essa si è inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico, sulle quali il legislatore ha ritenuto (anche, evidentemente, in base a dati di esperienza) che potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate, con conseguente pericolo di incrinamento della funzione ausiliaria che esse sono chiamate a svolgere; e ciò si è voluto evitare in via generale ed astratta, con apprezzamento anch'esso insindacabile in questa sede.

2.3. — Sulla base delle considerazioni svolte, tutte le censure prospettate dai remittenti vengono a cadere.

Una volta accertato, infatti, che la scelta operata dal legislatore non può ritenersi irrazionale ed anzi appare ispirata dall'intento di assicurare la maggior possibile efficienza dell'organizzazione sanitaria pubblica in attuazione del principio sancito dall'art. 32 della Costituzione, è evidente come non sussista la violazione di alcuno dei parametri invocati: non degli artt. 4 e 35 della Costituzione, in quanto la denunciata limitazione all'esercizio della libera professione — che, del resto, concerne solo uno dei possibili modi dell'esercizio medesimo — è posta a tutela di altri interessi ed esigenze fatti oggetto di tutela costituzionale (cfr. sentt. nn. 103 del 1977, 175 del 1982, 109 del 1983); non dell'art. 3 della Costituzione, data la evidente accertata diversità delle situazioni poste a raffronto; non, infine, dell'art. 32 della Costituzione, essendo la disciplina censurata volta proprio, come s'è visto, a dare attuazione al principio contenuto in detto precetto.

3.1. — Passando alla questione sollevata dal Pretore di Novara, vanno in primo luogo esaminate le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura dello Stato nella memoria illustrativa.

La questione sarebbe inammissibile in primo luogo perché la rilevanza della medesima si fonderebbe su una domanda da qualificarsi «nuova», come tale inammissibile ai sensi delle norme che disciplinano il processo del lavoro. L'eccezione deve essere respinta, in quanto essa attiene strettamente al giudizio *a quo* e soltanto in quella sede è pertanto opponibile (cfr. sent. n. 97 del 1991).

Ulteriore motivo di inammissibilità della questione deriverebbe, ad avviso dell'Avvocatura, dal fatto che il emittente ha sollevato la questione in sede cautelare, dopo aver pronunciato il provvedimento ex art. 700 c.p.c., e quando non era ancora legittimato a sollevare questioni attinenti al merito della causa.

Anche tale eccezione non può essere accolta, considerata la particolarità del caso di specie.

È ben vero, infatti, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (che va qui ribadita: cfr. ad es. ord. n. 286 del 1983, sentt. nn. 186 del 1976, 579 del 1989, 444 e 498 del 1990), l'emanazione del provvedimento d'urgenza, determinando — di regola — la conclusione della fase cautelare, da un lato esaurisce ogni potestà del giudice in quella sede, e, dall'altro, comporta che ogni ulteriore potere decisionale competa al giudice della successiva fase di merito. Ma è osservato che nella fattispecie in esame il giudizio di merito era già pendente ed assegnato al medesimo giudice: tanto basta per escludere che sussistano gli estremi per una dichiarazione di inammissibilità della questione.

3.2. — Nel merito la questione non è fondata.

Si è già avuto modo di osservare come il legislatore, nel dettare la normativa in esame, abbia sancito con rigore il principio di unicità del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale, avendolo ritenuto particolarmente valido al fine di soddisfare l'esigenza, costituzionalmente protetta, di restituire massima efficienza

ed operatività alla rete sanitaria pubblica. Va ora aggiunto che appare altresì conforme alla detta finalità l'aver voluto incentivare la scelta per il rapporto di lavoro dipendente, assicurando in tal caso, a semplice domanda, il passaggio dal «tempo definito» al «tempo pieno» anche in soprannumero.

Ciò posto, il fatto che la norma impugnata non preveda, invece, per il medico che opti per la conservazione del rapporto di natura convenzionale, specifiche garanzie, in particolare in ordine al mantenimento di un trattamento retributivo sostanzialmente corrispondente a quello percepito in costanza del doppio rapporto (rinviando alla disciplina prevista nei futuri accordi convenzionali), non determina la violazione di alcuno dei parametri costituzionali invocati: basta considerare al riguardo, in aggiunta a quanto già sopra rilevato, che la situazione in cui il medico si verrà a trovare è comunque frutto di una sua libera scelta, che tale resta, ovviamente, pur in presenza di elementi di diversità tra le due alternative, naturalmente collegati alle differenti caratteristiche sostanziali dei due tipi di rapporto con il Servizio sanitario nazionale.

Né a diversa conclusione può condurre il fatto che alla scadenza del termine per esercitare l'opzione non fossero ancora intervenuti i nuovi accordi convenzionali *ex art. 48* della legge n. 833 del 1978: anche se sarebbe stato auspicabile che ciò fosse avvenuto al fine di fornire ai soggetti interessati il quadro normativo dettagliato della materia, non può tuttavia certamente ritenersi che detta circostanza abbia comportato una coartazione della scelta e tanto meno, di per sé, una violazione degli artt. 4 e 35 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, settimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria con le ordinanze in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, settimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione, dal Pretore di Novara, sezione distaccata di Borgomanero, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1294

N. 458

Sentenza 15-23 dicembre 1993

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Sanità pubblica - Regione Lombardia - Uffici veterinari periferici dipendenti dal Ministero della sanità - Determinazione di funzioni e compiti - Rapporti di mutua assistenza tra servizi veterinari statali e regionali - Disciplina - Adeguamento agli standards europei in materia di adempimenti comunitari - Intervento con decreto del Ministro della sanità del 18 febbraio 1993 - Spettanza allo Stato.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: 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, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

del giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 26 aprile 1993, depositato in Cancelleria il 5 maggio successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro della Sanità 18 febbraio 1993 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 25 febbraio 1993), recante: «Determinazione di funzioni e compiti degli uffici veterinari del Ministero della Sanità» ed iscritto al n. 14 del registro conflitti 1993;

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e l'atto di intervento del Sindacato Italiano Veterinari Medicina Pubblica;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 1993 il Giudice relatore Mauto Ferri;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia, l'avv. Antonio Funari per il Sindacato Italiano Veterinari Medicina Pubblica e l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 26 aprile 1993 la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione in relazione al decreto del Ministro della Sanità 18 febbraio 1993 recante «Determinazione di funzioni e compiti degli uffici veterinari del Ministero della Sanità».

La ricorrente premette di aver sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni dei decreti legislativi nn. 27 e 28 del 1993, attuativi delle direttive n. 89/608/CEE (mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica), n. 89/662/CEE e n. 90/425/CEE (controlli veterinari e zootecnici su taluni animali vivi e su prodotti di origine animale applicabili negli scambi intracomunitari). Per gli stessi motivi impugna ora il citato Decreto ministeriale, le cui norme porterebbero ulteriore attentato alle competenze regionali costituzionalmente garantite.

2. — In particolare la Regione Lombardia lamenta che l'art. 2 del decreto, elencando i compiti degli uffici veterinari periferici dipendenti dal Ministero della sanità per gli adempimenti CEE, attribuisca compiti che nulla hanno che vedere con l'esercizio delle funzioni statali in materia veterinaria (in tema di profilassi internazionale), ma che ritengono invece alla «determinazione... delle percentuali di controllo (cartolare, materiale, di laboratorio, ecc.) in funzione del tipo di merce e della provenienza» (lett. *a*); all'«applicazione ... dei provvedimenti restrittivi diramati dal ministero della sanità a seguito di decisioni della Comunità Europea o di disposizioni nazionali» (lett. *b*); al «coordinamento» e alla «verifica dell'uniformità ... delle attività di controllo affidate ... ai servizi veterinari delle U.S.S.LL.» (lett. *c*); alla «gestione dei flussi informativi relativi alle merci oggetto di scambio con gli Stati membri della Comunità Europea» (lett. *d*).

Taluni di tali compiti devono essere svolti «in coordinamento con i servizi veterinari delle Regioni a statuto ordinario e speciale, delle Province autonome di Trento e Bolzano e delle U.U.S.S.LL. (lett. *n*)», ovvero «in collaborazione con i servizi veterinari delle Regioni a statuto ordinario e speciale, delle Province autonome di Trento e Bolzano» (lett. *c*). Ma tale prevista collaborazione non farebbe venir meno il fatto che vengono attribuiti in via primaria e permanente ad uffici statali funzioni pienamente rientranti nelle competenze delle Regioni.

3. — Anche l'art. 3 indicherebbe compiti di competenza regionale, con esclusione di quelli previsti alla lett. *b*), che possono apparire invece connessi alle funzioni statali di profilassi internazionale veterinaria.

4. — In ordine all'art. 4 la ricorrente lamenta che, con l'attribuzione di compiti di controllo ai detti uffici statali, si è in sostanza riprodotto un apparato periferico statale sovraordinato agli uffici di settore degli enti locali, quale esisteva prima del trasferimento alle Regioni (avvenuto con l'art. 12, primo comma, lett. *b*) del D.P.R. n. 4 del 14 gennaio 1972); «doppiando» così con una rete di uffici statali gli uffici veterinari delle Regioni.

5. — Quanto all'art. 5 del decreto, la ricorrente osserva che detta norma stabilisce e disciplina altre specifiche attribuzioni degli uffici statali.

Questi ricevono le segnalazioni di arrivo delle merci da parte dei destinatari delle partite di animali e di prodotti di origine animale provenienti da paesi della CEE, ai fini dei controlli previsti dagli artt. 5 e 11 del decreto legislativo n. 28 del 1993 (primo comma); forniscono «informazioni» e «indicazioni» agli uffici veterinari di confine e ai servizi veterinari delle USL a cui viene affidata l'esecuzione dei controlli (secondo comma); provvedono alla preventiva registrazione degli operatori, prevista dall'art. 5, quarto comma, lett. *a*) del decreto legislativo n. 28 del 1993, e «stabiliscono» le convenzioni che gli operatori sono tenuti a stipulare con detti uffici ai sensi dell'art. 5, secondo comma, e dell'art. 11, terzo comma, del medesimo decreto legislativo n. 28 del 1993 (terzo comma).

Infine, l'art. 6 del decreto prevede che i servizi veterinari delle USL prestino «ogni assistenza utile agli uffici veterinari per gli adempimenti CEE al fine della corretta ed efficace applicazione» del decreto legislativo n. 27 del 1993, così ribadendo una sovraordinazione gerarchica degli uffici statali nei confronti dei servizi delle USL; e l'art. 7, primo comma, prevede che gli uffici statali si avvalgano, ove necessario, dell'intervento degli istituti zooprofilattici sperimentali, di altri istituti e laboratori pubblici autorizzati, e del Nucleo antisofisticazione e sanità dell'Arma dei carabinieri: così dimostrando che i compiti di tali uffici, in quanto operativi e di diretta esecuzione dei controlli, invadono la competenza delle Regioni.

6. — A tal fine non rileverebbe, ad avviso della ricorrente, che le funzioni amministrative demandate agli uffici statali si configurino formalmente come strumentali all'adempimento di obblighi comunitari. Ciò perché anche le funzioni amministrative connesse a tale adempimento spettano alla Regione, ai sensi dell'art. 6, primo comma, del D.P.R. n. 616 del 1977, salva la potestà statale di indirizzo e coordinamento prevista dall'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977.

7. — Il decreto impugnato violerebbe inoltre, ad avviso della Regione, il principio di legalità poiché, trattandosi sostanzialmente di un regolamento ministeriale, esso avrebbe dovuto essere previsto espressamente da una disposizione legislativa ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/88. Viceversa non sarebbe possibile rinvenire una tale disposizione; il decreto legislativo n. 28 del 1993 si limita a prevedere che il Ministro della sanità con proprio decreto adotti «le disposizioni emanate dalla Comunità Economia Europea» sulle modalità di applicazione di talune norme delle direttive (art. 5, sesto comma), ovvero adotti «le modalità di applicazione» di talune disposizioni «in conformità alle decisioni della Commissione delle Comunità Europee» (art. 7, ottavo comma; art. 8, quinto comma; art. 11, sesto comma; art. 13, nono comma); ma non attribuirebbe affatto al Ministro una potestà regolamentare svincolata dalle determinazioni degli organi comunitari e diretta a organizzare e disciplinare l'attività degli uffici statali, tanto meno concernenti materie di competenza regionale.

8. — In conclusione, la Regione Lombardia chiede che la Corte dichiari che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro della sanità, prevedere e disciplinare funzioni e compiti degli uffici veterinari periferici del Ministero della sanità attinenti a materie, oggetti e attività spettanti alla Regione, nonché prevedere una posizione di sostanziale sovraordinazione gerarchica di detti uffici statali periferici nei confronti dei servizi veterinari delle unità sanitarie locali; e per l'effetto annulli il decreto ministeriale 18 febbraio 1993, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 12, primo comma, lett. b) del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, all'art. 27 del D.P.R. n. 616 del 1977 ed agli artt. 11, 14 e 32 della legge n. 833 del 1978.

9.1. — Si è costituito nel giudizio il Presidente del consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per il rigetto del ricorso.

La difesa del Governo premette che il decreto impugnato costituisce la diretta manifestazione del necessario adeguamento dell'ordinamento interno alle direttive comunitarie adottate in materia di abolizione dei controlli alle frontiere, nell'ambito della liberalizzazione degli scambi intracomunitari, ed in materia di mutua assistenza e collaborazione tra autorità amministrative degli Stati membri (e tra queste e la Commissione comunitaria). Risulterebbe pertanto evidente la necessità di fornire un sistematico, continuo ed uniforme apporto alle istanze comunitarie, per mezzo di un'unica autorità centrale, titolare delle relative potestà, capace di vincolarsi sul piano comunitario ed internazionale, e capace — al contempo — di far valere il proprio diritto-dovere a tutela della sovranità nazionale.

Ciò premesso, l'Avvocatura, sui singoli motivi del ricorso, osserva quanto segue.

9.2. — Le censure rivolte all'art. 2 del decreto sarebbero prive di fondamento in quanto le funzioni svolte dagli uffici veterinari per gli adempimenti CEE sono essenzialmente di coordinamento, di pianificazione e di verifica, essendo l'attività operativa rimessa agli uffici veterinari delle UU.SS.LL., ai sensi del citato art. 2, primo comma, lett. c).

In particolare, la «determinazione... delle percentuali di controllo...» (art. 2, primo comma, lett. a) andrebbe intesa come determinazione, da operarsi da parte dell'autorità centrale, di un piano base uniforme per l'intero territorio nazionale, da utilizzare come riferimento in relazione ai vari tipi di controllo.

La caduta delle frontiere non sopprimerebbe, infatti, l'esigenza dei controlli (sia per gli scambi intracomunitari che per le importazioni da paesi terzi), anzi la rafforzerebbe rendendo altresì necessaria una uniformità di applicazione al fine di prevenire ed impedire contestazioni in sede comunitaria ed internazionale delle quali lo Stato sarebbe chiamato a rispondere.

9.3. — Anche in ordine all'art. 3 del decreto si presentano evidenti esigenze di uniformità e di responsabilità nell'applicazione della normativa comunitaria.

Tutto ciò non viene messo in dubbio, rileva l'Avvocatura, per le funzioni di cui all'art. 3, primo comma, lett. *b*), ma la competenza statale sarebbe tuttavia indubbia anche per la vigilanza veterinaria sui depositi doganali autorizzati al magazzinaggio, nei quali vengono immessi prodotti di origine animale provenienti da paesi terzi (art. 3, primo comma, lett. *c*), nonché per l'accertamento tecnico-sanitario di cui alla successiva lett. *d*), trattandosi di impianti da sottoporre a valutazione di conformità agli standards europei, per riconoscere o meno l'adeguatezza delle strutture alla normativa comunitaria.

9.4. — L'art. 4 del decreto impugnato, prosegue l'Avvocatura, conferma che le funzioni statali sono di programmazione e di coordinamento dei controlli, al fine della loro uniforme effettuazione sull'intero territorio nazionale.

Queste esigenze unitarie, di programmazione e di coordinamento, non creano tuttavia rapporti di gerarchia tra uffici statali e U.U.S.S.L.L., che sono tenuti invece a collaborare per mantenere efficiente il sistema dei controlli, così come la normativa comunitaria impone. E ciò riceverebbe conferma dal disposto dell'art. 5, secondo comma, dove viene delineata la funzione di raccordo svolta dagli uffici veterinari per gli adempimenti CEE, i quali forniscono «tutte le informazioni ed indicazioni utili per l'esecuzione dei controlli medesimi».

Viene inoltre sottolineato che gli uffici veterinari per gli adempimenti CEE svolgono anche quei compiti di mutua assistenza e di cooperazione di cui al decreto legislativo n. 27 del 30 gennaio 1993. Compiti certamente operativi, ma che altrettanto certamente, ad avviso dell'Avvocatura, rientrano nelle competenze dello Stato (rapporti con la Comunità e con gli altri Stati membri).

9.5. — Quanto, infine, alla eccepita mancanza di base legale del decreto impugnato, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, l'Avvocatura contesta che il decreto stesso presenti contenuto regolamentare. Osserva al riguardo che gli uffici veterinari periferici dipendenti dal Ministero della Sanità sono stati già in precedenza istituiti ed organizzati e che il decreto ministeriale si limita a precisarne funzioni e compiti.

In ogni caso, anche se si trattasse di regolamento, la base legale sarebbe da rinvenire nel disposto dell'art. 7, quarto comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, tenuto anche conto dell'art. 14 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 531, relativo alla pianificazione ed alla programmazione degli interventi veterinari per l'adempimento degli obblighi comunitari.

10. — Ha depositato atto «d'intervento» il Sindacato italiano veterinari medicina pubblica, parte ricorrente in un giudizio avanti il TAR del Lazio avverso il decreto ministeriale in esame, dichiarando di aderire alle ragioni esposte dalla Regione Lombardia ed insistendo per la dichiarazione d'illegittimità e per l'annullamento del decreto impugnato.

Con ordinanza pronunciata all'udienza del 16 novembre 1993, questa Corte, rilevando che nel giudizio sul conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, ha dichiarato inammissibile la domanda d'intervento del detto Sindacato.

Considerato in diritto

1. — La Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro della Sanità del 18 febbraio 1993, recante «Determinazione di funzioni e compiti degli uffici veterinari del ministero della Sanità».

Premesso di aver sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, di varie disposizioni dei decreti legislativi 30 gennaio 1993 n. 27 e n. 28, attuativi, rispettivamente, delle direttive comunitarie n. 89/608 (Mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica) e nn. 89/662 e 90/425 (Controlli veterinari e zootecnici su taluni animali vivi e su prodotti di origine animale negli scambi intracomunitari), la Regione ricorrente lamenta che il Ministro della sanità abbia posto in essere, con il decreto impugnato, una ulteriore disciplina a carattere regolamentare (priva anche di base legale ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988 n. 400) con la quale si sviluppano i contenuti dei due decreti legislativi, recando così nuove lesioni alle competenze regionali costituzionalmente garantite in materia di controlli e di vigilanza veterinaria.

Ne chiede pertanto l'annullamento per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 12, primo comma, lett. *b*) del d.P.R. 14 gennaio 1972 n. 4, all'art. 27 del d.P.R. n. 616 del 1977, ed agli artt. 11, 14 e 32 della legge n. 833 del 1978.

2. — Il ricorso non è fondato.

Occorre preliminarmente osservare, in ordine alla dedotta violazione del principio di legalità (in quanto il provvedimento impugnato, da ritenersi sostanzialmente di natura regolamentare, avrebbe dovuto essere espressamente previsto da una disposizione di legge ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988), che detta censura non può assumere autonomo rilievo indipendentemente dal concreto contenuto dell'atto impugnato, cui occorre pertanto procedere.

3. — Con la sentenza n. 382 del 1993 questa Corte ha già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dalla stessa Regione Lombardia avverso i decreti legislativi n. 27 e n. 28 del 1993, attuativi, come si è detto, di alcune direttive comunitarie in tema di controlli veterinari e di mutua assistenza tra autorità amministrative per la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica.

La citata decisione ha affermato:

a) che nella disciplina impugnata si faceva riferimento ad un'attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri al fine di assicurare l'osservanza della legislazione comunitaria;

b) che dette funzioni, in conseguenza, dovevano ritenersi attribuite allo Stato ai sensi dell'art. 6, lett. a), della legge n. 833 del 1978 («rapporti internazionali e la profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria»).

Occorre sottolineare, infatti, che nella materia della profilassi internazionale, ai sensi della citata norma, deve senz'altro ritenersi compreso anche il sistema dei controlli veterinari che le direttive comunitarie tendono a realizzare, tra l'altro non limitatamente agli scambi intracomunitari ma anche in ordine alle importazioni da Paesi terzi. In virtù della specialità della materia è evidente che l'accezione di «internazionale» cui la norma intende riferirsi in ordine a tale tipo di rapporti è quella di «esterna al territorio nazionale», per il quale invece vigono uniformi condizioni in materia sanitaria e veterinaria, a nulla rilevando che, per altri versi, i rapporti con gli Stati membri della Comunità europea non siano certamente definibili come «internazionali».

4. — Tutte le censure rivolte dalla Regione avverso il D.M. 18 febbraio 1993 (adottato in esecuzione dei citati decreti legislativi) vanno pertanto esaminate alla luce delle indicazioni offerte dalla citata sent. n. 382:

— l'art. 2 del D.M. attribuirebbe — ad avviso della Regione — agli «uffici veterinari per gli adempimenti CEE» compiti estranei all'esercizio delle funzioni statali in materia veterinaria.

In realtà, una volta rilevato che la lett. c) di tale disposizione affida l'esecuzione delle attività di controllo ai servizi veterinari delle UU.SS.LL., agli uffici statali restano riservate solo quelle attività di coordinamento, di pianificazione e di verifica [lett. a), b) e d)] che appaiono coerenti con le necessità di adeguamento alla normativa comunitaria;

— pari esigenze di uniformità e di adeguamento sono evidenti nella disposizione di cui all'art. 3, in tema di controlli, vigilanza, consulenze ed accertamenti sulle modalità e sulle strutture adoperate per il trasporto di animali o per il deposito di prodotti di origine animale;

— l'art. 4, costituisce diretta conseguenza di quanto previsto dagli artt. 5 e 11 del decreto legislativo n. 28 del 1993, i quali prescrivono alcuni controlli veterinari che il D.M. impugnato — «ferme restando le competenze delle regioni...» — attribuisce agli uffici veterinari per gli adempimenti CEE, in collaborazione con i servizi veterinari delle UU.SS.LL. Non è quindi ravvisabile quella «sovraordinazione gerarchica» lamentata dalla ricorrente, se non per quegli specifici compiti (controllo e coordinamento in base alla disciplina comunitaria) già riconosciuti di spettanza statale;

— anche l'art. 5 disciplina esclusivamente prescrizioni direttamente poste dalla disciplina comunitaria mediante gli artt. 5 e 11 del citato decreto legislativo n. 28 del 1993;

— per l'art. 6 la ricorrente lamenta ancora la sovraordinazione degli uffici veterinari statali a quelli regionali, anche se al fine formale dell'attuazione di norme comunitarie; compiti che, comunque, ai sensi dell'art. 6, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, spetterebbero alle Regioni.

Occorre invece rilevare che l'art. 6, esprimendosi in termini di «assistenza utile», non stabilisce rapporti gerarchici ma solo rapporti di mutua assistenza e collaborazione tra i servizi veterinari statali e quelli regionali al fine del rispetto di quella esigenza di uniformità e di coordinamento riconosciuta dalla sent. n. 382 del 1993.

5. — Una volta escluso che l'atto impugnato — inteso nella sua reale portata — abbia comunque inciso sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, la censura relativa alla violazione del principio di legalità diviene, per sé sola, insuscettibile di comportare, anche indirettamente, menomazioni nella sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione e va pertanto dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Ministro della Sanità, prevedere e disciplinare con il decreto ministeriale 18 febbraio 1993 funzioni e compiti degli uffici veterinari per gli adempimenti CEE.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1295

N. 459

Sentenza 15-23 dicembre 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza ed assistenza - Avvocati degli enti pubblici ed avvocati dello Stato - Collocamento a riposo - Trattamento differenziato con riferimento all'età massima pensionabile - Garanzia della pensione minima ma non del raggiungimento di un trattamento pensionistico massimo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (ordinanza n. 362/1992) - Discrezionalità del legislatore - Non fondatezza.

(D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, art. 53).

(Cost., artt. 3 e 38, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: 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, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), promosso con ordinanza emessa il 18 novembre 1991 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Fusco Giulia contro la U.S.L. RM/11, iscritta al n. 661 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti l'atto di costituzione di Fusco Giulia nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 1993 il Giudice relatore Massimo Vari;

Udito l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

Fusco Giulia, coordinatore dell'Ufficio legale della U.S.L. RM/11, impugnava, innanzi al TAR Lazio, la deliberazione n.s.p. 853 prot. 5772 del 31 maggio 1991, con la quale era stato disposto il suo collocamento a riposo per limiti di età (65 anni), lamentando, tra l'altro, la omessa considerazione, da parte del provvedimento, del mancato raggiungimento, al compimento del 65° anno di età, del massimo della pensione.

Con ordinanza emessa il 18 novembre 1991 (pervenuta alla Corte Costituzionale il 22 settembre 1992), il predetto Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione:

Secondo il giudice remittente, la previsione per cui i dipendenti delle U.S.L. debbono essere collocati a riposo al raggiungimento del 65° anno di età contrasta con i parametri invocati, consentendo che siano collocati a riposo anche gli avvocati delle U.S.L. (come, nella specie, la ricorrente, coordinatore dell'ufficio legale della U.S.L. RM/11). Ad avviso del TAR, non si può revocare in dubbio che i fini degli enti pubblici abbiano in comune con quelli dello Stato il perseguimento del pubblico interesse, mentre sussiste una sostanziale parità — o comunque indubbia similitudine — tra le funzioni che i legali degli enti pubblici sono chiamati a svolgere nei settori di loro competenza e quelle attribuite dalla vigente normativa agli avvocati dello Stato.

I primi dovrebbero godere del medesimo trattamento degli avvocati dello Stato, che possono andare a riposo al compimento del 70° anno di età, attesa la sostanziale parità di funzioni, nel comune perseguimento del pubblico interesse.

Nel presente giudizio si è costituita la ricorrente, rappresentata e difesa dall'avv. Mario Ettore Verino, il quale ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento della questione.

È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza della medesima, osservando come non sia sufficiente una pretesa omogeneità di posizioni per pretendere l'estensione di norme in deroga alla regola generale del collocamento a riposo al 65° anno di età, mentre del tutto improprio appare il riferimento all'art. 38, secondo comma, della Costituzione, norma invocabile solo quando il collocamento a riposo impedisca il raggiungimento del minimo pensionistico.

Considerato in diritto

Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il TAR Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, norma che, nello stabilire, per i dipendenti delle U.S.L., il collocamento a riposo al raggiungimento del 65° anno di età, assoggetta ad una siffatta regola anche gli avvocati.

Secondo il giudice remittente risulterebbero, in pari tempo, violati sia il principio di eguaglianza ex art. 3 della Costituzione, a causa del trattamento irragionevolmente deteriore riservato agli avvocati degli enti pubblici rispetto agli avvocati dello Stato, i quali ultimi vengono collocati a riposo a 70 anni, sia il principio del massimo di effettività della garanzia del diritto sociale alla pensione, riconosciuto a tutti i lavoratori dal secondo comma dell'art. 38 della Costituzione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, nella parte in cui non prevede l'elevazione a 70 anni dell'età pensionabile, al fine di far conseguire il massimo della pensione, è da reputare non fondata, secondo l'orientamento più volte espresso da questa Corte (v., da ultimo, ordinanza n. 362 del 1992).

Muovendo, per ragioni di logica espositiva, dal secondo dei richiamati parametri costituzionali, la Corte torna a rammentare il ripetuto proprio insegnamento secondo il quale, nel vigente quadro di riferimento normativo, sono affidati alla discrezionalità del legislatore la determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali, il rafforzamento della tutela previdenziale, le variazioni dei trattamenti, salvo l'assicurazione, per tutti i lavoratori, della pensione minima, cui è finalizzato il lavoro prestato e la determinazione dell'età lavorativa, per la tutela delle esigenze di vita e la soddisfazione dei bisogni (v. sentenza n. 440 del 1991).

In altre parole, va apprezzato e protetto il prolungamento dell'età lavorativa perchè al lavoratore sia garantita la pensione al minimo e, in questo senso, la Corte ha già provveduto a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma qui impugnata, nella parte in cui non consente al personale ivi contemplato che, al raggiungimento del limite di età per il collocamento a riposo, non abbia compiuto il numero degli anni necessari per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, a richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il 70° anno di età (v. sentenza n. 90 del 1992).

Non può, invece, godere di eguale protezione e garanzia il raggiungimento di un trattamento pensionistico massimo che è obiettivo non rientrante in finalità costituzionalmente protette, ma solo in linee di tendenza allo stato giustificate da situazioni peculiari e particolari, mentre non importa lesione del precetto di cui all'art. 38, secondo comma, della Costituzione, la mancata garanzia del raggiungimento di tale pensione massima indiscriminatamente per tutti i dipendenti pubblici.

Fermo quanto sopra e passando a valutare l'ulteriore doglianza del giudice *a quo*, in relazione alla lamentata disparità rispetto agli avvocati dello Stato che vengono collocati a riposo al 70° anno di età, deve escludersi che la disciplina generale dell'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 contrasti con l'art. 3 della Costituzione, per non aver apprestato analogo trattamento in favore degli avvocati delle Unità sanitarie locali.

L'ordinanza di rimessione si dilunga ad illustrare le affinità che, sul piano funzionale, connotano le due categorie di avvocati qui considerate. Ma trascura la peculiarità propria dell'ordinamento degli avvocati dello Stato, nell'ambito del quale il cennato principio del collocamento a riposo a 70 anni è coerente, tra l'altro, con la disposta equiparazione ai magistrati dell'Ordine giudiziario nei limiti dell'art. 23 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e risponde, in ogni caso, a discrezionale apprezzamento del legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1296

N. 460

Sentenza 15-23 dicembre 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza ed assistenza - UU.SS.LL. - Primari e direttori di farmacia - Collocamento a riposo - Trattenimento in servizio in riferimento all'età massima pensionabile - Discrezionalità del legislatore a fronte di categorie assimilate ma non omogenee - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (ordinanza n. 320/1992) - Non fondatezza.

(Legge 19 febbraio 1991, n. 50, artt. 1 e 3).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: 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, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge 19 febbraio 1991, n. 50 (Disposizioni sul collocamento a riposo del personale medico dipendente), promosso con ordinanza emessa il 25 marzo/13 maggio 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna sui ricorsi riuniti proposti da USAI Cecilia contro la U.S.L. n. 20 della Sardegna ed altri, iscritta al n. 687 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti l'atto di costituzione di Usai Cecilia nonchè l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 1993 il Giudice relatore Massimo Vari;

Uditi l'avv. Giovanni M. Lauro per Usai Cecilia e l'Avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

Con ordinanza emessa il 25 marzo/13 maggio 1992, il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna — nel giudizio di impugnazione del provvedimento della USL n. 20 della Sardegna, che aveva rigettato l'istanza di trattenimento in servizio di Usai Cecilia fino al compimento del 70° anno di età nonché del provvedimento che aveva disposto l'esonero dal servizio della ricorrente e il suo collocamento in quiescenza a decorrere dal 27 ottobre 1991 — sollevava, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge 19 febbraio 1991, n. 50 (Disposizioni sul collocamento a riposo del personale medico dipendente), nella parte in cui non estendono i benefici previdenziali disposti a favore del primario di ruolo anche al farmacista dirigente.

Il Collegio remittente — ricordato che la Corte aveva respinto analoga questione con ordinanza n. 193 del 1992 — dubitava della conformità alla Costituzione di dette norme, nella parte in cui limitano il beneficio del raggiungimento del massimo pensionabile, attraverso il mantenimento in servizio oltre i 65 e non oltre i 70 anni, ai soli primari, con esclusione di alcune delle restanti figure sanitarie apicali e, segnatamente, del farmacista dirigente.

Secondo l'ordinanza sussisterebbero profili di disparità di trattamento finora non esplicitamente prospettati e considerati dalla giurisprudenza della Corte. Più in particolare, la legge n. 50 del 1991 avrebbe irragionevolmente discriminato una figura rispetto ad altra nell'ambito di una medesima categoria che il legislatore ha considerato e disciplinato unitariamente, ai fini delle deroghe al collocamento a riposo ex art. 6 della legge 10 maggio 1964, n. 336, confermate dall'art. 5 del decreto-legge 2 luglio 1982, n. 402 (convertito con modificazioni nella legge 3 settembre 1982, n. 627), vale a dire quella che ricomprende «i sovrintendenti sanitari, i direttori sanitari, i direttori di farmacia e i primari».

Si costituiva in giudizio la parte privata, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Arlini e Giovanni M. Lauro.

La memoria di costituzione, nel ricivocare le vicende legislative che hanno accomunato le qualifiche professionali qui considerate, rilevava, tra l'altro, che tra primari e direttori di farmacia, v'è omogeneità sia di comparto di contrattazione che di livello di qualifica funzionale.

Interveniva, altresì, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per la infondatezza della questione, vertendosi in materia di legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore, a fronte di categorie assimilate, ma non omogenee.

Fissata per il giudizio sulla questione la Camera di consiglio del 24 marzo 1993; la parte privata depositava una memoria illustrativa, nella quale, ribadita la differenza della questione in esame rispetto a quelle oggetto di alcune precedenti pronunzie della Corte, e, segnatamente a quella di cui alla sentenza n. 440 del 1991, si chiedeva la rimessione del giudizio ad una successiva udienza pubblica.

Veniva, pertanto, fissata per la discussione l'udienza del 16 novembre 1993, nell'imminenza della quale la parte privata ha depositato una ulteriore memoria illustrativa, che, richiamate le connessioni tra la legge n. 50 del 1991 e la precedente legge n. 336 del 1964, ribadisce che non troverebbe giustificazione una differenziazione tra primari ospedalieri ed altri apicali delle USL e degli ospedali, «per lo meno se sanitari», essendo la regolamentazione fondamentale del rapporto unitaria.

Si insiste, pertanto, nella richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

Con l'ordinanza in epigrafe, il TAR Sardegna dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge 19 febbraio 1991, n. 50 (Disposizioni sul collocamento a riposo del personale medico dipendente), nella parte in cui non estendono i benefici previdenziali, previsti a favore dei primari di ruolo, anche al farmacista dirigente.

La questione di costituzionalità delle norme in parola, invero non nuova per la giurisprudenza della Corte (v., da ultimo, ordinanza n. 320 del 1992), va ancora una volta dichiarata non fondata, in mancanza, negli ulteriori profili qui dedotti, di elementi tali da indurre a mutare il precedente orientamento.

Giova ricordare che le disposizioni della cui legittimità si discute stabiliscono che «i primari ospedalieri di ruolo che non abbiano raggiunto il numero di anni di servizio effettivo necessario per conseguire il massimo della pensione possono chiedere di essere trattenuti in servizio fino al raggiungimento di tale anzianità e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età», limitando, peraltro, il beneficio ai primari ospedalieri non collocati a riposo alla data di entrata in vigore della legge.

Si è in presenza, dunque, di una disciplina che si discosta dalla regola, valida in linea generale per il pubblico impiego, del collocamento a riposo a 65 anni; principio, quest'ultimo, al quale il legislatore ha apportato nel tempo varie eccezioni.

Prima della disposizione sospettata di incostituzionalità nel presente giudizio, una di queste eccezioni si rinviene nell'art. 6 della legge n. 336 del 1964, il quale dispose il trattenimento in servizio fino al compimento del 70° anno di età dei sovrintendenti sanitari, dei direttori sanitari, dei direttori di farmacia e dei primari che, alla data di entrata in vigore della stessa legge, occupassero un posto di ruolo. A tale norma seguì, poi, quella dell'art. 5 del decreto-legge n. 402 del 1982 che, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 627 del 1982, si limitò, come la Corte ha già avuto occasione di rilevare (v. sentenza n. 134 del 1986), a ripristinare o, comunque, a confermare la deroga, nei precisi limiti stabiliti nel 1964, cioè esclusivamente a favore di quei soggetti che, alla data di entrata in vigore della precedente legge n. 336 del 1964, occupavano un posto di ruolo nelle funzioni ivi indicate. La riaffermazione, nel settore dell'impiego sanitario, della regola generale avvenne, invece, con l'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, con il quale si pose la parola fine alle eccezioni in materia, stabilendo il collocamento a riposo obbligatorio d'ufficio al compimento del 65° anno di età per il personale sanitario e tecnico laureato, amministrativo, di assistenza religiosa e professionale e, al compimento del 60° anno di età, per il restante personale. Per contro, il decreto-legge n. 402 del 1982, ancorché successivo, ebbe, come sopra osservato, il solo fine di confermare la deroga nei termini già fissati nel 1964. A conclusione dell'evoluzione legislativa in materia, si colloca il beneficio reintrodotta, solo per i primari ospedalieri di ruolo, dall'art. 1 della legge n. 50 del 1991, unitamente alla riconferma (nel terzo comma dello stesso art. 1) della disciplina della legge n. 336 del 1964 e del decreto-legge n. 402 del 1982, con i relativi limiti di tempo e di soggetti. Così ricostruito il quadro normativo, è da osservare come il giudice *a quo* — invocando l'art. 3 della Costituzione — riproponga la questione già affrontata dalla Corte e definita più volte alla luce del principio per cui non è dato rinvenire una garanzia generale che contempra, per tutti i pubblici dipendenti, il collocamento a riposo oltre il limite del 65° anno, per il conseguimento del massimo trattamento pensionistico, ma solo specifiche deroghe a favore di determinate categorie, disposte dal legislatore in virtù di discrezionale apprezzamento delle ragioni varie e diverse che, di volta in volta, si presentano per ciascuna di esse (v. ordinanza n. 193 del 1992).

A tale principio non rimane, perciò, che rinviare, senza che a diverse conclusioni — sul piano di una eventuale disparità di trattamento apprezzabile *ex art. 3* della Costituzione — possa indurre il rilievo, contenuto nell'ordinanza di rimessione, della constatata pari considerazione dei farmacisti dirigenti accanto ai primari, nell'ambito della legge n. 336 del 1964 e del decreto-legge n. 402 del 1982. Come si è già detto, fu questa una normativa derogatoria, superata dalla reintroduzione, per detti dipendenti sanitari, del principio del collocamento a riposo al 65° anno di età (v. art. 53 del d.P.R. n. 761 del 1979). Ove si muova da questa premessa, non può convenirsi con la prospettazione volta a porre, come emerge dall'ordinanza del TAR Sardegna, la questione non in termini di estensione della più recente disciplina di favore, quanto piuttosto di ingiustificata limitazione della stessa, in pregiudizio di soggetti in precedenza destinatari di analogo trattamento. In conclusione, la circostanza che, dopo la ricomposizione del generale quadro ordinamentale, il legislatore, nel suo apprezzamento discrezionale, abbia ritenuto di ulteriormente disattenderlo in favore dei soli primari ospedalieri, dettando le norme degli artt. 1 e 3 della legge n. 50 del 1991, non vale a fondare alcuna aspettativa per eguale trattamento privilegiato da parte dei farmacisti dirigenti che, dal punto di vista della tipica professionalità, delle competenze e delle responsabilità, non possono essere, naturalmente, identificati con i primari ospedalieri. E questo senza che occorra addentrarsi, attesa oltretutto la relatività, e non assolutezza, di ogni definizione e classificazione in materia, nella questione, sulla quale si sofferma il giudice *a quo*, se i farmacisti dirigenti e i primari ospedalieri, in ragione delle affinità nel trattamento economico e normativo e nella comunanza di principi ed istituti rinvenibili negli accordi in materia, siano stati o meno considerati dal legislatore come unica ovvero diverse categorie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 19 febbraio 1991, n. 50 (Disposizioni sul collocamento a riposo del personale medico dipendente), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 461

*Ordinanza 15-23 dicembre 1993***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Locazione - Immobili urbani ad uso non abitativo - Sfratto per morosità - Sanatoria - Applicabilità - Esclusione per i contratti stipulati ai sensi della legge n. 392/1978 - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (ordinanza n. 6/1985) - Manifesta infondatezza.****(Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 55).****(Cost., art. 3).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), promosso con ordinanza emessa il 17 febbraio 1993 dal Pretore di Verona nel procedimento civile vertente tra Angela Reni e la Società Caffè Lamberti, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 3 novembre 1993 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Ritenuto che, nel corso di un procedimento civile di sfratto per morosità intimato dalla locatrice Angela Reni alla Società Caffè Lamberti, conduttrice di un immobile adibito ad uso diverso da quello di abitazione, il Pretore di Verona, con ordinanza emessa il 17 febbraio 1993, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), nella parte in cui esclude che la sanatoria della morosità nel pagamento del canone si applichi alle locazioni di immobili urbani ad uso non abitativo stipulate successivamente all'entrata in vigore della stessa legge;

che il giudice rimettente osserva come l'interpretazione della disposizione sia tuttora dibattuta. Secondo un indirizzo, inizialmente fatto proprio dalla Corte di cassazione, la sanatoria della morosità prevista dall'art. 55 della legge n. 392 del 1978 si dovrebbe applicare anche alle locazioni di immobili adibiti ad uso diverso da quello abitativo stipulate successivamente all'entrata in vigore della legge stessa; secondo un più recente ed opposto orientamento, accolto dalla stessa Corte, la possibilità di sanatoria riguarderebbe solo il regime transitorio;

che la disposizione denunciata, seguendo questa seconda e più restrittiva linea interpretativa, condivisa dal giudice rimettente, sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto discrimina il trattamento dei conduttori, dettando una disciplina ad essi più favorevole nel regime transitorio rispetto a quella loro riservata con riferimento ai contratti stipulati dopo l'entrata in vigore della legge n. 392 del 1978;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata, in quanto la norma denunciata, limitando nella disciplina a regime ai soli conduttori di immobili ad uso di abitazione la sanatoria della morosità, rispetta, sotto il profilo della ragionevolezza, il principio di eguaglianza. Difatti la situazione da disciplinare nel passaggio dal precedente al nuovo regime delle locazioni sarebbe diversa e non comparabile rispetto a quella che si presenta quando la nuova normativa è operante. In quest'ultimo caso sarebbe ragionevole la scelta del legislatore di regolare la morosità secondo le norme generali sull'inadempimento e sulla risoluzione del contratto, mentre quando una nuova normativa interviene nei rapporti in corso modificandone alcuni tratti, con l'aumento del canone a scaglioni, secondo la data di inizio del rapporto, sarebbe giustificato disciplinare in via transitoria le conseguenze di tali modificazioni, trattando in modo diverso le differenti situazioni.

Considerato che, a parte quanto questa Corte ha già osservato incidentalmente in ordine all'applicabilità della norma denunciata a tutti i contratti di locazione stipulati in regime di equo canone (ordinanza n. 6 del 1985), la questione sollevata dal Pretore di Verona concerne una delle interpretazioni dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978, che limita la possibilità di sanare la morosità del conduttore con il pagamento dei canoni scaduti in sede giudiziale solamente per i contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della legge n. 392 del 1978;

che, anche così interpretata, la norma non è in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto le due categorie, previste dal legislatore del 1978, dei rapporti locativi iniziati dopo l'entrata in vigore della legge n. 392 e di quelli in corso al momento di entrata in vigore della legge stessa non sono omogenee (ordinanze n. 222 del 1987 e n. 251 del 1983). Difatti nella disciplina transitoria il mutamento legislativo incide sulla posizione delle parti contrattualmente stabilita, modificando anche l'ammontare del canone, e può giustificare la scelta del legislatore di consentire, solo in questa fase, la possibilità per il conduttore di sanare la morosità in sede giudiziale;

che pertanto la questione di legittimità costituzionale sollevata da Pretore di Verona è manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Pretore di Verona con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1298

N. 462

Sentenza 16-24 dicembre 1993

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione - Procura della Repubblica presso il tribunale di Milano e Senato della Repubblica - Richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Citaristi Severino - Negazione parziale - Richiesta di declaratoria circa la non spettanza al Senato di modificare la ricostruzione del fatto penalmente rilevante e la sua qualificazione giuridica - *Ius superveniens*: legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 - Intervenuta modifica dell'art. 68, secondo comma della Costituzione - Insussistenza di un interesse attuale delle parti ad ottenere una pronuncia di merito - Improcedibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: 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. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, iscritto al n. 23 del registro conflitti 1993, notificato il 15 giugno 1993, depositato in cancelleria il successivo 3 luglio, per conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica, sorto in relazione alle deliberazioni dell'Assemblea nella seduta del 18 marzo 1993, con le quali l'autorizzazione a procedere nei confronti del Sen. Severino Citaristi è stata negata per i capi di imputazione concernenti le ipotesi di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio (lettere *a, c, e e g* della domanda formulata il 6 novembre 1992 e trasmessa dal Ministro di grazia e giustizia al Senato della Repubblica il 18 novembre 1992; lettere *a, c, e e f* della domanda formulata il 16 dicembre 1992 e trasmessa dal Ministro di grazia e giustizia al Senato della Repubblica il 5 gennaio 1993) ed è stata concessa per i capi di imputazione concernenti le ipotesi di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti (lettere *b, d, f e h* della richiesta in data 6 novembre 1992 e lettere *b, d e g* della richiesta in data 16 dicembre 1992);

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

Udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 1993 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avv. Valerio Onida per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e l'Avv. Stefano Grassi per il Senato della Repubblica;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato il 19 maggio 1993 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo a questa Corte di dichiarare, sulla base degli artt. 68, 101, 102, 104 e 112 della Costituzione, che spetta all'autorità giudiziaria e, nella specie, al pubblico ministero, in sede di indagini preliminari e di esercizio dell'azione penale, ricostruire il fatto e deciderne la qualificazione giuridica, mentre spetta all'Assemblea legislativa di appartenenza concedere o negare l'autorizzazione a procedere, di cui all'art. 68, secondo comma, della Costituzione, in relazione alle predette ricostruzione e qualificazione giuridica, senza possibilità di modificarle ovvero di apporre condizioni o termini alla concessa autorizzazione. Conseguentemente, lo stesso ricorrente chiede che siano annullate, per violazione dei predetti parametri costituzionali, le deliberazioni del Senato della Repubblica in data 18 marzo 1993 — con le quali l'autorizzazione a procedere nei confronti del Sen. Severino Citaristi è stata negata in relazione ai capi di imputazione concernenti le ipotesi di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio ed è stata, viceversa, concessa per i capi di imputazione concernenti i reati di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti — e che la richiesta di autorizzazione sia pertanto rinviata al medesimo Senato per una nuova deliberazione.

2. — Sotto il profilo dell'ammissibilità del conflitto, il ricorrente osserva, riguardo alla propria legittimazione, che, ai sensi dell'art. 112 della Costituzione, titolare del potere-dovere di esercitare l'azione penale è il pubblico ministero, con l'unica eccezione, posta con legge costituzionale, del collegio inquirente per i reati ministeriali. Sicché deve ritenersi che l'organo competente a dichiarare definitivamente la volontà dello Stato in ordine all'esercizio dell'azione penale sia l'ufficio del pubblico ministero procedente e, quindi, nella specie, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano.

Per quanto riguarda i requisiti oggettivi di ammissibilità del conflitto, il ricorrente osserva che, avendo il Senato della Repubblica svolto una attribuzione espressamente prevista nell'art. 68, secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di quest'ultima può esser sindacato dalla Corte costituzionale nell'ambito di un conflitto tra poteri allorquando quell'esercizio abbia comportato lesioni di attribuzioni costituzionali di altri poteri dello Stato a causa del suo svolgimento non conforme ai principi della Costituzione (sent. n. 1150 del 1988).

3. — Nel merito il ricorrente osserva che le indagini preliminari, le quali seguono all'atto genetico del procedimento penale, cioè alla notizia di reato, si svolgono in relazione a un fatto che appare essere penalmente rilevante. A tale fatto, prosegue il ricorrente, sarà data una compiuta qualificazione giuridica nel momento di esercizio dell'azione penale, attraverso la formulazione dell'imputazione, atto proprio del pubblico ministero. In relazione allo stesso fatto, che appare penalmente rilevante, la Camera delibera di concedere o di negare l'autorizzazione, senza poter ingerirsi nei profili della ricostruzione del medesimo fatto o della sua qualificazione giuridica, i quali in questa fase sono riservati dalla Costituzione al pubblico ministero.

Nel caso di specie, benchè ogni singolo episodio di versamento del denaro fosse idoneo a legittimare indagini sia in relazione al reato di corruzione sia in relazione alla violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti, si è in presenza, tuttavia, di un unico fatto riconducibile a diverse figure delittuose. Di fronte ad esso il Senato della Repubblica, nel concedere l'autorizzazione per una qualificazione e non per l'altra, attraverso una votazione avente ad oggetto, non già i singoli capi d'imputazione, ma blocchi di contestazioni individuati in relazione alla qualificazione giuridica ad essi attribuita nella richiesta di autorizzazione, ha esorbitato dalle proprie attribuzioni, poiché non ha potuto apprezzare la corrispondenza fra i singoli fatti e la relativa qualificazione giuridica, ma ha potuto solo esprimere interpretazioni di ordine generale in tema di diritto penale sulla applicazione della legge.

4. — Il ricorso per conflitto di attribuzioni è stato dichiarato ammissibile in via di prima e sommaria deliberazione da questa Corte con ordinanza n. 264, depositata in data 1 giugno 1993. Nel termine a tal fine fissato, la ricorrente Procura della Repubblica ha provveduto alla notificazione del ricorso e dell'indicata ordinanza.

5. — Si è ritualmente costituito in giudizio il Senato della Repubblica, chiedendo a questa Corte, con riserva di ulteriori memorie, di accertare che le deliberazioni contestate sono immuni da vizi di procedimento e non svolgono erronee valutazioni sui presupposti richiesti per il valido esercizio del relativo potere.

6. — In prossimità dell'udienza del 5 ottobre 1993 hanno depositato memorie sia il ricorrente, sia il resistente.

Oltre a ribadire argomenti già svolti nel ricorso, la difesa della Procura di Milano sottolinea che, poiché il Senato della Repubblica non ha deliberato distintamente su ciascun episodio contestato al Sen. Citaristi, ma ha votato in blocco la richiesta articolandola artificiosamente in due parti, come se questa fosse duplice, deve ritenersi che il contenuto delle deliberazioni di diniego impugnate sia, non già quello di una semplice risposta negativa alla richiesta di autorizzazione, ma quello di una decisione mirante (e oggettivamente idonea) a condizionare indebitamente l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero richiedente.

Quanto ai profili di merito, la ricorrente Procura afferma che il potere attribuito alle singole Camere è un potere circoscritto e funzionalizzato, esercitabile legittimamente nei limiti, con i criteri e le modalità, che, sebbene non descritti esplicitamente dalla Costituzione, discendono dalla natura e dalla *ratio* proprie di tale istituto, vale a dire dall'esigenza di garantire, non le persone dei parlamentari, ma le Camere cui essi appartengono, dal rischio che iniziative improprie e persecutorie dell'autorità giudiziaria si traducano in una minaccia alla libertà e all'indipendenza della rappresentanza politica.

Spetta, quindi, alla Corte, in sede di conflitto di attribuzione, verificare se la decisione parlamentare sia collegata all'esistenza del presupposto costituzionale necessario per addivenire all'eventuale diniego, vale a dire il carattere improprio e persecutorio dell'azione giudiziaria, poiché solo in tal caso quest'ultima appare lesiva dell'indipendenza del Parlamento.

Nel caso di specie, ad avviso del ricorrente, il Senato avrebbe ecceduto dalle proprie attribuzioni, dal momento che, senza mai esprimere dubbi sulla fondatezza della richiesta, ha fatto propria una delle tesi avanzate in giurisprudenza circa la non configurabilità del reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, in conseguenza della mancata individuazione del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio colpevole ovvero dell'ufficio o dell'ambito funzionale dove sarebbe intervenuto un qualche atto rispetto al quale operare la valutazione della conformità o della contrarietà ai doveri d'ufficio. Il Senato, peraltro, non ha tenuto conto del fatto che la richiesta di autorizzazione a procedere deve intervenire in un momento in cui l'attività di indagine è appena iniziata ed in cui, quindi, non è possibile formulare altro che ipotesi di reato meramente indicative e suscettibili di ulteriori approfondimenti.

7. — Nella sua memoria di udienza il Senato della Repubblica, con riferimento ai requisiti soggettivi di ammissibilità, osserva che, pur ammettendo che sulla base della precorsa giurisprudenza costituzionale è difficile negare in questo caso al pubblico ministero la natura di organo dotato di competenze costituzionali esercitabili in maniera autonoma e indipendente, è tuttavia possibile dubitare che la Procura della Repubblica sia l'organo dell'ufficio del pubblico ministero abilitato a esprimere definitivamente la volontà del potere attribuito dall'art. 112 della Costituzione. Infatti, oltre ai vincoli gerarchici che caratterizzano i rapporti tra i diversi uffici del pubblico ministero (con particolare riferimento ai poteri di «sorveglianza» e di avocazione del procuratore generale presso la Corte d'appello), occorre considerare che il giudice per le indagini preliminari, in sede di esame della richiesta di archiviazione, può ben lamentare la lesione del proprio potere giurisdizionale in relazione all'impossibilità di ordinare ex art. 409, quinto comma, la redazione coatta del capo d'imputazione.

Per quel che concerne i profili oggettivi di ammissibilità, il resistente osserva che, pur essendo indiscutibile la prospettazione di un conflitto per interferenza nel caso che il diniego di autorizzazione sia frutto di valutazioni erronee o comunque viziate nel procedimento (v. sent. n. 1150 del 1988), la sussistenza in concreto della materia del conflitto

deve dipendere dall'esistenza di vizi di legittimità tali da incidere sulla titolarità e sul rispetto dei limiti esterni al potere. E ciò, secondo la stessa parte, non si verifica nel caso dell'esercizio del potere di cui all'art. 68, secondo comma, della Costituzione, in quanto ciascuna Camera, con valutazione del tutto discrezionale, si limita a porre in essere una «condizione di procedibilità» del giudizio penale, che ben difficilmente è in grado di menomare il potere del pubblico ministero previsto dall'art. 112 della Costituzione. Oltretutto per la sua natura di atto politico che non necessita di alcuna motivazione, la decisione delle Camere concorre, infatti, a definire la portata del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, sicché non può ipotizzarsi un conflitto quando, come nel caso, sorgano soltanto divergenze sulle valutazioni tecnico-giuridiche sottese all'esercizio di ciascuno dei poteri concorrenti e non si lamenta un impedimento all'esercizio del proprio potere.

Nel merito, il Senato rileva che la richiesta di autorizzazione a procedere formulata dal pubblico ministero non solo deve «enunciare» il fatto (inteso in senso naturalistico), ma deve anche «indicare» le norme di legge che si assumono violate e, quel che più conta in questa sede, gli «elementi» sui quali si fonda la richiesta (art. 111 disp. att. c.p.p.). La previsione dell'obbligo di indicare, oltre al fatto e alle norme di legge violate, gli «elementi», cioè le prove o gli indizi di reità che consentano una valutazione adeguata della richiesta, non avrebbe alcun senso se non fosse necessario precisare con esattezza il contenuto dell'ipotesi di reato per la quale si intende giungere a un'imputazione. In sostanza, osserva il Senato, se le indagini oggetto dell'autorizzazione si riferiscono, non al «fatto» cui poi sarà data compiuta qualificazione, ma, come sostiene la stessa Procura, al «fatto penalmente rilevante», ciò significa che il fatto dev'essere necessariamente connesso con una qualificazione giuridica al fine di consentire che su quest'ultima possa esprimersi consapevolmente la Camera di appartenenza.

Nel caso di specie, l'autorizzazione è stata richiesta per distinte «regiudicando» e, quindi, dev'esser concessa o negata per ciascuna di esse senza che possa in alcun modo considerarsi arbitrario o irragionevole che il Senato abbia votato le richieste (del resto, secondo una consolidata prassi) per blocchi separati riferiti alle distinte contestazioni. Affermare che il Senato, nell'agire in tal modo, ha evitato di apprezzare la corrispondenza tra i singoli fatti e le relative qualificazioni giuridiche attribuite dal richiedente significa operare una inammissibile censura sulle modalità con le quali il Senato si è determinato a votare in base al proprio regolamento (art. 102, quinto comma). Allo stesso modo, continua il resistente, censurare la valutazione effettuata dal Senato come un tentativo di riqualificazione giuridica del fatto e di affermazione di un potere di interpretazione autentica, come fa la Procura ricorrente, significa dimenticare che l'attribuzione del potere di concedere o di negare l'autorizzazione a procedere e, quindi, del potere di verificare la qualificazione giuridica dei fatti formulata nella richiesta implica necessariamente l'esercizio del potere di interpretazione spettante a ogni operatore giuridico. In realtà, in conformità con la natura di atto politico dell'autorizzazione a procedere, il Senato ha fatto corretta applicazione dei criteri di valutazione ormai consolidati nella sua prassi e, in particolare, quello relativo al c.d. *fumus persecutionis*, ravvisabile quando, come nel caso, non vi sia corrispondenza tra i fatti per i quali si chiede di procedere e il reato ipotizzato.

In conclusione, il resistente chiede a questa Corte di dichiarare che, ai sensi dell'art. 68 della Costituzione, spetta al Senato deliberare la concessione o il diniego dell'autorizzazione a procedere riguardo a ciascuno dei capi di imputazione individuati dal pubblico ministero richiedente e, in quest'ambito, valutare i fatti e le correlative qualificazioni giuridiche, nonché gli elementi adottati dallo stesso pubblico ministero al fine di formulare le ipotesi di imputazione.

8. — Nelle more del giudizio è stata approvata e pubblicata la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'art. 68 della Costituzione), la quale, per quel che rileva in questo giudizio, ha operato la revisione dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione, nel senso che non è più richiesta l'autorizzazione a procedere per sottoporre un parlamentare a procedimento penale.

La Corte, con ordinanza n. 386 del 9 novembre 1993, ha quindi disposto il rinvio a nuovo ruolo del presente conflitto. Con successivo decreto presidenziale ne è stata disposta la trattazione all'udienza del 14 dicembre 1993.

9. — In prossimità dell'udienza, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha depositato, ma fuori termine, una memoria difensiva, nella quale afferma di ritenere che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 1993, non sussiste più spazio per una decisione di merito, essendo cessata la materia del contendere o, comunque, essendo venuto meno l'interesse delle parti alla decisione del ricorso.

10. — Il Senato della Repubblica, nella memoria ritualmente depositata, rileva a sua volta che l'ambito del conflitto di attribuzione sollevato dalla Procura della Repubblica di Milano è limitato esclusivamente alla competenza che la legge costituzionale n. 3 del 1993 ha abrogato e che, quindi, l'interesse della Procura della Repubblica di Milano alla decisione del presente conflitto, una volta abolito, per gli aspetti rilevanti in questa sede, l'istituto dell'autorizzazione a procedere, è venuto meno.

Del resto, poichè il ricorso della Procura di Milano si concludeva con la richiesta di annullamento delle deliberazioni parlamentari e di trasmissione degli atti al Senato stesso per una nuova decisione sulla domanda proposta, deve escludersi, ad avviso del Senato, che, a seguito di una eventuale sentenza di annullamento del diniego di autorizzazione a procedere, il Senato possa essere chiamato ora ad una decisione sulla originaria domanda di autorizzazione a procedere.

11. Nel corso dell'udienza la Procura della Repubblica di Milano ha precisato che la soppressione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere ha comportato il venir meno di ogni impedimento alla ripresa del procedimento penale in ordine ai fatti-reato oggetto della deliberazione del Senato che ha dato luogo al presente conflitto di attribuzione. Pertanto, a seguito dello *ius superveniens*, dovrebbe ritenersi cessata la materia del contendere o, comunque, venuto meno ogni interesse a una decisione di merito. Una volta, infatti, che l'unico interesse su cui si basava il ricorso, cioè la rimozione dell'impedimento (illegittimamente) frapposto allo svolgimento delle indagini, non sia più sussistente, non residua alcun concreto e attuale interesse alla decisione stessa.

Nel corso della medesima udienza, il Senato della Repubblica, pur ribadendo di pervenire in sostanza alla stessa conclusione della controparte, afferma di ritenere più corretta una pronuncia di inammissibilità per sopravvenuto difetto di interesse rispetto a una di cessazione della materia del contendere, essendo quest'ultima una decisione di merito che può comportare un significato soddisfacente nei confronti della domanda del ricorrente (v. sent. n. 383 del 1993).

Considerato in diritto

1. -- Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, con il ricorso indicato in epigrafe, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo a questa Corte di dichiarare, sulla base degli artt. 68, 101, 102, 104 e 112 della Costituzione, che non spetta al Senato, allorchè delibera sulla concessione o sul diniego dell'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 68, secondo comma, della Costituzione, di modificare, anche mediante apposizione di termini o di condizioni, la ricostruzione del fatto penalmente rilevante e la qualificazione giuridica dello stesso fatto, come determinate dal pubblico ministero nella richiesta di autorizzazione per lo svolgimento delle indagini finalizzate all'esercizio dell'azione penale, ai sensi dell'art. 112 della Costituzione. Conseguentemente, lo stesso ricorrente chiede che siano annullati, per illegittimità derivante dalla violazione dei predetti parametri costituzionali, i dinieghi di autorizzazione a procedere deliberati dal Senato della Repubblica in data 18 marzo 1993 in relazione ai reati di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio ipotizzati nei confronti del Sen. Severino Citaristi e chiede, inoltre, che le relative richieste di autorizzazione siano rinviate al medesimo Senato per una nuova deliberazione sulle stesse.

2. -- Anche se nelle more del presente giudizio è intervenuta la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, che ha modificato l'art. 68, secondo comma, della Costituzione, abolendo l'istituto dell'autorizzazione a procedere per i procedimenti penali nei confronti dei parlamentari, nondimeno occorre preliminarmente verificare in via definitiva l'ammissibilità del conflitto di attribuzione sotto il profilo della regolare instaurazione del processo di fronte a questa Corte, già deliberata in un primo sommario giudizio concluso con l'ordinanza n. 264 del 1993.

Sotto il profilo oggettivo ricorrono indubbiamente i requisiti previsti dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte), in base al quale sono risolti dalla Corte costituzionale i conflitti tra i poteri dello Stato insorti «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali». Infatti, stando ai termini esposti nel ricorso, il conflitto in esame deriverebbe dal fatto che il Senato, nel deliberare il diniego parziale dell'autorizzazione a procedere richiesta dalla Procura della Repubblica di Milano in ordine a comportamenti storicamente unitari attribuiti al Sen. Citaristi e qualificati giuridicamente come corruzione e come violazione delle norme sul finanziamento dei partiti politici, avrebbe indebitamente interferito nei confronti del potere del pubblico ministero concernente la definizione e la qualificazione del fatto-reato ai fini dell'orientamento delle indagini ulteriori e dell'esercizio dell'azione penale. In altri termini, non v'è alcun dubbio che il conflitto riguardi attribuzioni — come quella relativa all'autorizzazione a procedere spettante a ciascuna Camera nei confronti dei propri membri e quella attinente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale da parte del pubblico ministero — le quali sono direttamente determinate da norme costituzionali, rispettivamente dall'art. 68, secondo comma (nella sua originaria formulazione), e dall'art. 112 della Costituzione.

Contro tale conclusione non valgono le argomentazioni addotte dalla difesa del Senato della Repubblica volte a sostenere l'inammissibilità del sollevato conflitto. Innanzitutto, non può essere condivisa l'opinione che l'attribuzione concernente l'esercizio obbligatorio dell'azione penale non potrebbe in alcun modo essere menomata dallo svolgimento di un potere, come quello relativo all'autorizzazione a procedere, che, essendo configurato come condizione di

procedibilità, concorrerebbe esso stesso a definire il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale. Infatti, pur assumendo per mera ipotesi che l'autorizzazione a procedere costituisca un potere concorrente allo svolgimento di una funzione unitaria (esercizio obbligatorio dell'azione penale), da ciò non può trarsi alcun argomento a favore dell'inammissibilità, poiché oggetto del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato è la definizione delle sfere di competenza costituzionalmente rilevanti spettanti a ciascuno dei poteri confliggenti sia con riferimento alle ipotesi in cui tali poteri svolgano distinte funzioni costituzionali, sia con riferimento alle ipotesi in cui quei poteri compartecipino all'esercizio di una medesima funzione costituzionale. Quest'ultima è, anzi, un'evenienza ricorrente nei conflitti da menomazione, qual è quello in esame, in cui si lamenta che un potere dello Stato, nel concorrere con altro potere al perseguimento di un medesimo fine pubblico, abbia illegittimamente superato i limiti della propria competenza o abbia omissso di compiere un atto obbligatorio condizionante l'esercizio della competenza spettante ad altro potere, così da produrre rispetto a quest'ultimo un'indebita interferenza o un illegittimo impedimento.

Né può condividersi l'ulteriore eccezione d'inammissibilità formulata dalla difesa del Senato, secondo la quale il potere di autorizzazione a procedere previsto dal testo originario dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione, non essendo sottoposto ad alcun parametro di validità o ad alcun limite costituzionale, sarebbe assolutamente insindacabile da questa Corte e, comunque, sarebbe di per sé inidoneo a produrre lesioni di altrui attribuzioni. In realtà, come ha correttamente osservato la parte ricorrente, nell'ordinamento democratico stabilito dalla Costituzione i poteri dello Stato sono organizzati secondo un modello di pluralismo istituzionale, nel quale il principio della reciproca separazione è corretto con quello del reciproco «controllo e bilanciamento». Di modo che, anche nelle ipotesi in cui le norme costituzionali non fissano esplicitamente vincoli o limiti particolari, l'esercizio di un potere basato sulla Costituzione deve avvenire in conformità con la *ratio* inerente al relativo istituto ed entro i limiti derivanti dalla convivenza con gli altri poteri dello Stato. Da ciò discende che anche per l'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 68, secondo comma, della Costituzione (nella sua originaria formulazione), vale quanto questa Corte ha affermato a proposito della prerogativa parlamentare disciplinata nel comma precedente dello stesso articolo costituzionale, vale a dire che «il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self-restraint*» (sent. n. 1150 del 1988, nonché sent. n. 443 del 1993). E questo è sufficiente per escludere l'inammissibilità del presente conflitto sotto il profilo considerato, poiché il principio ricordato, riferito all'autorizzazione a procedere, porta necessariamente ad escludere che quest'ultimo potere possa essere considerato come assolutamente insindacabile o di per sé inidoneo a produrre interferenze lesive nei confronti di altri poteri dello Stato.

3. — Parimenti ammissibile è il conflitto di attribuzione in esame sotto il profilo dei requisiti soggettivi.

Nessun dubbio può sussistere sul fatto che, in riferimento all'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 68, secondo comma, della Costituzione, l'organo direttamente investito della titolarità del relativo potere sia ciascuna Camera di appartenenza. Di modo che, riguardo al proseguimento delle indagini nei confronti del Sen. Citaristi oggetto dell'autorizzazione a procedere di cui si controverte, il solo organo competente a esercitare quel potere in via definitiva, in posizione d'indipendenza e di totale autonomia da altri poteri dello Stato — ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953 — è certamente il Senato della Repubblica.

Allo stesso modo non può dubitarsi che il pubblico ministero, secondo l'art. 112 della Costituzione, sia il titolare diretto ed esclusivo delle attività d'indagine finalizzate all'esercizio (obbligatorio) dell'azione penale. Né quest'affermazione può ritenersi contraddetta dall'ordinanza n. 16 del 1979, con la quale questa Corte ha negato che il pubblico ministero potesse sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, motivando tuttavia tale esclusione con il fatto che in quel caso il predetto ufficio rivendicava per sé una funzione giurisdizionale in senso proprio e non agiva, come ora, a difesa dell'integrità di competenze inerenti all'esercizio dell'azione penale. Al contrario, al fine di corroborare la conclusione raggiunta, non è senza significato ricordare che questa Corte, se pure sotto l'impero del precedente codice di procedura penale, ha più volte riconosciuto al pretore, con riferimento a ipotesi di esercizio di poteri inquirenti, la qualità di soggetto passivo in giudizi per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato (v. sent. n. 150 del 1981, nonché ordd. nn. 132 e 98 del 1981, 123 del 1979). Ed anzi, la stessa Corte, a proposito del pubblico ministero, ha affermato che esso, in base all'art. 107 della Costituzione, è «fornito di istituzionale indipendenza rispetto a ogni altro potere» (v. sentt. nn. 88 del 1991, 96 del 1975 e 190 del 1970) e ha precisato che la garanzia di tale posizione costituzionale è accentuata nel vigente codice di procedura penale a causa della eliminazione «di ogni contaminazione funzionale tra giudice e organo dell'accusa» e della concentrazione in capo a quest'ultimo della potestà investigativa, radicalmente sottratta al primo (v. sent. n. 88 del 1991).

Posto che l'ufficio del pubblico ministero è il potere dello Stato che agisce nel presente conflitto di attribuzione, si deve ritenere che la legittimazione processuale nel giudizio in esame spetti all'organo di quell'ufficio le cui competenze costituzionali si suppongono lese dal diniego di autorizzazione a procedere oggetto di contestazione, vale a dire la

Procura della Repubblica di Milano. Infatti, in relazione alle attribuzioni la cui lesione è dedotta nel presente conflitto, la Procura ricorrente si caratterizza come l'organo dell'ufficio del pubblico ministero, che, nell'ambito del principio di soggezione soltanto alla legge, è abilitato a decidere con pienezza di poteri e senza interferenze di sorta da parte di altre istanze della pubblica accusa in ordine allo svolgimento delle indagini finalizzate all'esercizio dell'azione penale per i fatti per i quali è stata negata dal Senato l'autorizzazione a procedere nei confronti del Sen. Citaristi. Pertanto, riguardo alle attribuzioni contestate nel conflitto in esame, la Procura della Repubblica di Milano è l'organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, dal momento che nel caso concreto solo essa è in grado di impegnare l'intero potere del pubblico ministero.

Né, in proposito, possono essere condivise le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa del Senato. In particolare, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte resistente, non può correttamente parlarsi di vincoli gerarchici tra i diversi uffici del pubblico ministero, che sarebbero evidenziati dai poteri di sorveglianza e di avocazione affidati al Procuratore generale presso la Corte d'appello. In via generale, questa Corte ha già affermato che poteri del genere non possono essere ricondotti a forme di «controllo gerarchico interno agli uffici del pubblico ministero affidato al procuratore generale», prevedendo piuttosto il sistema una serie di limiti e di interventi di carattere esterno, volti a garantire l'effettività e la completezza degli adempimenti connessi all'esercizio delle funzioni devolute all'organo inquirente (v. ancora sent. n. 88 del 1991).

Più precisamente, il potere di sorveglianza del Procuratore generale — previsto dall'art. 16 del Regio decreto legislativo 31 marzo 1946 n. 511, come modificato dall'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, che lo ha ulteriormente attenuato — non ha alcuna incidenza diretta sull'esercizio delle attività inerenti alla funzione attribuita al pubblico ministero dall'art. 112 della Costituzione. Si tratta, invece, di un potere che, essendo strumentale all'attivazione della responsabilità disciplinare dei magistrati operanti come pubblico ministero, è del tutto esterno all'attribuzione che si suppone lesa nel presente conflitto, così come lo è l'ancor più indiretta forma di vigilanza affidata al Procuratore generale dall'art. 83 del Regio decreto legislativo 30 gennaio 1941, n. 12 (come modificato dall'art. 23 del ricordato d.P.R. n. 449 del 1988), sull'osservanza delle norme relative alla diretta disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria.

Parimenti ininfluenti, ai fini della pretesa esclusione della configurazione della Procura della Repubblica di Milano come organo che in questo caso è competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, è la previsione del potere di avocazione delle indagini preliminari da parte del Procuratore generale, ai sensi degli artt. 412 e 413, primo comma, del codice di procedura penale. Tale potere, che è ben diverso dalla «sostituzione di un organo del pubblico ministero ad altro organo dello stesso pubblico ministero» configurata nel previgente codice di procedura penale (sulla quale v. sentt. nn. 32 del 1964 e 148 del 1963), è infatti rigidamente condizionato al presupposto che il pubblico ministero non eserciti l'azione penale o non richieda l'archiviazione nel termine stabilito dalla legge o prorogato dal giudice. In altre parole, l'avocazione delle indagini preliminari da parte del Procuratore generale è un potere, previsto come «strumento di garanzia contro l'inerzia del pubblico ministero» (v. sent. n. 88 del 1991), che proprio perciò non può avere un'incidenza attuale sulla legittimazione processuale in relazione alle attribuzioni oggetto del presente conflitto, cioè in relazione alla corretta prosecuzione da parte del pubblico ministero delle indagini ai fini dell'esercizio dell'azione penale, dal momento che quel potere potrà essere attivato dal Procuratore generale soltanto dopo che il pubblico ministero avrà consumato — sia per mancato esercizio dell'azione penale, sia per omessa richiesta di archiviazione nei termini prescritti — lo svolgimento del proprio potere d'indagine, vale a dire dell'attribuzione dedotta nel conflitto in esame.

A maggior ragione, infine, non può essere contestata la legittimazione processuale della Procura ricorrente sulla base dei poteri che il codice di procedura penale affida al giudice per le indagini preliminari in ordine alla richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero. Quando, infatti, quel giudice dissente da quest'ultima richiesta, egli — tanto se indichi le ulteriori indagini che ritenga necessarie (art. 409, quarto comma, c.p.p.), quanto se ordini al pubblico ministero di formulare l'imputazione (art. 409, quinto comma, e 554, secondo comma) — non si sostituisce, certo, al pubblico ministero nell'esercizio dei suoi poteri d'indagine o nelle sue determinazioni in relazione alle stesse, né in ogni caso agisce per conto dell'organo di accusa, ma svolge un potere di controllo giurisdizionale esterno all'esercizio dell'azione penale, previsto a garanzia del principio costituzionale di obbligatorietà della medesima azione penale.

4. — Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato in esame, sebbene ammissibile sotto il profilo della sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi per la legittima instaurazione del giudizio presso questa Corte, va tuttavia dichiarato improcedibile.

Successivamente all'entrata in vigore della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 — la quale, nel revisionare l'art. 68, secondo comma, della Costituzione, ha eliminato l'autorizzazione della Camera di appartenenza perché un membro del Parlamento potesse essere sottoposto a procedimento penale, conservando l'autorizzazione solo in ordine

all'arresto, alla perquisizione personale o domiciliare, alle intercettazioni telefoniche, alla detenzione o a qualsiasi altra privazione della libertà personale — nel corso dell'udienza del 14 dicembre 1993 ambedue le parti del giudizio hanno modificato le conclusioni enunciate negli atti di costituzione e nelle prime memorie difensive. Infatti, tanto la Procura della Repubblica di Milano quanto il Senato della Repubblica hanno concordemente affermato che, a seguito della modificazione della norma costituzionale, si è venuta a creare una situazione di piena procedibilità riguardo ai fatti-reato oggetto delle deliberazioni di diniego di autorizzazione a procedere, adottate nella seduta del Senato della Repubblica del 18 marzo 1993, in relazione alle quali è insorto il presente conflitto di attribuzione. In conseguenza di ciò, le stesse parti ritengono che sia cessata la materia del contendere o, in ogni caso, che esse non abbiano più alcun interesse a ottenere una decisione sul merito del conflitto medesimo.

Constatato che, successivamente all'inizio del presente giudizio, è intervenuta una revisione dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione che ha abolito l'istituto dell'autorizzazione a procedere a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 1993 e ritenuto che, di conseguenza, è venuto meno l'interesse delle parti, pur originariamente sussistente, ad avere una pronunzia di merito, come riconoscono negli atti di causa le stesse parti del giudizio, va dichiarata l'improcedibilità del conflitto di attribuzione in esame per sopravvenuta carenza di interesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara improcedibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano nei confronti del Senato della Repubblica, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

93C1300

N. 463

Sentenza 16-24 dicembre 1993

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione - Procura della Repubblica presso il tribunale di Milano e Camera dei deputati - Richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Craxi Benedetto detto Bettino - Negazione parziale - Richiesta di declaratoria circa la non spettanza alla Camera dei deputati di modificare la ricostruzione dal fatto penalmente rilevante e la sua qualificazione giuridica - *Ius superveniens*: legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 - Intervenuta modifica dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione - Insussistenza di un interesse attuale delle parti ad ottenere una pronunzia di merito - Improcedibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: 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. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, iscritto al n. 24 del registro conflitti 1993, notificato il 15 giugno 1993, depositato in cancelleria il 3 luglio successivo, per conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati, sorto in relazione alla deliberazione dell'Assemblea nella seduta del 29 aprile 1993 con la quale è stata negata l'autorizzazione a procedere nei confronti dell'On. Craxi Benedetto, detto Bettino, per i capi di imputazione di cui alle ipotesi di corruzione in Milano (numeri 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15, 17 e 19 della domanda, formulata il 12 gennaio 1993 e concernente il procedimento n. 8655/92 R.G., trasmessa alla Camera dei deputati dal Ministro di grazia e giustizia il 13 gennaio 1993), concessa invece per i capi concernenti le ipotesi di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti in Milano (numeri 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18 e 20 della stessa richiesta di autorizzazione);

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 1993 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Valerio Onida per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e gli avvocati Giovanni Maria Flick e Federico Sorrentino per la Camera dei deputati;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato il 19 maggio 1993 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati, chiedendo a questa Corte di dichiarare, in base agli artt. 68, 101, 102, 104 e 112 della Costituzione, che spetta all'autorità giudiziaria e nella specie al pubblico ministero, quale titolare dell'azione penale, nella fase delle indagini preliminari, la ricostruzione dei fatti e la qualificazione giuridica di essi, mentre spetta alla Assemblea cui il parlamentare appartiene concedere o negare l'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 68 della Costituzione, senza modificare la ricostruzione dei fatti e la loro qualificazione giuridica. Il ricorrente chiede quindi che sia annullata la deliberazione della Camera dei deputati, votata dall'Assemblea nella seduta del 29 aprile 1993, con la quale è stata negata l'autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. Craxi Benedetto, detto Bettino, per i capi di imputazione concernenti ipotesi di corruzione, mentre l'autorizzazione è stata concessa per i capi di imputazione concernenti violazioni delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti. Il ricorrente chiede inoltre che gli atti siano rinviati alla Camera dei deputati, per una nuova deliberazione sulla richiesta di autorizzazione a procedere.

Il Procuratore della Repubblica di Milano afferma preliminarmente che il pubblico ministero è organo legittimato a proporre conflitto, in quanto titolare dell'azione penale il cui esercizio è obbligatorio (art. 112 della Costituzione): la competenza a dichiarare definitivamente la volontà dello Stato in ordine all'azione penale spetta difatti all'ufficio del pubblico ministero procedente.

In ordine all'ammissibilità oggettiva del conflitto il ricorrente osserva che la Camera ha adottato le proprie determinazioni esercitando il potere ad essa attribuito dall'art. 68, secondo comma, della Costituzione. Tuttavia l'esercizio di tale potere può essere sindacato dalla Corte costituzionale se, mediante un uso di esso non conforme ai principi della Costituzione, siano state lese attribuzioni di altri poteri dello Stato.

Nel merito il ricorrente ritiene che, nella fase delle indagini preliminari, l'autorizzazione a procedere, che deve essere presentata entro trenta giorni dalla iscrizione nel registro delle notizie di reato del nome del parlamentare indagato, significa autorizzare il pubblico ministero a svolgere le indagini necessarie in relazione ad un fatto, per le conseguenti determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale e con la qualificazione giuridica necessaria ai fini dell'iscrizione nel registro stesso.

Nella specie il ricorrente sostiene che si è in presenza di un unico fatto riconducibile a due diverse figure delittuose valutate come inscindibili: avere pertanto concesso l'autorizzazione a procedere per le imputazioni di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti, e non anche per le imputazioni di corruzione, interferirebbe sulla qualificazione giuridica del fatto e condizionerebbe l'esercizio dell'azione penale.

Le modalità di voto adottate dall'Assemblea, che si è espressa non su ogni capo d'imputazione ma per blocchi di essi, aggregati in relazione al titolo del reato ipotizzato, sarebbero, ad avviso del ricorrente, sintomatiche dello sconfinamento dalle attribuzioni parlamentari.

2. - Il ricorso per conflitto di attribuzione è stato dichiarato ammissibile, in prima e sommaria deliberazione, con ordinanza n. 265 del 1993, e notificato a cura della parte, unitamente all'ordinanza che, riportando compiutamente l'oggetto della domanda, ne ha dichiarato l'ammissibilità.

3. — Si è ritualmente costituita in giudizio la Camera dei deputati, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, rigettato.

Difetterebbero anzitutto, ad avviso della Camera, i requisiti soggettivi di ammissibilità del ricorso, giacché il singolo ufficio del pubblico ministero non sarebbe competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene. Il nuovo codice di procedura penale ha eliminato gran parte dei poteri di gerarchia esterna che caratterizzavano la precedente posizione del pubblico ministero, ma ha mantenuto il potere di avocazione del procuratore generale presso la Corte d'appello; ha inoltre previsto che il Procuratore generale, rispettivamente presso la Corte di cassazione o presso la Corte d'appello a seconda dei casi, risolva i contrasti insorti tra le diverse procure della Repubblica nella fase delle indagini preliminari. L'organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del pubblico ministero ed a difendere in giudizio le attribuzioni assegnate dall'art. 112 della Costituzione non può essere individuato nell'ufficio territoriale che ha iniziato le indagini, giacché esso non impegna nel conflitto tutto il potere di appartenenza, né è chiamato ad esercitare le proprie attribuzioni in condizioni di indipendenza costituzionalmente garantita.

Il conflitto sarebbe anche inammissibile per carenza dei requisiti oggettivi, giacché l'autorizzazione a procedere costituisce un atto politico dell'Assemblea, che non richiede motivazioni, in quanto non legato a parametri normativamente predeterminati, e per il quale si risponde unicamente in sede politica nei confronti del Corpo elettorale.

Quanto alle modalità di votazione, la Camera richiama il principio già affermato dalla Corte, che riconosce alla singola Camera la «legittimazione esclusiva alla scelta del tempo e del modo di esercizio della competenza che le spetta, perché soltanto la singola Camera è legittimata a regolare lo svolgimento dei propri lavori» (sentenza n. 9 del 1970). Afferma quindi che le modalità di votazione, anche per parti separate, rientrano nella piena autonomia della Camera e, attinendo alla formazione della volontà di essa, non possono produrre alcuna lesione delle attribuzioni di altri poteri dello Stato.

La Camera nega, comunque, di aver sovrapposto il proprio giudizio a quello del pubblico ministero, imponendo a costui una diversa qualificazione dei fatti. In realtà essa si sarebbe attenuta alle qualificazioni prospettate dall'organo requirente, autorizzando il procedimento per alcune e non per altre imputazioni e quindi accogliendo solo parzialmente le richieste del Procuratore della Repubblica ricorrente. L'effetto preclusivo di ulteriori indagini e dell'inizio dell'azione penale discenderebbe direttamente dalla norma costituzionale, che attribuisce alla Camera di appartenenza del parlamentare il potere di apprezzamento circa gli elementi di fatto e di diritto che sorreggono le domande di autorizzazione e consente, in relazione a questi, di considerare l'opportunità politica di accordare o di rifiutare l'autorizzazione.

Il ricorso sarebbe comunque, ad avviso della Camera, infondato nel merito. Tra finanziamento illecito dei partiti e corruzione propria non vi sarebbe identità del fatto costituente reato, ma solo coincidenza di alcuni elementi della fattispecie penale.

In prossimità dell'udienza la Camera dei deputati ha depositato una memoria, ripetendo le deduzioni contenute nell'atto di costituzione.

4. — Anche la difesa della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha depositato, nell'imminenza dell'udienza, una memoria, per ribadire, anzitutto, la sussistenza dei requisiti soggettivi di ammissibilità del conflitto.

L'ordinamento vigente attribuisce a ciascun ufficio del pubblico ministero una propria competenza, che viene esercitata dall'organo requirente presso ciascun organo giudicante ed in riferimento alle competenze di questi ultimi.

La configurazione del pubblico ministero come potere «diffuso», operante in condizioni di indipendenza costituzionalmente garantita, non sarebbe alterata dalla previsione di casi eccezionali nei quali è possibile l'avocazione di singoli affari in ragione dell'inerzia del pubblico ministero procedente; né sarebbe contraddetta dal potere del Procuratore generale presso la Corte d'appello e del Procuratore generale presso la Corte di cassazione di risolvere conflitti di competenza tra uffici del pubblico ministero, non diverso da quello riconosciuto alla Corte di cassazione per i conflitti di competenza fra organi giudicanti, senza che ciò determini alcuna subordinazione gerarchica.

In definitiva, in ordine ai poteri di indagine ed all'esercizio dell'azione penale nessun altro organo potrebbe sostituire la propria volontà a quella della procura della Repubblica competente.

Per quanto concerne i requisiti di ammissibilità oggettiva, il ricorrente ribadisce che sussiste il livello costituzionale del conflitto, dal momento che la Camera dei deputati, nell'esercizio dell'attribuzione prevista dall'art. 68, secondo comma, della Costituzione, avrebbe interferito con lo svolgimento dell'attribuzione che l'art. 112 della Costituzione assegna al pubblico ministero.

Nel merito la Procura della Repubblica osserva che l'istituto dell'autorizzazione a procedere non costituisce una fonte di speciale immunità dalla giurisdizione penale dei membri del Parlamento, ma rappresenta la garanzia degli organi parlamentari rispetto al rischio di un esercizio indebito dell'azione penale, che si potrebbe tradurre in una minaccia alla libertà e all'indipendenza della rappresentanza politica. Ritiene quindi che il diniego di autorizzazione a procedere non può essere considerato insindacabile; dovrebbe anzi essere motivato per consentire di valutare se sia stato apprezzato il carattere improprio e persecutorio dell'iniziativa giudiziaria.

Con riferimento alla vicenda che ha dato luogo al conflitto, il ricorrente sostiene che il parziale ed immotivato diniego dell'autorizzazione, in contrasto con la motivata proposta della apposita Giunta referente, sarebbe illegittimo. Inoltre la natura dell'autorizzazione a procedere e la sua finalità costituzionale comportano che l'autorizzazione stessa possa essere concessa o negata, ma che non possa, viceversa, essere data con contenuti diversi dalla richiesta, o accompagnata da riserve e condizioni. La deliberazione della Camera, permettendo in concreto di indagare solo nella direzione del reato di illecito finanziamento dei partiti e non in quello del reato di corruzione, avrebbe limitato la portata e orientato il contenuto dell'iniziativa giudiziaria.

5. - Successivamente alla prima udienza di discussione del 5 ottobre 1993, nella quale le parti hanno ribadito le rispettive conclusioni, è stata promulgata la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, di modifica dell'art. 68 della Costituzione, che nel nuovo testo non prevede più l'autorizzazione della Camera di appartenenza per poter sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento.

La Corte, con ordinanza n. 388 del 1993, ha rinviato la causa a nuovo ruolo, ravvisando l'opportunità di sentire nuovamente le parti in ordine alla rilevanza della modifica costituzionale nel presente giudizio.

6. - In prossimità della nuova udienza la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha depositato, fuori termine, una memoria nella quale conclude che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 1993, non vi sarebbe più spazio per una decisione di merito, essendo cessata la materia del contendere o comunque venuto meno l'interesse delle parti alla decisione del ricorso.

7. - Nell'udienza del 14 dicembre 1993 la difesa della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha osservato che la legge costituzionale n. 3 del 1993 ha soppresso del tutto la condizione di procedibilità nei confronti dei parlamentari, consistente nella preventiva autorizzazione a procedere concessa dalla Camera di appartenenza. Essendo l'oggetto del conflitto esclusivamente il diniego di autorizzazione a procedere per talune ipotesi di reato, è venuto meno ogni impedimento, costituito dalla mancanza della condizione di procedibilità. Ciò determinerebbe la cessazione della materia del contendere e comunque il venir meno di ogni concreto interesse della Procura ricorrente alla decisione di merito, giacché l'unico interesse che stava a fondamento del ricorso era quello attinente alla rimozione dell'impedimento frapposto, ad avviso della Procura illegittimamente, all'attività del pubblico ministero in relazione ai fatti-reato in questione.

Il ricorrente rileva inoltre che le decisioni sui conflitti di attribuzione presuppongono non già una semplice divergenza sulla delimitazione astratta delle sfere di competenza, ma una attuale e concreta lesione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti al ricorrente.

La difesa della Camera dei deputati, nel prendere atto del dichiarato venir meno dell'interesse dell'ufficio ricorrente alla decisione del conflitto, ha escluso che nel caso di specie si versi in ipotesi di cessazione della materia del contendere, che attiene all'oggetto del giudizio e presuppone l'annullamento o la revoca dell'atto oggetto dell'impugnazione. Essendo peraltro venuto obiettivamente meno, a seguito della modifica dell'art. 68 della Costituzione, l'interesse a ricorrere, che deve sussistere nella fase iniziale della proposizione del ricorso e perdurare fino al momento della decisione sul conflitto, la difesa della Camera dei deputati ha concluso chiedendo che venga dichiarata l'inammissibilità per ragioni sopravvenute o l'improcedibilità del conflitto per sopravvenuta carenza di interesse.

Considerato in diritto

1. - Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati in relazione al diniego, deliberato nella seduta del 29 aprile 1993, di autorizzazione a procedere, per alcuni dei reati per i quali la richiesta era stata formulata, nei confronti dell'on. Craxi Benedetto, detto Bettino.

Il ricorrente ritiene che la mancata concessione dell'autorizzazione a procedere per i capi d'imputazione concernenti reati di corruzione, mentre l'autorizzazione è stata concessa per i capi di imputazione concernenti reati di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti politici, determinerebbe un'invasione della sfera propria dell'autorità giudiziaria, interferendo sulla ricostruzione dei fatti e sulla loro qualificazione giuridica. Il ricorrente

deduce la violazione degli artt. 68, 101, 102, 104 e 112 della Costituzione e chiede alla Corte di dichiarare che spetta all'autorità giudiziaria, rappresentata dal pubblico ministero in sede di indagini preliminari e di esercizio dell'azione penale, ricostruire il fatto per cui si procede e deciderne la qualificazione giuridica, con la formulazione della richiesta di autorizzazione a procedere, mentre spetta alla Camera concedere o negare l'autorizzazione in relazione a tale ricostruzione e qualificazione giuridica senza alcuna modifica o condizione, che, si assume, deriverebbe dalla autorizzazione concessa solo per alcuni reati e non per altri.

Il ricorrente chiede pertanto che, annullato il diniego di autorizzazione a procedere, gli atti siano rinviati alla Camera dei deputati per una nuova deliberazione.

Resiste al ricorso la Camera dei deputati, sostenendo che esso è inammissibile e, nel merito, infondato.

2. — Nelle more del giudizio è sopravvenuta la nuova disciplina dettata dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, che, modificando l'art. 68 della Costituzione, non richiede più l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento.

3. — Prima di valutare se la nuova situazione determinata dalla legge di revisione dell'art. 68 della Costituzione abbia influenza sulla prosecuzione del giudizio in corso, è necessario verificare definitivamente se sussistano i requisiti, già sommariamente delibati nella prima fase del giudizio di ammissibilità (ordinanza n. 265 del 1993), per l'instaurazione di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

La Corte ha già ritenuto, esaminando un contestuale ricorso di analogo contenuto (sentenza n. 462 del 1993), che nel corso delle indagini preliminari — per la cui prosecuzione è necessaria l'autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza della persona alla quale il reato è attribuito (art. 68 della Costituzione, nel testo anteriore alla revisione apportata con la legge costituzionale n. 3 del 1993; artt. 343 e 344 del codice di procedura penale) — l'ufficio del pubblico ministero procedente è l'organo legittimato a proporre conflitto per il diniego, che assuma lesivo delle proprie attribuzioni, di autorizzazione a sottoporre a procedimento penale un parlamentare.

Al pubblico ministero è, in questo caso, da riconoscere la competenza a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, così come richiede l'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'ammissibilità soggettiva del conflitto.

Difatti al pubblico ministero, configurato come organo inserito nel complesso del potere giudiziario (sentenze n. 190 del 1970, n. 96 del 1975 e n. 88 del 1991), sono attribuiti l'iniziativa e l'esercizio dell'azione penale (art. 74 dell'Ordinamento giudiziario; art. 50 del codice di procedura penale), la cui titolarità ed il cui obbligatorio esercizio hanno una base costituzionale (art. 112 della Costituzione). Le attribuzioni della procura della Repubblica in questa materia non possono essere surrogate da altri organi giudiziari, tanto che anche nel caso di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione il giudice dell'udienza preliminare non provvede all'imputazione, ma può solo disporre che il pubblico ministero la formuli (art. 409 del codice di procedura penale).

Al fine di valutare la legittimazione del ricorrente, e non di altri organi del pubblico ministero, è da ricordare che nell'ambito dell'articolazione di tali uffici le funzioni relative alle indagini preliminari, comprese nell'iniziativa e preordinate all'esercizio dell'azione penale, sono attribuite al pubblico ministero presso il giudice competente in ordine al reato per il quale si procede (art. 51 del codice di procedura penale). Questo ufficio, nel caso in esame la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, è idoneo ad assumere determinazioni definitive per l'iniziativa penale in ordine ai fatti per i quali vi è competenza del giudice presso il quale egli esercita le proprie funzioni.

Il potere di soluzione dei possibili contrasti tra pubblici ministeri affidato, a seconda dei casi, al Procuratore generale presso la Corte d'appello o al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ancorato ai criteri della competenza, non configura una sostituzione dell'ufficio procedente nell'iniziativa e nell'esercizio dell'azione. Il potere di sorveglianza sui magistrati e sugli uffici conferito al Procuratore generale presso la Corte d'appello (art. 16 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, nel testo sostituito dall'art. 30 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449) non incide sulle competenze e sulle determinazioni processuali del pubblico ministero procedente. Non vale, difatti, né ad escludere né a limitare le attribuzioni proprie del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, senza alcuna direttiva, interferenza o sostituzione nelle indagini volte all'iniziativa ed all'esercizio dell'azione penale, nei termini stabiliti dalla legge.

Anche il potere di avocazione delle indagini preliminari per mancato esercizio dell'azione penale, attribuito al Procuratore generale presso la Corte d'appello (art. 412 del codice di procedura penale), non incide sulla competenza della Procura della Repubblica di Milano, nella fase nella quale il conflitto è insorto, a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene. Nella disciplina vigente l'avocazione non tende alla sostituzione di un organo del pubblico ministero ad un altro organo del pubblico ministero nella conduzione delle indagini e nella assunzione delle

determinazioni relative all'esercizio dell'azione, così come si configurava nel precedente codice di procedura penale. L'avocazione costituisce solo un'ulteriore e successiva garanzia di esercizio dell'azione, e presuppone necessariamente l'inerzia del pubblico ministero precedente ed il mancato esercizio del potere allo stesso rimesso.

Si deve, in conclusione, ritenere, che il Procuratore della Repubblica di Milano è soggetto legittimato a proporre il conflitto di attribuzione sottoposto al giudizio della Corte.

Quanto all'altro soggetto del conflitto nessun dubbio sussiste, né è stato ipotizzato, sull'idoneità dell'Assemblea parlamentare a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene.

4. — La sussistenza dei requisiti oggettivi di ammissibilità del ricorso «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» (art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87) deve essere valutata secondo la prospettazione della domanda offerta dal ricorso, indipendentemente da ogni apprezzamento sulla sua fondatezza.

La Camera, deliberando in ordine alle richieste di autorizzazione a procedere formulate dalla Procura della Repubblica di Milano con una distinta elencazione di imputazioni, ha certamente esercitato, secondo le regole rimesse alla propria autonomia organizzativa, un potere ad essa attribuito dall'art. 68 della Costituzione, in base alla disciplina allora vigente. Il ricorrente deduce tuttavia che la Camera, nell'esercizio di tale potere, avrebbe sconfinato dalle proprie attribuzioni sino a concedere un'autorizzazione a procedere non solo parziale, ma tale da subordinare l'esercizio dell'azione penale alla possibilità di ravvisare, in relazione ai fatti per i quali si procede, solo talune ipotesi di reato.

Ai limitati fini della valutazione di ammissibilità del conflitto, non rileva apprezzare la corrispondenza tra le singole imputazioni per le quali è stata richiesta l'autorizzazione a procedere e le correlative deliberazioni di concessione o di diniego dell'autorizzazione stessa, adottate dalla Camera in conformità al proprio regolamento. Il preliminare giudizio di ammissibilità richiede solo di valutare se la materia dedotta sia possibile oggetto di conflitto.

La Corte ha ritenuto, esaminando un contestuale ed analogo ricorso già in precedenza richiamato, che il conflitto riguarda attribuzioni, come quella relativa all'autorizzazione a procedere spettante a ciascuna Camera nei confronti dei propri membri e quella attinente all'azione penale il cui obbligatorio esercizio è demandato al pubblico ministero, che sono determinate, rispettivamente, dall'art. 68, secondo comma, e dall'art. 112 della Costituzione. La Corte ha anche ritenuto che l'esercizio del potere di autorizzazione a procedere non può essere considerato come assolutamente insindacabile e di per sé non idoneo a produrre interferenze lesive nei confronti di altri poteri dello Stato (sent. 462 del 1993).

Sussistono, quindi, oltre che i requisiti soggettivi, anche quelli oggettivi richiesti per la legittima instaurazione del giudizio.

5. — Successivamente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 1993, che ha sostituito interamente il testo dell'art. 68 della Costituzione ed ha eliminato la disposizione che richiedeva l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento, nell'udienza del 14 dicembre 1993 le parti in giudizio hanno modificato e precisato le conclusioni precedentemente enunciate, ritenendo che non vi sia più interesse alla decisione del ricorso. In particolare la difesa della Procura della Repubblica di Milano ha affermato che è venuto meno l'ostacolo alla procedibilità in ordine ai fatti-reato oggetto della deliberazione di diniego dell'autorizzazione a procedere, in relazione alla quale è insorto il conflitto di attribuzione. La difesa della Camera dei deputati, ritenendo che non si possa dar luogo a cessazione della materia del contendere, la quale presuppone l'eliminazione dell'atto oggetto dell'impugnazione, ha sostenuto che è venuto obiettivamente meno l'interesse al ricorso.

In conclusione le stesse parti ritengono che non vi sia più alcun interesse ad ottenere una decisione sul merito del conflitto.

Si deve constatare che successivamente all'instaurarsi del giudizio è intervenuta una revisione dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione che ha abolito l'istituto dell'autorizzazione a procedere a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 1993. Ritenuto che, in conseguenza, è venuto meno l'interesse delle parti, pur originariamente sussistente, ad avere una pronuncia di merito, come pure riconoscono negli atti di causa le stesse parti, va dichiarata l'improcedibilità del conflitto di attribuzione in esame per sopravvenuta carenza di interesse (sent. n. 462 del 1993).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara improcedibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

IC1301

N. 464

Sentenza 16-24 dicembre 1993

giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

giurisdizione - Procura della Repubblica presso il tribunale di Caltanissetta e Camera dei deputati - Richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Occhipinti Gianfranco - Restituzione degli atti relativi alla domanda di autorizzazione - Richiesta di declaratoria circa la non spettanza alla Camera dei deputati, restituire per mancato rispetto del termine di cui all'art. 344, primo comma, del codice di procedura penale, gli atti relativi - Interventuta modifica dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione - Insussistenza di un interesse attuale delle parti ad ottenere una pronunzia di merito - Improcedibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

giudici: 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. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

del giudizio promosso con ricorso della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta notificato l'8 giugno 1993, depositato in Cancelleria il 28 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della restituzione dell'autorità giudiziaria, per inosservanza dell'art. 344 del codice di procedura penale, degli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Occhipinti Gianfranco ed iscritto al n. 21 del registro conflitti 1993;

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Giovanni Maria Flick e Federico Sorrentino per la Camera dei deputati;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso del 28 aprile 1993, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in ordine alla deliberazione dell'assemblea del 1° aprile 1993 che ha disposto la restituzione, per mancata osservanza del termine di cui all'art. 344 del codice di procedura penale, degli atti relativi alla richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Gianfranco Occhipinti avanzata dalla stessa Procura in data 27 gennaio 1993.

L'autorità ricorrente — lamentando la violazione degli artt. 68, secondo comma, 107, quarto comma, 108, secondo comma, e 112 della Costituzione — richiede che questa Corte dichiari che non spetta alla Camera dei deputati restituire per mancato rispetto del termine di cui all'art. 344, primo comma, del codice di procedura penale gli atti relativi alla richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato predetto, e, di conseguenza, annulli la relativa deliberazione della Camera che ha disposto tale restituzione, riconoscendo la legittimazione del pubblico ministero ad ottenere un provvedimento di merito (di accoglimento o di rigetto della richiesta).

In subordine, la ricorrente chiede a questa Corte di sollevare dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 344, primo comma, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, 68, secondo comma, 112 e 109 della Costituzione «nella parte in cui si prevede che il termine entro cui il pubblico ministero deve richiedere l'autorizzazione a procedere contro un parlamentare indagato sia stabilito a pena di decadenza dell'esercizio dell'azione penale».

2. — Nel ricorso si espone che la Procura della Repubblica di Caltanissetta, in data 27 gennaio 1993, aveva avanzato alla Camera dei deputati richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. Gianfranco Occhipinti per concorso nel reato di cui agli artt. 353, secondo comma, del codice penale e 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 (turbata libertà degli incanti, pluriaggravata), nonché per concorso nel reato di cui agli artt. 319 e 321 del codice penale e 7 del citato decreto-legge n. 152 del 1991 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, aggravata). Tale richiesta era stata trasmessa alla Camera dei deputati dal Ministro della giustizia che, peraltro, ne segnalava la tardività con riferimento al termine previsto dall'art. 344 del codice di procedura penale. La Giunta per le autorizzazioni a procedere, cui erano pervenuti gli atti, dopo avere investito della questione il Presidente della Camera, proponeva alla stessa Camera la «restituzione degli atti alla autorità giudiziaria per violazione del termine previsto dal primo comma, ultimo periodo, dell'art. 344 del codice di procedura penale». Tale proposta veniva approvata dalla Assemblea nella seduta del 1° aprile 1993. La Procura di Caltanissetta, insieme con la richiesta di autorizzazione a procedere, aveva avanzato anche la richiesta di autorizzazione all'arresto dell'on. Occhipinti, ma su questa seconda la Camera non ha adottato alcuna determinazione espressa né il ricorso ha formulato alcuna censura.

3. — La Procura ricorrente, affrontando il profilo della ammissibilità del conflitto, sostiene di essere l'organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene. A suo avviso, infatti, il pubblico ministero territorialmente competente per le indagini — pur essendo inserito in una struttura gerarchicamente ordinata — è titolare esclusivo dell'esercizio dell'azione penale, dal momento che tale potere non può essere riferito ad altri organi e, in particolare, né al Procuratore generale presso la Corte di appello, né al Ministro di grazia e giustizia, né al Procuratore nazionale antimafia, né al Consiglio superiore della magistratura.

Sarebbe perciò il pubblico ministero l'organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, né a questa conclusione potrebbe opporsi il fatto che il pubblico ministero non è organo della giurisdizione. Da un lato, infatti, un elemento decisivo sarebbe rappresentato dal carattere diffuso della titolarità dell'esercizio dell'azione penale, mentre, dall'altro, la natura giurisdizionale dell'organo non sarebbe elemento essenziale per la proposizione del conflitto.

Passando, poi, ad esaminare il profilo oggettivo del conflitto, l'ufficio ricorrente afferma che la Camera dei deputati nel restituire gli atti senza una deliberazione di merito, ancorché negativa, avrebbe indebitamente superato i confini delle sue attribuzioni ed avrebbe, di contro, paralizzato l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero. E poiché la delimitazione delle sfere di attribuzione del pubblico ministero e della Camera dei deputati discende da norme costituzionali (da un lato, l'art. 68, secondo comma, della Costituzione e dall'altro, gli artt. 107, quarto comma, 108, secondo comma, e 112 della stessa Costituzione) il conflitto sarebbe da considerare ammissibile anche sotto l'aspetto oggettivo.

4. — Nel merito la Procura insiste sul carattere non perentorio del termine di cui all'art. 344 del codice di procedura penale.

Dopo aver affermato che è perentorio il termine decorso il quale decade il potere di compiere il relativo atto, la ricorrente ricorda che, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del codice di procedura penale, i termini si considerano stabiliti a pena di decadenza soltanto nei casi previsti dalla legge. Ma il termine di trenta giorni dalla iscrizione nel registro delle notizie di reato entro cui deve esercitarsi l'azione penale nei confronti del parlamentare non è espressamente stabilito a pena di decadenza, mentre la decadenza, come sanzione dell'inosservanza del termine stesso, non sarebbe, d'altro canto, indirettamente ricavabile dal sistema.

Al riguardo la ricorrente -- dopo aver sottolineato che la perentorietà implicita del termine è desumibile dalla inammissibilità dell'atto compiuto dopo la scadenza del termine stesso -- afferma che l'inammissibilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine di cui all'art. 344 del codice di procedura penale è smentita tanto dal carattere irretrattabile ed obbligatorio dell'azione penale quanto dalla comparazione tra le diverse discipline dettate dagli artt. 343 e 344 del codice di procedura e, in particolare, dall'assenza, in quest'ultima norma, di una previsione di inutilizzabilità di atti analoga a quella contenuta nell'art. 343.

Da ciò conseguirebbe l'erroneità della soluzione adottata dalla Camera dei deputati che avrebbe dovuto valutare il merito della domanda di autorizzazione, ritenendo il termine meramente ordinatorio.

5. -- In linea subordinata la ricorrente invita questa Corte a sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 344, primo comma, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, 68, secondo comma, 112 e 109 della Costituzione, nella parte in cui prevede che il termine entro cui il pubblico ministero deve richiedere l'autorizzazione a procedere contro un parlamentare indagato sia stabilito a pena di decadenza dell'esercizio dell'azione penale.

Ad avviso della Procura tale questione sarebbe rilevante e non manifestamente infondata, dal momento che la norma sospettata di illegittimità costituzionale determinerebbe una disparità di trattamento tra cittadini indagati, la sottrazione del parlamentare al suo giudice naturale, una lesione dei principi costituzionali in tema di autorizzazione a procedere, nonché una lesione dell'obbligatorietà dell'azione penale.

6. -- Il ricorso in esame, in via di prima deliberazione, è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con l'ordinanza n. 263 del 1993 ed è stato poi notificato, nel termine assegnato, alla Camera dei deputati.

7. -- Con memoria del 25 giugno 1993 si è costituita in giudizio la Camera dei deputati per chiedere che il ricorso venga dichiarato inammissibile o in subordine rigettato e che le prospettate questioni di costituzionalità siano dichiarate manifestamente infondate.

Preliminarmente, nella memoria, si dubita della legittimazione al conflitto della Procura ricorrente, sia perché il singolo ufficio del pubblico ministero non sarebbe organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere, sia perché il ricorso, non essendo sottoscritto dal titolare dell'ufficio, non sarebbe riferibile alla Procura della Repubblica di Caltanissetta.

Sotto entrambi i profili si rileva che, sebbene il codice vigente abbia eliminato gran parte dei poteri gerarchici nell'organizzazione del pubblico ministero, permane in vigore una disciplina del rapporto tra capo dell'ufficio e sostituti procuratori che vede nel primo il titolare dell'azione penale e nei secondi i suoi delegati.

Ad avviso della parte resistente l'autonomia assicurata al singolo sostituto non sarebbe tale da abilitarlo a dichiarare la volontà dell'ufficio «dal momento che quest'autonomia -- diversa dall'indipendenza che caratterizza il singolo giudice -- si colloca all'interno dell'ufficio e nell'ambito del rapporto di sostituzione tra il titolare e i suoi collaboratori».

Nella memoria si ritiene poi non estensibile all'ufficio del pubblico ministero la giurisprudenza della Corte che ha ammesso la legittimazione al conflitto dei singoli uffici giudiziari, dal momento che questa giurisprudenza si fonda sul carattere «diffuso» del potere giudiziario -- che contrasta con ogni principio di gerarchia -- e sull'idoneità astratta del singolo giudice di emettere sentenze suscettibili di divenire cosa giudicata. La proposizione del ricorso sarebbe spettata, quindi, all'«organo di vertice» del potere nel cui ambito gli uffici del pubblico ministero sono inquadrati.

Passando all'esame dell'oggetto del conflitto si afferma che se -- come sostenuto dalla Procura ricorrente -- esso concerne la lesione delle attribuzioni costituzionali spettanti al pubblico ministero ai sensi dell'art. 112 della Costituzione, la pronuncia adottata dalla Camera nel caso di specie non sarebbe tale da integrare alcuna invasione di tali attribuzioni. A questo proposito, nella memoria si argomenta che o il termine dell'art. 344 ha carattere perentorio ed inibisce il prosieguo delle indagini dopo la sua scadenza, ovvero il termine medesimo ha natura ordinatoria ed il suo spirare non impedisce la prosecuzione delle indagini. In entrambe le ipotesi non vi sarebbe una lesione di attribuzioni causate dalla decisione adottata dalla Camera, dal momento che seguendo la prima ipotesi interpretativa l'impedimento all'esercizio dell'azione penale conseguirebbe direttamente dall'infruttuoso spirare del termine e non dalla pronuncia della Camera, mentre nella seconda non si verificherebbe alcun ostacolo all'esercizio dell'azione penale, potendosi reiterare la richiesta di autorizzazione a procedere.

In questi termini, ad avviso della resistente, il ricorso sarebbe inammissibile, appuntandosi in realtà non tanto sulla restituzione degli atti da parte della Camera quanto sulle conseguenze dell'infruttuosa scadenza del termine previsto dall'art. 344 c.p.p..

Il ricorso, ad avviso della Camera dei deputati, sarebbe altresì inammissibile nella parte in cui implicitamente denunzia la mancata pronuncia della stessa Camera in ordine all'autorizzazione all'arresto dell'on. Occhipinti, dal momento che non spetta al pubblico ministero ma alla magistratura giudicante la titolarità dei poteri restrittivi della libertà personale.

Con riferimento poi al carattere perentorio o meno del termine previsto dall'art. 344 c.p.p., la memoria osserva che tale disposizione va interpretata non solo in connessione all'art. 173 c.p.p., ma anche, e principalmente, in relazione alla legge di delegazione del codice di procedura penale (legge n. 81 del 1987) ed all'art. 68 della Costituzione. Ad avviso della resistente la natura perentoria del termine si ricaverebbe inequivocabilmente dai lavori preparatori della suddetta legge di delegazione, dal momento che il testo dell'art. 2, n. 47, di tale legge (riprodotto nell'art. 344 c.p.p.) fu approvato dopo che la discussione al Senato — dove il termine in questione fu modificato e ridotto da 60 a 30 giorni — aveva chiarito proprio il carattere perentorio del termine in questione.

La norma costituzionale, richiedendo l'autorizzazione del Parlamento per sottoporre a procedimento penale un suo componente, non potrebbe infatti consentire che le indagini preliminari, che già rappresentano nel sistema processuale attuale un inizio di procedimento, si prolunghino indefinitamente. Tale assetto normativo non sarebbe quindi preordinato a salvaguardare esigenze di speditezza processuale, ma ad evitare che l'approfondimento delle indagini preliminari al di là di una certa soglia finisca col violare il principio di cui all'art. 68 della Costituzione.

8. — Anche la Procura della Repubblica di Caltanissetta ha presentato, dopo il ricorso, memoria per sviluppare ulteriori deduzioni.

Nella memoria si richiama la giurisprudenza di questa Corte e l'orientamento della dottrina favorevole a riconoscere la legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato a quegli organi che, insieme ad altri, concorrono a comporre un potere, in quanto dotati di indipendenza costituzionalmente garantita.

Tra questi organi va annoverato — secondo la Procura ricorrente — anche il pubblico ministero territorialmente competente, che è organo del potere giudiziario, è indipendente «sia nella struttura organica sia nel momento funzionale» e risulta «inserito nella carta costituzionale come assegnatario del potere-dovere di esercizio dell'azione penale».

In riferimento ai requisiti oggettivi del conflitto, la ricorrente ribadisce che la deliberazione della Camera dei deputati di restituire gli atti relativi alla richiesta di autorizzazione a procedere per violazione del termine di cui all'art. 344 del codice di procedura penale equivarrebbe ad un rifiuto di decisione non consentito da alcuna norma costituzionale o ordinaria e introdurrebbe una sorta di «sanzione» atipica nei confronti del comportamento dell'ufficio del pubblico ministero: e ciò in presenza di un termine sicuramente non previsto a pena di decadenza, per effetto del principio di tassatività dei termini di decadenza contemplato nell'art. 173 del codice di procedura penale.

9. — All'udienza pubblica del 5 ottobre 1993 sono comparsi, per l'ufficio ricorrente, il Procuratore della Repubblica Giovanni Tinebra ed il Procuratore aggiunto Francesco Paolo Giordano e, per la Camera dei deputati, gli avvocati Giovanni Maria Flick e Federico Sorrentino, che hanno sviluppato le proprie deduzioni e insistito nelle rispettive conclusioni.

10. — Nelle more del giudizio è entrata in vigore la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, che, modificando l'art. 68, secondo comma, della Costituzione, ha eliminato l'autorizzazione della Camera di appartenenza come condizione per poter sottoporre un membro del Parlamento a procedimento penale.

In conseguenza di tale modifica questa Corte, con ordinanza n. 387 del 1993, disponeva il rinvio della causa a nuovo ruolo, al fine di poter sentire nuovamente le parti in ordine alla rilevanza nel giudizio della nuova disciplina.

Con successivo decreto presidenziale la nuova udienza di trattazione veniva fissata per il 14 dicembre 1993.

A tale udienza nessuno compariva per la Procura della Repubblica di Caltanissetta, mentre i difensori della Camera dei deputati concludevano chiedendo a questa Corte una pronuncia di inammissibilità o improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse delle parti alla decisione di merito.

Considerato in diritto

1. — Forma oggetto del presente giudizio la richiesta avanzata a questa Corte dalla Procura della Repubblica di Caltanissetta, in sede di conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, al fine di sentir dichiarare che «non spetta alla Camera dei deputati restituire, per mancato rispetto del termine di cui all'art. 344, primo comma, del codice di procedura penale, gli atti relativi alla richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Occhipinti Gianfranco», con il conseguente annullamento della deliberazione adottata dalla stessa Camera nella seduta del 1º aprile 1993 ed il riconoscimento della legittimazione del pubblico ministero ad ottenere una pronuncia di merito in ordine alla propria richiesta.

In subordine, la Procura ricorrente chiede a questa Corte di voler sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 344, primo comma, del codice di procedura penale in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, 68, secondo comma, 112 e 109 della Costituzione «nella parte in cui si prevede che il termine entro cui il pubblico ministero deve richiedere l'autorizzazione a procedere contro un parlamentare indagato sia stabilito a pena di decadenza dall'esercizio dell'azione penale».

Resiste a tali domande la Camera dei deputati, denunciando l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso nonché la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità prospettata come ipotesi subordinata.

2. — Nonostante che nel corso del presente giudizio sia intervenuta la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 — che, modificando l'art. 68, secondo comma, della Costituzione, ha soppresso l'istituto della autorizzazione a procedere per i procedimenti penali nei confronti dei membri del Parlamento — occorre pur sempre, in linea preliminare, procedere all'accertamento dell'ammissibilità del conflitto ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ammissibilità che ha formato oggetto di una prima deliberazione nell'ordinanza n. 263 del 1993.

Su questo piano — con richiamo anche alle motivazioni espresse nella sent. n. 462 del 1993 — va affermata, rispetto alla fattispecie in esame, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi suscettibili di legittimare la proposizione di un conflitto tra i poteri dello Stato.

3. — Per quanto concerne i presupposti soggettivi, la qualità di organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere di appartenenza, impegnando l'intero potere, va, infatti, riconosciuta, sia alla Camera dei deputati (con riferimento all'esercizio del potere di autorizzazione a procedere in precedenza previsto dall'art. 68, secondo comma, Cost.), sia all'ufficio del pubblico ministero territorialmente competente ad agire in sede penale (con riferimento allo svolgimento delle attività di indagine finalizzate all'esercizio della competenza di cui all'art. 112 Cost.).

Rispetto al caso in esame, tale ufficio si identifica nella Procura della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta, dal momento che questa, ai sensi della disciplina vigente in tema di ordinamento giudiziario (artt. 69 ss. R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) e di procedura penale (artt. 50 ss. cod. proc. pen.), è il solo organo che — nel quadro della «posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere» riconosciuta al pubblico ministero (v. sentt. nn. 190 del 1970, 96 del 1975 e 88 del 1991) — può ritenersi «abilitato a decidere con pienezza di poteri e senza interferenze di sorta da parte di altre istanze della pubblica accusa in ordine allo svolgimento delle indagini finalizzate all'esercizio dell'azione penale» per i fatti per i quali la Camera non ha ritenuto di dover concedere nei confronti dell'on. Occhipinti l'autorizzazione a procedere (v. sent. 462 del 1993).

Ai fini dell'ammissibilità del ricorso sotto il profilo soggettivo non può, quindi, valere l'eccezione espressa dalla difesa della Camera secondo cui, mancando negli uffici del pubblico ministero la connotazione di «potere diffuso» propria degli organi giurisdizionali, la legittimazione alla proposizione del conflitto andrebbe riconosciuta, come per il Governo, soltanto all'«organo di vertice» del potere nel cui ambito gli uffici del pubblico ministero sono inquadrati: è questo in relazione al fatto che, quanto meno ai fini dell'esercizio dell'azione penale, un organo di questa natura non si rinviene nell'attuale ordinamento giudiziario, mentre, di contro, l'esercizio della stessa azione si trova affidato agli uffici del pubblico ministero territorialmente e funzionalmente competenti ai sensi dell'art. 51, primo comma, del codice di procedura penale.

Né può valere l'ulteriore eccezione di inammissibilità che è stata prospettata in relazione al fatto che il ricorso in esame non sarebbe riferibile alla Procura della Repubblica di Caltanissetta in quanto non sottoscritto dal titolare dell'ufficio. Se è vero, infatti, che il ricorso porta in calce la sottoscrizione del Procuratore della Repubblica aggiunto e non quella del Procuratore titolare, è anche vero che lo stesso ricorso risulta intestato alla Procura della Repubblica come ufficio unitario del pubblico ministero legittimato al conflitto: il che induce a ritenere che il ricorso sia stato formulato dal Procuratore aggiunto nell'esercizio del potere di supplenza del titolare di cui all'art. 109 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 e d'intesa con lo stesso titolare. Dato questo che è stato confermato dalle stesse dichiarazioni rese in udienza dal Procuratore titolare, comparso insieme con il Procuratore aggiunto.

4. — Sussistono anche i requisiti oggettivi idonei a legittimare la proposizione del conflitto.

La competenza di cui si assume la lesione trova, infatti, la sua copertura costituzionale, da un lato, nell'art. 68, secondo comma, Cost., per quanto concerne i poteri della Camera, e, dall'altro, nell'art. 112 Cost., per quanto concerne i poteri della Procura ricorrente. La delibera di restituzione degli atti adottata dalla Camera nella seduta del 1^o aprile 1993 si prospetta, pertanto, potenzialmente lesiva della sfera di attribuzioni della ricorrente con riferimento sia dell'una che dell'altra norma costituzionale, dal momento che l'eventuale accoglimento della domanda avanzata nel ricorso condurrebbe ad affermare che non spetta alla Camera adottare, in tema di autorizzazioni a procedere, pronunce diverse dall'accoglimento e dal rigetto e che il rinvio degli atti al pubblico ministero in concreto disposto ha comportato un ostacolo allo svolgimento delle indagini e, conseguentemente, un ritardo nell'esercizio dell'azione penale.

Ricorrono, di conseguenza, le condizioni di potenziale interferenza che sono suscettibili di dar luogo ad un conflitto in ordine alla «delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» (art. 37 legge n. 87 del 1953).

5. - Il ricorso, ancorché ammissibile, va, peraltro, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

A seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 25 ottobre 1993, n. 3 — che, nel modificare l'art. 68, secondo comma, Cost., ha soppresso l'autorizzazione della Camera di appartenenza nei confronti del parlamentare da sottoporre a procedimento penale, conservando l'istituto soltanto in relazione all'arresto, alla perquisizione personale o domiciliare ed a qualsiasi altra forma di privazione della libertà personale — è venuto a cadere ogni ostacolo all'attivazione da parte della Procura di Caltanissetta del procedimento penale conseguente ai fatti per i quali è stato indiziato l'on. Gianfranco Occhipinti e che hanno formato oggetto di esame da parte della Camera dei deputati nella seduta del 1º aprile 1993. Conseguentemente non è più invocabile, nella fattispecie, il termine sanzionato dall'art. 344, primo comma, cod. proc. pen., sul cui mancato rispetto la Camera ha fondato la decisione di restituzione degli atti al pubblico ministero, impugnata con il ricorso in esame come lesiva delle attribuzioni costituzionali della Procura di Caltanissetta.

Sussistono, pertanto, le condizioni per dichiarare l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse delle parti ad ottenere una pronuncia di merito.

6. Resta, di conseguenza, assorbita la questione di costituzionalità prospettata, in via subordinata, dalla Procura ricorrente nei confronti dell'art. 344, primo comma, cod. proc. penale per violazione degli artt. 3, 25, 68, secondo comma, 112 e 109 della Costituzione.

Nessuna pronuncia va, infine, adottata con riferimento alla richiesta di autorizzazione all'arresto avanzata, sempre da parte della Procura di Caltanissetta, nei confronti dell'on. Occhipinti per gli stessi fatti di cui è causa, dal momento che tale richiesta non ha formato oggetto di uno specifico motivo di impugnativa da parte della ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara improcedibile il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato sollevato, con il ricorso di cui in epigrafe, dalla Procura della Repubblica di Caltanissetta nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera adottata dalla stessa Camera il 1º aprile 1993 e concernente la domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. Gianfranco Occhipinti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 40

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 18 dicembre 1993
(della provincia autonoma di Trento)

Sanità pubblica - Integrazioni e modificazioni ai decreti ministeriali 5 dicembre 1991 e 16 luglio 1993 concernenti le procedure per la contrazione di mutui e rimborso di oneri relativi al programma di edilizia sanitaria - Sottoposizione dei mutui in questione alle modalità e procedure di cui al d.m. 5 dicembre 1991 per la quota i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministero del tesoro e a quelle di cui al d.m. 16 luglio 1993 per la quota i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministero del bilancio - Mancata precisazione che alla prima categoria di mutui possono accedere anche le province autonome ed esclusione delle stesse province dall'accesso alla seconda - Invasione della sfera di competenza provinciale in materia di igiene e sanità, assistenza e beneficenza pubblica e lavori pubblici di interesse provinciale - Richiamo al conflitto n. 35/1993 sollevato dalla stessa provincia avverso il d.m. del Tesoro di concerto con il Ministro della sanità 16 luglio 1993.

(Decreto del Ministro del tesoro 16 luglio 1993).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 104 e 107).

Ricorso per conflitto di attribuzioni della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale Gianni Bazzanella, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 16802 del 18 novembre 1993, rappresentato e difeso dagli avv. ti prof. Valerio Ovida e Gualtiero Ruca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, come a mandato speciale a rogito del notaio dott. Pierluigi Mott di Trento, in data 22 novembre 1993, n. 59332 di rep., contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, in relazione al d.m. del tesoro 23 settembre 1993, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 231 del 1º ottobre 1993, recante «Integrazioni e modificazioni ai decreti ministeriali 5 dicembre 1991 e 16 luglio 1993 concernenti procedure per la contrazione di mutui e rimborso di oneri relativi al programma di edilizia sanitaria».

Con d.m. Tesoro 16 luglio 1993 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 170 del 22 luglio 1993) è stato largamente modificato il d.m. 5 dicembre 1991, che disciplinava in precedenza le modalità e le procedure per l'assunzione dei mutui, con oneri a carico dello Stato, per il finanziamento di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti, previsti dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

A differenza del precedente d.m. 5 dicembre 1991, il d.m. 16 luglio 1993 non faceva più riferimento alle province autonome di Trento e Bolzano come destinatarie dei finanziamenti, e nelle premesse menzionava l'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (ai cui sensi nelle materie di competenza propria delle province le amministrazioni statali non possono disporre spese né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale e provinciale), sembrando così presupporre e stabilire che le province autonome non potessero più usufruire dei finanziamenti in questione.

Pertanto la provincia esponente ha impugnato davanti a questa Corte detto decreto 10 luglio 1993, con ricorso per conflitto di attribuzioni (iscritto al n. 35/1993 reg. confl.), chiedendo che la Corte dichiari che non spetta allo Stato escludere la provincia medesima dal riparto dei finanziamenti statali per i mutui in questione, e annulli pertanto il decreto impugnato nella parte in cui appare escludere le province dal riparto dei predetti finanziamenti.

Ora è intervenuto il d.m. Tesoro 23 settembre 1993, il quale — invocando la necessità, per non meglio precisate «ragioni di carattere ermeneutico», di «integrare» i citati decreti 5 dicembre 1991 e 16 luglio 1993 — ha stabilito che le disposizioni recate dal decreto 5 dicembre 1991 «continuano ad applicarsi ai mutui di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministero del tesoro» (art. 1, primo comma), mentre «le disposizioni recate dal decreto 16 luglio 1993 si applicano esclusivamente ai mutui di cui all'art. 4, settimo comma, della legge 23 dicembre 1992, n. 500, i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministro del bilancio e della programmazione» (art. 2, primo comma).

Il decreto detta poi alcune modifiche, irrilevanti in questa sede, a disposizioni sia del d.m. 5 dicembre 1991 sia del d.m. 16 luglio 1993 (art. 1, secondo comma; art. 2, secondo comma); e infine stabilisce che «le regioni e gli istituti di cui all'art. 4, quindicesimo comma, della legge 30 dicembre 1992, n. 412 «cioè gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ammessi a usufruire direttamente dei finanziamenti in questione», devono specificare, nella istanza trasmessa per la preventiva autorizzazione di questo Ministero, ai sensi dell'art. 5 dei decreti 5 dicembre 1991 e 16 luglio 1993, la legge di riferimento del mutuo ai fini dell'imputazione dell'onere di ammortamento» (art. 3).

In sostanza dunque i mutui in questione sono ora soggetti alle modalità e procedure di cui al d.m. 5 dicembre 1991 per la quota i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministero del tesoro; alle modalità e procedure di cui al d.m. 16 luglio 1993 per la quota i cui oneri di ammortamento sono a carico dello stato di previsione del Ministero del bilancio.

Per quanto interessa in questa sede, sembrerebbe dunque che — limitatamente alla quota di mutui con oneri di ammortamento a carico del Ministero del tesoro — ritornando applicabile il d.m. 5 dicembre 1991, detti mutui siano usufruibili anche dalle province autonome di Trento e Bolzano, alle quali detto d.m. 5 dicembre 1991 espressamente si riferisce (art. 1, primo comma; art. 5, terzo comma; art. 6, terzo comma).

Per questa parte, dunque, dovrebbe ritenersi venuta meno la lesione recata all'autonomia provinciale dal d.m. 16 luglio 1993, e dunque cessata la materia del contendere.

Senonché un dubbio resta, dal momento che l'art. 3 del d.m. 23 settembre 1993, nel disporre che nell'istanza per l'autorizzazione alla stipulazione del mutuo, ai sensi sia del d.m. 5 dicembre 1991 sia del d.m. 16 luglio 1993, si debba specificare la legge di riferimento del mutuo, ai fini della imputazione dell'onere di ammortamento, menziona esclusivamente «le regioni» e non le province autonome. Il che potrebbe fare pensare che il Ministro continui a ritenere non più applicabili alle province autonome le disposizioni dell'art. 20 della legge n. 67 del 1988 e quelle del d.m. 5 dicembre 1991: ipotesi, questa, che potrebbe essere avvalorata dal fatto che anche nelle premesse del d.m. 22 settembre 1993 si cita l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, cioè la norma di attuazione la cui interpretazione costituisce l'oggetto del contendere nel ricorso n. 35/1993.

Persiste dunque l'interesse della ricorrente a chiedere che la Corte precisi che le province autonome usufruiscono dei mutui per il finanziamento degli interventi di edilizia sanitaria, di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988, con onere di ammortamento a carico del Ministero del tesoro.

Per altro verso il d.m. 23 settembre 1993 limita l'applicabilità del d.m. 16 luglio 1993 ai soli mutui con oneri di ammortamento a carico del Ministero del bilancio: per questa quota di mutui conferma il contenuto del citato d.m. 16 luglio 1993, compresa quella parte dalla quale sembra desumersi la esclusione delle province autonome dai finanziamenti in questione, in pretesa (ed erronea) applicazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992: esclusione che sembra ribadita sia dalla mancata menzione delle province autonome nell'art. 3 del decreto 23 settembre 1993, sia dalla ribadita citazione, nelle premesse dello stesso, dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Per questa parte dunque resta l'oggetto del contendere di cui al precedente ricorso: il nuovo decreto, che conferma (per detta quota di mutui) l'applicabilità dell'impugnato d.m. 16 luglio 1993, ribadisce e rinnova la lesione già recata all'autonomia provinciale dal precedente decreto, ed appare costituzionalmente illegittimo per le stesse ragioni che sorreggono il precedente ricorso n. 35/93.

Né varrebbe rilevare che per la quota di mutui cui resta applicabile il d.m. 16 luglio 1993 gli oneri di ammortamento sono posti a carico del Fondo sanitario nazionale di conto capitale, ai sensi dell'art. 4, settimo comma, della legge 23 dicembre 1992, n. 500, fondo dal cui riparto le province autonome di Trento e Bolzano sono state escluse dall'art. 20, lett. e), del d.l. 28 dicembre 1989, n. 415, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 38.

Infatti i mutui in questione sono pur sempre quelli previsti e disciplinati dall'art. 20 della legge n. 67 del 1988, limitandosi l'art. 4, settimo comma, della legge n. 500 del 1992 a stabilire che i relativi oneri di ammortamento, limitatamente a una quota di 1.500 miliardi di mutui nell'anno 1993, sono a carico del Fondo sanitario nazionale di conto capitale.

La natura del finanziamento dunque non cambia: si tratta sempre di finanziamenti recati da disposizioni di leggi statali in cui è previsto il riparto per l'utilizzo a favore delle regioni, e che dunque spettano anche alle province autonome, ai sensi dell'art. 5, secondo comma, della legge 30 novembre 1989, n. 386 (cui questa Corte, come è noto, attribuisce significato e portata di norma di attuazione immodificabile senza accordi fra Stato, regioni e province autonome), nonché ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 268 del 1992, che conferma l'applicabilità alle province autonome di detto art. 5, della legge n. 386 del 1989.

D'altra parte l'art. 4, settimo comma, della legge n. 500 del 1992, che pone l'onere di ammortamento dei mutui in questione a carico del Fondo sanitario nazionale, non si riferisce alla quota di detto Fondo che viene ripartita fra le regioni (riparto dal quale le province autonome sono oggi escluse), ma destina direttamente una quota del Fondo medesimo al finanziamento degli oneri di ammortamento dei mutui, assunti dallo Stato a carico del proprio bilancio, ai sensi dell'art. 20, sesto comma, della legge n. 67 del 1988.

L'esclusione delle province autonome del riparto del Fondo non comporta dunque, e non può comportare, l'esclusione di esse anche da finanziamenti direttamente assunti a proprio carico dallo Stato, nella forma di assunzione degli oneri di ammortamento dei mutui, finanziati mediante corrispondente riduzione del Fondo sanitario, riduzione che ne precede il riparto.

In ogni caso l'art. 4 della legge 23 dicembre 1992, n. 500, è posteriore rispetto all'entrata in vigore del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, il quale, recando nuove norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige proprio in materia di finanza regionale e provinciale, stabilisce espressamente, al primo comma, che «le disposizioni in ordine alle procedure e alla destinazione dei fondi di cui all'art. 5, secondo e terzo comma, della legge 30 novembre 1989, n. 386 si applicano con riferimento alle leggi statali di intervento ivi previste "fra le quali è certamente compreso l'art. 20 della legge n. 67 del 1988", anche se le stesse non sono espressamente richiamate».

Così che, ove mai si dovesse, in denegata ipotesi, interpretare l'art. 4, settimo comma, della legge n. 500 del 1992 nel senso che esso implicitamente comporti l'esclusione delle province autonome dai finanziamenti statali in questione, sarebbe giocoforza concludere per la incostituzionalità della medesima disposizione, per contrasto con l'art. 5, secondo comma, della legge n. 386 del 1989 e con l'art. 12 del d.lgs. n. 268 del 1992, e per conseguente violazione dell'art. 104 dello statuto speciale, che subordina la modifica (e dunque anche la deroga) dalle norme statutarie in tema di finanza regionale e provinciale alla concorde richiesta del Governo e della regione o rispettivamente delle province, nonché dell'art. 107 dello statuto che, prevedendo l'emanazione delle norme di attuazione dello statuto medesimo con la nota procedura, vieta che modifiche o deroghe alle norme di attuazione medesime possano essere recate unilateralmente dallo Stato con legge ordinaria, senza accordo con le province autonome.

L'esponente solleva espressamente, in subordine e per quanto occorra, tale questione di costituzionalità.

Il merito della presente controversia attiene alla interpretazione dell'art. 4, terzo comma, del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale vieta interventi diretti di spesa da parte delle amministrazioni statali nel territorio provinciale e nelle materie di competenza provinciale, ma non esclude affatto, e anzi presuppone, che le province autonome ricevano finanziamenti a carico del bilancio dello Stato.

In proposito valgono tutte le considerazioni già svolte nel ricorso n. 35/1993, e che qui integralmente si richiamano.

P. Q. M.

La provincia ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del tesoro, escludere la provincia stessa dal riparto dei finanziamenti statali per i mutui previsti dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 e dall'art. 4, settimo comma, della legge 23 dicembre 1992, n. 500, in pretesa attuazione dell'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; e per l'effetto annullare il d.m. Tesoro 23 settembre 1993, meglio indicato in epigrafe, nella parte in cui (e nell'ipotesi che sia inteso nel senso che), menzionando nelle premesse l'accennata errata interpretazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, e omettendo di menzionare le province autonome accanto alle regioni come destinatarie dei mutui, esclude le province stesse dal riparto dei finanziamenti statali di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988 e all'art. 4, settimo comma, della legge n. 500 del 1992, nonché ai dd.mm. 5 dicembre 1991, 16 luglio 1993 e 23 settembre 1993.

Roma, addì 30 novembre 1993

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

N. 77

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 novembre 1993
(della regione Calabria)

Prorogatio - Disciplina della proroga degli organi amministrativi - Obbligo delle regioni a statuto ordinario di adeguare i rispettivi ordinamenti ai principi fondamentali stabiliti dal decreto-legge impugnato ed applicabilità immediata delle norme del medesimo fino all'assolvimento di detto obbligo da parte delle regioni - Previsione altresì: a) della cessazione dalle funzioni con la scadenza del mandato; b) di un periodo massimo di proroga di quarantacinque giorni; c) della sostituzione da parte del presidente del collegio nei confronti del collegio inadempiente - Asserita invasione della sfera di competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici (già esercitata dalla regione ricorrente con legge 5 agosto 1992, n. 13) con incisione sulle norme legislative e statutarie che assegnano competenze ad organi collegiali regionali, nonché sulla potestà statutaria delle regioni e sulla disciplina costituzionale del consiglio, della giunta e del presidente - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 208/1992 nonché ai ricorsi nn. 17, 28, 30, 33 e 59 del 1993 proposti dalla stessa regione avverso decreti-legge (decaduti) di contenuto sostanzialmente identico a quello in questione.

(D.-L. 19 novembre 1993, n. 463).

(Cost., artt. 77, ultimo comma, 117, 118, 121, 122 e 123).

Ricorre la regione Calabria, in persona del presidente della giunta regionale, on. Guido Rhodio, in forza di delibera 22 novembre 1993, n. 4490 della giunta regionale, rappresentato e difeso, giusta procura speciale a margine del presente atto, dall'avv. Federico Sorrentino e nel suo studio in Roma, lungotevere delle Navi, 30, elettivamente domiciliato, contro lo Stato e, per esso, il Presidente del Consiglio dei Ministri, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del d.-l. 19 novembre 1993, n. 463, recante «Disciplina della proroga degli organi amministrativi», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 272 del 19 novembre 1993.

FATTO

1. Con la sentenza 4 maggio 1992, n. 208, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma di legge regionale che prevede la «decadenza» dei comitati regionali di controllo non rinnovati entro sessanta giorni dalla loro scadenza, affermava importanti e, sotto certi aspetti, innovativi principi in materia di *prorogatio* di organi amministrativi.

In particolare, esclusa l'esistenza di norme dalle quali possa trarsi la generalità di tale istituto, essa concludeva che «ogni proroga, in virtù dei principi desumibili dal citato art. 97 della Costituzione, può aversi soltanto se prevista espressamente dalla legge e nei limiti da questa indicati».

«Un'organizzazione caratterizzata da un abituale ricorso alla *prorogatio* — proseguiva la Corte — sarebbe difatti ben lontana dal modello costituzionale. Se è previsto per legge che gli organi amministrativi abbiano una certa durata e che quindi la loro competenza sia temporalmente circoscritta, un'eventuale *prorogatio* di fatto *sine die* — demandando all'arbitrio di chi debba provvedere alla sostituzione di determinarne la durata pur prevista a termine dal legislatore ordinario — violerebbe il principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, nonché quelli dell'imparzialità e del buon andamento».

Escluso, quindi, che alla *prorogatio* possa attribuirsi valenza di «principio di carattere generale», il Governo — non ritenendo sufficiente lo strumento legislativo ordinario — decideva di provvedere conformemente ai suggerimenti della Corte ed a tal fine adottava una lunga serie di decreti-legge, l'ultimo dei quali costituisce oggetto del presente giudizio.

Comune a tutti i provvedimenti è la dichiarazione della preteritorietà della scadenza legislativamente fissata degli organi amministrativi dello Stato e degli enti pubblici (esclusi quelli elettivi e quelli a rilevanza costituzionale), stabilendosi peraltro un periodo di proroga non superiore a 45 giorni durante i quali gli organi scaduti possono adottare gli atti di ordinaria amministrazione e quelli urgenti e indifferibili.

Allorché la competenza alla ricostituzione spetti ad organi collegiali, è, poi, previsto che la stessa venga trasferita al presidente del collegio, qualora non sia stata esercitata sino a tre giorni prima del suddetto periodo di proroga.

Tutti i decreti-legge successivi al primo, tra le norme finali e transitorie, hanno, infine, inserito una disposizione di organi scaduti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto che siano stati adottati, in sostituzione degli organi collegiali competenti, dai rispettivi presidenti, in conformità alle disposizioni vigenti alla data di compimento degli atti stessi» (cioè in conformità alle disposizioni dei decreti-legge decaduti).

2. — È, invece, mutata, nei diversi decreti-legge, la formulazione dell'art. 9, relativo alle nomine di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Stabilivano, infatti, i primi tre provvedimenti che «entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le regioni a statuto ordinario, nonché le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni del presente decreto», lasciando, quindi, intendere che gli ordinamenti regionali si sarebbero dovuti adeguare a tutte le disposizioni del decreto, immediatamente vincolanti fintanto che le regioni non avessero provveduto nei sensi da esse indicati; e ciò in violazione della competenza legislativa e statutaria delle regioni interessate.

3. — Pur avendo almeno in parte recepito, nella formulazione dell'art. 9, le osservazioni critiche rivolte dalle regioni, neanche il successivo, quarto decreto-legge (69/1993) si sottraeva del tutto alle censure di invasione della competenza regionale: sotto la rubrica «Adeguamento della normativa regionale», l'indicato articolo stabiliva, infatti, al primo comma, che «entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dal decreto stesso nel rispetto dei principi fondamentali posti dalle disposizioni in esso contenute. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non abbiano legiferato in materia».

4. — Decaduto anche tale d.-l. per mancata conversione nei termini, il Governo ha emesso altri quattro decreti, di eguale contenuto (l'ultimo dei quali viene con il presente atto impugnato), che, riproducendo quasi negli stessi sostanziali termini i precedenti, se ne discostano ancora una volta per la parte relativa all'adeguamento della normativa regionale alle disposizioni da essi recate.

Stabilisce, infatti, l'art. 9 al primo comma, che «Le disposizioni di cui al presente decreto operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario fino a quando esse non avranno adeguato i rispettivi ordinamenti ai principi generali ivi contenuti».

Prescindendo dal discutibile riferimento ai «principi generali» contenuti nel decreto, tale articolo, pur nella sua differente formulazione, se per un verso attenua l'impatto sul sistema regionale delle nuove disposizioni legislative, non elimina tuttavia la lesione della competenza regionale, sotto diversi profili già denunciata dalla regione Calabria nei precedenti ricorsi; sicché, richiamando le considerazioni già svolte nei confronti degli ultimi tre provvedimenti, il cui testo è stato — come si è detto — integralmente riprodotto da quello che ora si impugna, la regione deve ancora una volta rivolgersi all'ecc.ma Corte per denunciare l'illegittimità del d.-l. 19 novembre 1993, n. 463, sotto i seguenti profili di

DIRITTO

Violazione degli artt. 117, 118, 122 e 123, anche in riferimento all'art. 77 ultimo comma della Costituzione. Invasione della competenza regionale.

5. — Preliminarmente deve sottolinearsi che la regione ricorrente, ancor prima che il Governo intervenisse con i decreti-legge di cui in narrativa a precisare e a specificare i principi costituzionali richiamati dalla Corte, ha adottato una propria disciplina, passata indenne al controllo governativo, del fenomeno della *prorogatio*, con l.r. 5 agosto 1992, n. 13, recante «Disciplina delle nomine di competenza della regione» (B.U.R. 10 agosto 1992, n. 104). L'art. 8 di questa legge, in particolare, stabilisce, al primo comma, che «tutte le nomine e le designazioni di competenza della regione cessano con la scadenza della legislatura nel corso della quale si è proceduto alle nomine o alle designazioni e sono rinnovabili per una sola volta»; al secondo comma dispone che, «trascorsi novanta giorni dall'insediamento del consiglio regionale neo eletto, le persone nominate o designate negli organismi indicati nell'art. 1 (organi regionali, enti dipendenti dalla regione, USL, eccettuati gli organi elettivi e i pubblici dipendenti) non possono continuare ad esercitare la funzione istituzionale e, nel caso in cui il consiglio regionale non effettui le nomine o le designazioni entro il predetto termine ai sensi dell'art. 5 della presente legge (che disciplina il relativo procedimento), provvede la giunta regionale ai sensi dell'art. 28 dello statuto» (cioè in via d'urgenza e con obbligo di ratifica entro trenta giorni).

La legge regionale, dunque, per un verso, è rispettosa dell'art. 97 della Costituzione sotto i profili indicati dalla sentenza n. 208/1992 della Corte: esclude la proroga di fatto a tempo indeterminato e provvede ad interventi sostitutivi e di urgenza in caso di inadempimento dell'organo competente (il consiglio regionale); per altro verso, essa anticipa mediante il sopra descritto meccanismo le disposizioni dei decreti-legge adottati dal Governo.

Di qui la conclusione che il decreto oggi impugnato, che obbliga le regioni ad adeguare i propri ordinamenti ai «principi generali» di esso posti, non dovrebbe incidere sull'art. 8 della l.r. n. 13/1992, il quale contiene disposizioni di dettaglio, bensì diverse ma sicuramente rispettose dei medesimi principi. Invero, fermo restando il rispetto dell'art. 97 della Costituzione, i decreti governativi stabiliscono:

- la cessazione delle funzioni con la scadenza del mandato;
- la previsione di un periodo massimo di proroga di 45 giorni;
- la sostituzione da parte del presidente del collegio nei confronti del collegio inadempiente.

Queste disposizioni corrispondono ad un principio fondamentale che vuole la cessazione delle funzioni dell'organo alla sua scadenza naturale e prevede meccanismi sostitutivi rigidamente articolati in caso di inerzia dell'autorità competente alla ricostituzione.

Non par dubbio che la legge regionale n. 13/1992 sia coerente con i principi enunciati dal d.-l. n. 463/1993, e che la diretta operatività delle disposizioni di cui al decreto stesso, non abbia modo di esplicitarsi nei riguardi della regione Calabria per quanto già da questa disciplinato, mentre le altre disposizioni del d.-l., relative al regime degli atti ed alla responsabilità per mancata ricostituzione nei termini, potranno valere, anche per la regione ricorrente, al più come referente, per i principi fondamentali della materia.

Qualora però il primo comma dell'art. 9 non dovesse essere inteso nel senso che i «principi» cui le regioni a statuto ordinario sono tenute ad adeguare i rispettivi ordinamenti, ed in quanto non vi abbiano già provveduto, siano solo quelli, già esistenti, da ricavarsi dall'art. 97 della Costituzione, secondo le indicazioni della Corte (ciò che sembrerebbe essere confermato dal riferimento ai principi «generali» anziché fondamentali del d.-l. in questione), bensì come abrogativo della disciplina regionale già adottata e i meccanismi di ricostituzione degli organi scaduti direttamente applicabili alla regione, non può che dedursene l'incostituzionalità per le ragioni accennate in rubrica.

6. Per tale ipotesi viene immediatamente in considerazione il secondo comma dell'art. 4, a termini del quale «Nei casi in cui i titolari della competenza alla ricostruzione siano organi collegiali e questi non procedano alle nomine o designazioni ad essi spettanti almeno tre giorni prima della scadenza del termine di proroga, la relativa competenza è trasferita ai rispettivi presidenti, i quali debbono comunque esercitarla entro la scadenza del termine medesimo».

Questa disposizione viola tanto la competenza regionale in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle regioni» (art. 117) quanto la competenza statutaria delle regioni di diritto comune (art. 123), incidendo essa sulle norme legislative e statutarie che assegnano competenze ad organi collegiali. La disposizione impugnata, invero, crea una competenza nuova in capo ai presidenti di organi collegiali, sottraendo ai collegi stessi i corrispondenti poteri. Ed è evidente che una statuizione siffatta potrebbe provenire, per gli uffici e gli enti dipendenti dalla regione e per gli stessi organi regionali, dalla legge o dallo statuto regionale.

Di più la disposizione in esame viola, insieme con la potestà statutaria delle regioni, gli artt. 121 e 122 della Costituzione, allorché essa venga riferita a nomine di competenza del consiglio regionale. Infatti, secondo la norma costituzionale, il presidente del consiglio regionale non ha una posizione per così dire autonoma dal consiglio stesso dal quale è eletto per dirigerne i lavori (122, terzo comma) né, a differenza del consiglio, della giunta e del suo presidente (art. 121, primo comma), possiede una propria ed autonoma rilevanza esterna.

Naturalmente ciò potrebbe non escludere che al presidente del consiglio regionale vengano conferite funzioni di rilevanza esterna, purché non incompatibili con il suo compito di direzione dei lavori del consiglio, ma tale attribuzione, innovando specificamente all'organizzazione regionale, non può che competere alla fonte statutaria (art. 123) e, sulla base di questa, al regolamento consiliare.

Ne discende allora l'incostituzionalità, in riferimento ai citati parametri, di una norma statale che trasferisce una competenza del consiglio regionale al suo presidente e che fa di questo un organo titolare di poteri amministrativi esterni.

7. — Ugualmente sulla competenza delle regioni in materia di organizzazione dei loro uffici e degli enti da esse dipendenti incidono le disposizioni relative al regime di proroga degli organi amministrativi scaduti e degli atti da questi emanati (art. 3). Tali disposizioni limitando la competenza degli organi prorogati e sanzionando come illegittimi gli atti posti in essere al di fuori dei limiti da esse indicati, incidono sulla competenza regionale in materia, in violazione quindi dell'art. 117 della Costituzione.

Tale censura va estesa al successivo art. 6 che sancisce la nullità di diritto degli atti compiuti dagli organi scaduti.

8. Da ultimo deve denunciarsi l'art. 8 del decreto impugnato, nella parte in cui convalida e mantiene fermi gli atti di ricostituzione adottati dai presidenti di organi collegiali, anteriormente all'entrata in vigore del decreto, in sostituzione dei competenti collegi (secondo comma).

Questa disposizione viola, non solo l'art. 77, ultimo comma, della Costituzione, in relazione anche all'art. 15, secondo comma, lett. d) della legge n. 400/1988, ma anche, ed inscindibilmente, le competenze regionali in materia di organizzazione di uffici ed enti regionali.

Invero, ove anche dovesse sostenersi che il d.-l. impugnato possa comprimere, nei sensi che si sono appena contestati, le competenze regionali in materia, esso sicuramente non può convalidare ciò che in base alla Costituzione è invalido e quindi non può sottrarre al legislatore né all'amministrazione regionale il potere di qualificare con invalidi atti applicativi di decreti-legge non convertiti.

In altre parole la disposizione impugnata non solo incide sulla potestà legislativa regionale e su quella statutaria al di là di quanto consentirebbero gli artt. 117 e 123, ma incide altresì sulla competenza degli organi collegiali, ai quali sarebbe così impedito di revocare gli illegittimi atti dei loro presidenti e di provvedere diversamente in ordine agli organi scaduti.

Eguale censura era stata mossa dalla regione ricorrente ai precedenti decreti-legge, ma il denunciato vizio di tali atti appare ancor più evidente nel nuovo provvedimento, ove si consideri che gli effetti del medesimo, secondo la disposizione del primo comma dell'art. 10, vengono fatti risalire ad una data anteriore a quella della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (19 novembre 1993) è successiva alla data della decadenza dell'analogo provvedimento del 17 settembre 1993, n. 363 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 18 settembre 1993), determinandosi in tal modo un'ulteriore sanatoria degli atti amministrativi posti in essere, in sostituzione degli organi collegiali competenti, dai rispettivi presidenti.

Va poi aggiunto che la convalida degli atti compiuti sotto il vigore dei precedenti decreti ed in particolare di quelli che, a differenza dell'ultimo qui impugnato e dei quattro che lo hanno preceduto, obbligavano le regioni ad adeguarsi alla totalità delle loro disposizioni, fa sì che atti costituzionalmente illegittimi — quali appunto quelli adottati in esecuzione dei precedenti decreti-legge invasivi della competenza regionale garantita dall'art. 117 — vengano ritenuti validi ed efficaci, senza che la regione possa porvi rimedio, ripristinando l'ordine naturale delle competenze.

P. Q. M.

Si chiede che, in accoglimento del presente ricorso, il d.-l. impugnato venga dichiarato incostituzionale in riferimento agli artt. 117, 118, 121, 122, 123 e 77 della Costituzione

Roma, addì 13 dicembre 1993

Avv. Federico SORRENTINO

93C1290

N. 742

*Ordinanza emessa il 5 novembre 1993 dal pretore di Verona
nel procedimento civile vertente tra Boran Massimo e il prefetto di Verona*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice stradale previgente - Eccesso di velocità commesso da conducente di mezzi pesanti - Prevista sospensione della patente di guida diversamente da quanto stabilito per la stessa violazione commessa da un conducente di una autovettura - Prospettata disparità di trattamento con incidenza sul diritto al lavoro.

(D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 103, nono comma; d.-l. 6 febbraio 1987, n. 16, art. 13, convertito nella legge 30 marzo 1987, n. 132).

(Cost., artt. 3, 4 e 35).

IL VICE PRETORE ONORARIO

Letti gli atti e visti i documenti prodotti rileva quanto in appresso.

L'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 103 nono comma del codice della strada introdotto dall'art. 13 del d.-l. n. 16/1987 convertito nella legge n. 132/1987 sollevata dal ricorrente appare fondata.

In effetti detta norma appare in contrasto con gli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione.

Infatti con la suddetta norma si colpisce con la sanzione della sospensione della patente di guida un'unica categoria di cittadini e cioè quella categoria che usa del veicolo come strumento di lavoro.

Già la Corte costituzionale, con le sentenze nn. 3/1957, 5/1971, 16/1980 e 1/1960 ha dichiarato la rilevanza costituzionale del lavoro e, sulla base di tale principio, ha ritenuto costituzionalmente illegittime quelle limitazioni che portino alla pratica soppressione e comunque ad un grave affievolimento o compressione nella sfera di libertà lavorativa del singolo.

La norma di cui al presente giudizio è, ad avviso di questo giudice, in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione atteso che impone per la stessa infrazione un trattamento diverso a seconda che la violazione venga commessa da un conducente di autovettura o da un conducente di mezzi pesanti.

Se si tien conto che l'art. 142 del codice della strada attualmente vigente al comma 8 non prevede per chi superi di oltre 10 Km/h e di non oltre 40 Km/h i limiti massimi di velocità (come è avvenuto nella fattispecie) la sospensione della patente, si comprende come il legislatore nella formulazione del nuovo codice della strada, abbia inteso eliminare quella disparità di trattamento prevista dall'art. 103 comma nono del codice della strada dell'epoca.

È ben vero che l'art. 237 del codice della strada in vigore prevede che, per le violazioni commesse prima del 1° gennaio 1993, continuano ad applicarsi le sanzioni principali ed accessorie previste nelle disposizioni previgenti, non si può non tener conto in questa sede della non manifesta infondatezza della eccezione di incostituzionalità sollevata dal ricorrente.

In forza di tutti gli argomenti svolti, considerata la non manifesta infondatezza della questione, e la sua rilevanza al fine del decidere, in questa fase dunque, unico potere legittimamente esercitabile dal giudicante, dopo la prospettazione della questione di legittimità costituzionale è quello di sospendere il processo.

Gli atti vanno perciò trasmessi alla Corte costituzionale per la relativa decisione, previ i necessari adempimenti di Cancelleria: il presente processo deve essere sospeso.

P. Q. M.

Letti ed applicati gli artt. 134 della Costituzione, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del decidere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, nono comma, del d.P.R. 11 giugno 1959, n. 393 introdotto dall'art. 13 del d.l. 6 febbraio 1987, n. 16 convertito nella legge 30 marzo 1987, n. 132 in riferimento ai parametri costituzionali rappresentati degli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione per i motivi sopra esposti;

*Sospende il procedimento civile in corso; **

Dispone che tutti gli atti del presente giudizio siano tempestivamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia immediatamente notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati della Repubblica.

Verona, addì 5 novembre 1993

Il vice pretore onorario: SARTORI

93C1263

N. 743

Ordinanza emessa il 6 aprile 1993 (pervenuta alla Corte costituzionale il 1° dicembre 1993) dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Foggia nel procedimento penale a carico di Torriello Angelo Felice ed altro

Reato in genere - Atti interruttivi del corso della prescrizione - Mancata inclusione fra di essi della richiesta di emissione del decreto penale di condanna - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito per la richiesta di rinvio a giudizio inclusa fra i detti atti.

(C.P., art. 160).

(Cost., art. 3).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha emesso la seguente ordinanza incidentale (proc. n. 1028/92 g.i.p.).

Il p.m. ha richiesto l'emissione di decreto penale di condanna a carico di Torriello Angelo Felice, con atto del 27 gennaio 1992, per il reato di cui all'art. 389 d.P.R. del 1955, n. 547, commesso il 17 maggio 1990.

A tutt'oggi non è intervenuto il chiesto decreto di condanna sicché, ai sensi dell'art. 425 del c.p.p. (declaratoria di causa estintiva) applicabile nell'ambito del procedimento di rigetto della richiesta dello stesso p.m. ai sensi dell'art. 459 terzo comma c.p.p., dovrebbe senz'altro pronunciarsi sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del c.p.p. per avvenuta prescrizione del reato *de quo*, soggetto alla prescrizione di anni due perché punito con sola ammenda (art. 157, n. 6 del c.p.).

In tali sensi la questione esposta risulta rilevante e pertinente al caso, poiché dal suo accoglimento da parte della Corte conseguirebbe che, in luogo di sentenza di proscioglimento per avvenuta prescrizione del reato, questo giudice emetterebbe decreto penale di condanna giusta la richiesta del p.m., in quanto, per altro verso, è pacifica in punto di fatto la responsabilità dell'imputato.

La questione di illegittimità costituzionale viene sollevata in riferimento all'art. 160 del c.p., il quale nella nuova formulazione resa necessaria dall'entrata in vigore del codice di rito del 1988 non contempla fra gli atti interruttivi la richiesta di emissione di decreto penale, formulata dal p.m. al g.i.p.

Tale omissione, a parere del remittente, è illogica e perciò foriera di disequaglianza fra imputati, affidate alla casualità di gestione dei processi da parte dello stesso p.m., con lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Infatti, non può sfuggire che nell'elenco degli atti giudiziari che comportano l'interruzione del corso della prescrizione ve ne sono alcuni (sentenza e decreto di condanna) che esprimono senz'altro la potestà punitrice dello Stato a livello più pieno; altri (convalida di fermo ed arresto) che tale potestà punitiva esprimono a un livello più basso; altri ancora (fissazione di udienze di varia natura, interrogatorio di indagati) a livello ancora più basso poiché il compimento di tali incombeni non prefigura una futura condanna dell'indagato/imputato.

Sta di fatto che, nonostante l'eterogeneità di tali atti ed il diverso livello di concludenza verso l'affermazione di responsabilità che ciascuno di essi ha, tutti essi sono stati indistintamente accomunati nel novero degli atti che, comunque, esprimono una attività giudiziaria «sufficiente» a rendere manifesta la volontà attuale dello Stato di perseguire il reato in discussione. Da questo catalogo è stata omessa la richiesta di emissione di decreto penale da parte del p.m., con la conseguente irrilevanza a fini interruttivi di tale atto.

L'omissione assume profili di vera paradossalità, se nel contempo si pone mente al fatto che efficacia interruttiva, invece, posseggono la richiesta di rinvio a giudizio (ovvero la citazione c.d. «diretta» dello stesso p.m. nei giudizi pretorili) e la presentazione per il giudizio direttissimo da parte dello stesso p.m.: vale a dire atti non prefiguranti necessariamente una richiesta di condanna dell'imputato, all'esito dell'istruzione dibattimentale, da parte dell'organo d'accusa. Laddove, nel vigente micro-sistema delineato dall'art. 160 del c.p., non possiede efficacia interruttiva del corso della prescrizione la richiesta non solo di giudicare l'imputato, quanto piuttosto di condannarlo.

Il risultato ultimo è che l'imputato «semplicemente» rinviato a giudizio è onorato di un termine prescrizionale soggetto ad interruzione e perciò più lungo; mentre un imputato «addirittura» gravato di richiesta di condanna (la richiesta di emissione di decreto penale) è affrancato dall'interruzione prescrizionale. Come a dire che ad atto di maggior portata punitiva corrisponde minor efficacia, nell'esprimere l'attualità della volontà punitrice dello Stato; e viceversa.

E poiché la scelta del giudizio ordinario ovvero del rito speciale del decreto penale compete insindacabilmente al p.m., nel decidere se chiedere il rinvio a giudizio ovvero l'emissione di decreto penale, la conseguenza ultima è che il periodo di prescrizione dei reati punibili mediante decreto penale di condanna è più o meno lungo (a seconda che la sospensione operi o meno) per un fattore casuale ed imponderabile.

A parere di questo rimettente la norma impugnata è sicuramente incongrua e potenzialmente lesiva del principio di pari trattamento processuale dei soggetti, a parità di tutte le altre condizioni in punto di fatto e di diritto.

L'emenda non può che avvenire mediante addizione al testo dell'art. 160 del c.p. dell'espressione «... la richiesta di emissione di decreto di condanna», per riportare a logica ed equità l'intero micro-sistema delineato dal predetto articolo di legge.

P. Q. M.

Sospende il giudizio indicato in premessa.

Solleva eccezione d'incostituzionalità dell'art. 160 del c.p. nella parte in cui non è stata preveduta «... la richiesta di emissione di decreto di condanna», con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Manda alla cancelleria di comunicare l'ordinanza agli organismi di legge.

Foggia, addì 8 aprile 1993

Il pretore: RUSSETTI

N. 744

*Ordinanza emessa il 6 ottobre 1993 dal tribunale di Aosta
nel procedimento civile vertente tra S.r.l. Arimo ed altra e S.n.c. Fa.Vi. & C.*

Processo civile - Procedimenti cautelari - Reclamo avverso l'ordinanza di rigetto - Omessa previsione - Impossibilità di riproporre la domanda *rebus sic stantibus* - Lamentata disparità di trattamento tra cittadini, in particolare, rispetto al convenuto per il quale è prevista l'impugnativa innanzi al tribunale in caso di ordinanza di accoglimento - Asserita compressione del diritto di difesa.

(C.P.C., art. 669-terdecies, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva:

Visti gli atti del procedimento promosso *ex art.* 700 del c.p.c. da Arimo S.r.l. e Iramo S.r.l. entrambe con sede in Turbigo nei confronti di Fa.Vi. & C. S.n.c. corrente in st. Pierre (Aosta);

Premesso che il giudice designato per la trattazione del procedimento con decreto del presidente di questo tribunale ha, ordinanza del 24 maggio 1993, rigettato il ricorso e che avverso tale procedimento le ricorrenti hanno proposto reclamo avanti a questo tribunale;

Premesso, altresì, che, con tale reclamo, le società ricorrenti hanno preliminarmente prospettato la illegittimità costituzionale, per disparità di trattamento e limitazione dei diritti della difesa, delle norme di cui agli artt. 669-*septies* e 669-*terdecies* del c.p.c. nella parte in cui non prevedono che sia reclamabile anche il provvedimento negativo sulla domanda cautelare a fronte della prevista irripropionibilità del ricorso salvo mutamenti delle circostanze o deduzioni di nuove ragioni di fatto o di diritto;

Osservato che, ai sensi dell'art. 669-*terdecies* del c.p.c., il reclamo è ammesso «contro l'ordinanza con la quale, prima dell'inizio o nel corso della causa di merito, sia stato concesso un provvedimento cautelare»;

Ritenuto, in conseguenza, a fronte dell'inequivoco disposto normativo, che non è previsto e deve ritenersi escluso il reclamo avverso l'ordinanza con la quale non sia stato concesso un provvedimento cautelare ossia avverso l'ordinanza di rigetto;

Ritenuto, a fronte di ciò, che mentre al soggetto passivo del provvedimento cautelare è espressamente riconosciuta la facoltà di promuovere e la garanzia di ottenere il controllo giurisdizionale dell'ordinanza di accoglimento emessa in prime cure dal giudice designato, tale facoltà e garanzia sono, per contro, escluse nei riguardi del soggetto istante il cui ricorso cautelare sia stato respinto;

Osservato che tale limite normativo non appare superato o temperato dalla previsione, di cui all'art. 669-*septies*, primo comma del c.p.c., della possibilità di riproporre la domanda di provvedimento cautelare «quando si verificano mutamenti delle circostanze o vengano dedotte nuove ragioni di fatto o di diritto» restando, in virtù di tale norma, escluso non solo da ogni impugnativa ma anche dalla riconsiderazione ad opera dello stesso organo giurisdizionale il ricorso, quando le circostanze poste a fondamento dello stesso siano rimaste immutate o non risultino possibili nuove prospettazioni in fatto o in diritto;

Osservato che, in tal guisa, posizioni giuridiche soggettive (astrattamente) omogenee quali appaiono quella di cui ricorra sul presupposto che il suo diritto possa, se fatto valere in via ordinaria, essere minacciato da pregiudizio imminente e irreparabile e quella della controparte (futura convenuta nel giudizio di merito appaiono, nella fase cautelare, godere, senza fondamento logico individuabile, tutela processuale disomogenea e sperequata apparendo così inciso il diritto di difesa assicurato dall'art. 24 primo e secondo comma della Costituzione e, mediatamente, quello di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge di cui all'art. 3, primo comma della Costituzione;

Ritenuto, pertanto, che la come sopra prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 669-*terdecies*, primo comma del c.p.c. in relazione alle appena richiamate norme costituzionali appare non manifestamente infondata;

Ritenuta, altresì, la sua rilevanza ai fini della decisione in quanto quella del reclamo proposto appare inevitabilmente implicare una preliminare valutazione circa la sua ammissibilità rispetto alla quale riveste rilievo essenziale l'attuale disposto dell'art. 669-*terdecies* primo comma, del c.p.c.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 669-terdecies, primo comma, del c.p.c. in relazione agli artt. 24, primo e secondo comma e 3, primo comma della Costituzione;

Sospende il procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunica al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato;

Manda alla cancelleria per l'ampliamento dei suddetti incumbenti.

Aosta, addì 6 ottobre 1993

Il presidente estensore: FRANCIOLINI

93C1265

N. 745

Ordinanza emessa il 22 settembre 1993 dalla pretura di Treviso, sezione distaccata di Vittorio Veneto, nel procedimento civile vertente tra De Martino Roberto e s.n.c. Emme A

Lavoro (controversie in materia di) - Rapporto di lavoro parasubordinato (agente, rappresentante di commercio e titolare di altri rapporti di collaborazione) - Giudice territorialmente competente - Individuazione - Attribuzione esclusiva al giudice del foro del domicilio del lavoratore parasubordinato - Esclusione di fori alternativi - Disuguaglianza di trattamento tra questi e prestatori di lavoro subordinato nonché tra datori di lavoro - Pregiudizio per il diritto ad agire in giudizio del datore di lavoro-preponente.

(Legge 11 febbraio 1992, n. 128, articolo unico).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL PRETORE

Sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 20 settembre 1993;

OSSERVA

De Martino Roberto di Napoli, con ricorso depositato il 22 giugno 1992 chiedeva la condanna della ditta Emme A. S.n.c., corrente in Fregona (TV) al pagamento di una somma di L. 9.053.616, oltre accessori, per provvigioni ed indennità con riferimento a pregresso rapporto di agenzia e rappresentanza commerciale.

Costituitosi ritualmente il contraddittorio, all'udienza di comparizione delle parti il De Martino eccepiva l'incompetenza territoriale del giudice adito indicando come competente il pretore di Napoli in funzione di giudice del lavoro, a norma dell'art. 413, quarto comma del c.p.c., così come introdotto dall'articolo unico della legge n. 128/1992.

Nella successiva udienza di discussione del 20 settembre 1993 la convenuta eccepiva l'incostituzionalità della predetta legge n. 128 per contrasto con l'art. 3 e 24 della Corte costituzionale, dato che prevedeva un foro esclusivo e speciale per la determinata serie di controversie individuali di lavoro prevista dall'art. 409, n. 3 del c.p.c., privilegiando immotivatamente una categoria di prestatori e per contro svantaggiando altra diversa categoria di datori di lavoro.

I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla convenuta del ricordato articolo unico in relazione all'art. 3 della nostra legge fondamentale non paiono allo scrivente infondati.

Va affermato anzitutto che la formula del nuovo quarto comma del citato art. 413 del c.p.c., quale introdotta dalla legge n. 128 «competente per territorio per le controversie previste dal n. 3) dell'art. 409 è il giudice nella cui circoscrizione si trova il domicilio dell'agente, del rappresentante di commercio ovvero del titolare degli altri rapporti di collaborazione di cui al predetto n. 3 dell'art. 409» rivela inequivocabilmente l'intenzione del legislatore di creare un foro esclusivo speciale per le controversie di cui all'art. 409 n. 3 del c.p.c., in deroga ai tre fori alternativi speciali previsti dall'art. 413, secondo e terzo comma, del c.p.c. per le altre controversie in materia di lavoro (cfr. a tal proposito cass. sez. un. civili l'11 maggio 1992 n. 5597).

La ratio legis di siffatta deroga, che ha sottratto la competenza al giudice del foro dell'azienda per attribuirla al giudice del foro del domicilio del lavoratore presubordinato, pare ravvisarsi nell'esigenza di salvaguardare il diritto di azione del prestatore di lavoro, ritenuto il contraente più debole, che, non potendosi avvalere del foro della cosiddetta dipendenza, era costretto a citare in giudizio la ditta preponente presso il foro dell'azienda o del luogo dove fosse sorto il rapporto di lavoro, spesso coincidenti e spesso lontani dal suo domicilio.

Nonché l'indicata esigenza ben poteva esser soddisfatta affiancando ai fori speciali alternativamente concorrenti previsti dall'art. 413 secondo e terzo comma, del c.p.c. il foro del domicilio del prestatore, talché l'agente, il rappresentante, il lavoratore parasubordinato in genere, potessero a loro scelta radicare il giudizio presso il giudice del foro dell'azienda o del loro domicilio.

Sostituendo il foro della dipendenza aziendale con quello del domicilio degli agenti, il ricordato articolo unico non solo e non tanto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ha creato una disuguaglianza di trattamento, sul piano dell'accesso alla tutela giurisdizionale, fra tutti i prestatori di lavoro subordinato e i lavoratori parasubordinati, ma soprattutto un'ingiustificata ed irragionevole sperequazione tra datori di lavoro a seconda che abbiano delle controversie con dipendenti o con altri agenti e rappresentanti. Non è comprensibile perché i primi continuerebbero ad avere la possibilità di rivolgersi a più fori alternativi in ragioni delle proprie esigenze difensive, mentre i secondi si vedrebbero costretti ad una sola scelta obbligata, vale a dire citare a giudizio il lavoratore parasubordinato presso il di lui domicilio, quando questi soggetti sono tutti titolari di situazioni giuridiche sostanziali omogenee.

Si è obiettato che il codice di rito conosce altre ipotesi di fori esclusivi e non concorrenti, come il foro erariale, di cui è stata riconosciuta la legittimità, ma è agevole replicare che il diversificato trattamento si giustifica in base al privilegio riservato all'amministrazione dello Stato quale parte in causa.

L'articolo unico della legge 11 febbraio 1992 n. 128, invece, ha costruito una disciplina processuale differenziata in quanto di competenza tra situazioni sostanziali omogenee (rapporti di lavoro contemplati dall'art. 409 del c.p.c.) pregiudicando immotivamente il diritto di agire in giudizio del detentore di lavoro-preponente, costretto a radicare la causa presso l'ufficio giudiziario del domicilio del lavoratore parasubordinato, diversamente dagli altri datori di lavoro facoltizzati a promuovere il giudizio davanti ai fori alternativamente previsti dall'art. 413, secondo e terzo comma del c.p.c., ponendosi così in contrasto, oltre che con l'art. 3, anche con l'art. 24 della Costituzione che tutela il diritto alla difesa.

La rilevanza della questione sollevata è peraltro palese:

In base alla menzionata legge 11 febbraio 1992, entrata in vigore il 5 marzo 1992, prima dell'inizio del presente giudizio, lo scrivente sarebbe costretto a rilevare la propria incompetenza per territorio inderogabile, per essere competente il Pretore in funzione del lavoro di Napoli, domicilio del ricorrente (cfr. la già citata sentenza della cass. a sez. un.).

Diversamente, qualora fosse ritenuta l'incostituzionalità dell'articolo unico della legge n. 128/1992, potrebbe continuare a conoscere e trattenere presso di sé la causa.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 11 febbraio 1992 n. 128 in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, sollevata dalla convenuta, siccome introduttrice per le controversie di lavoro di cui all'art. 409 n. 3 del c.p.p. un foro territoriale speciale ed esclusivo, anziché un foro concorrente ed alternativo, ulteriore a quelli previsti in via generale dell'art. 413, secondo e terzo comma del c.p.c.:

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti del processo alla Corte costituzionale;

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

Vittorio Veneto, addì 22 settembre 1993

Il pretore: (firma illeggibile)

N. 746

Ordinanza emessa il 17 giugno 1993 (pervenuta alla Corte costituzionale il 3 dicembre 1993) dal tribunale di Cagliari nel procedimento civile vertente tra S.r.l. I.G.A.P. e comune di Cagliari

Arbitrato - Arbitrato obbligatorio per le controversie in materia di imposte comunali sulla pubblicità e di diritto sulle pubbliche affissioni tra comuni e appaltatori - Presidenza della commissione arbitrale attribuita *ex lege* all'intendente di finanza - Non assoggettabilità delle decisioni all'appello o all'azione di nullità - Contrasto con il principio per cui la fonte dell'arbitrato è costituita dalla volontà delle parti - Violazione dei principi del giudice naturale precostituito per legge nonché di quello che attribuisce la funzione giurisdizionale ai magistrati - Contrasto con il divieto di istituire giudici straordinari o speciali - Compressione del diritto di difesa.

(D.-L. 31 agosto 1987, n. 359, art. 18, punto 5, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, in relazione al r.d.-l. 25 gennaio 1931, n. 36, art. 1, convertito nella legge 9 aprile 1931, n. 460).

(Cost., artt. 24, 25 e 102).

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 439 del ruolo generale per l'anno 1991, promossa da I.G.A.P. Impresa generale affissioni e pubblicità S.r.l., in persona del presidente ing. Renato Raoul Ferrante, con sede in Milano e domiciliata elettivamente in Cagliari, presso lo studio dell'avv. Agostino Frau, che la rappresenta e difende, unitamente all'avv. Vincenzo Mariscaleo Inturreta del foro di Siracusa, con procura speciale a margine della comparsa di intervento, attrice; contro il comune di Cagliari, in persona del sindaco *pro-tempore*, autorizzato a resistere in giudizio con deliberazione della giunta comunale n. 455 del 20 febbraio 1991, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Piras e dal dott. proc. Genziana Farci con procura speciale a margine della comparsa di costituzione e risposta, convenuto.

Premesso.

1. — La S.I.A.P. S.r.l., già concessionaria del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale di pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni del comune di Cagliari, ha convenuto il comune concedente dinnanzi all'intestato tribunale con atto di citazione notificato il 17 gennaio 1991, sostenendo quanto segue:

di aver gestito in concessione il servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale di pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni del comune fino al 31 dicembre 1989;

che il relativo contratto prevedeva un aggio in proprio favore del 39,15% sulle entrate lorde del servizio, con un minimo garantito per il comune di lire 750 milioni annui;

che, in dipendenza delle modifiche tariffarie introdotte dal d.-l. n. 318 del 1° luglio 1986, convertito con modifiche in legge n. 488 del 9 agosto 1986, sorse il problema in ordine all'adeguamento dell'aggio e del minimo garantito e che la suddetta questione venne risolta con lodo arbitrale del 5 ottobre 1989 attraverso il quale veniva operata una riduzione dell'aggio al 32,50% con contestuale aumento a lire 960 milioni annui del minimo garantito in favore dell'amministrazione;

che, in seguito, fu emanato il d.-l. n. 359 del 31 agosto 1987, convertito con modifiche nella legge n. 440 del 29 ottobre 1987, con la previsione di ulteriori modifiche tariffarie e con correlativa possibilità di revisione delle condizioni fissate nel lodo;

che, in forza delle predette modifiche legislative, l'ente concedente aveva preteso un ulteriore adeguamento in diminuzione dell'aggio e un contestuale aumento del minimo garantito, con decorrenza dal 2 maggio 1987.

Tanto esposto, l'attrice ha domandato il rigetto della menzionata pretesa di adeguamento e, in subordine, che la misura dell'aggio e del minimo garantito venisse fissata dal giudice adito.

2. — Il Comune di Cagliari, ritualmente costituitosi in giudizio, ha eccepito l'incompetenza del tribunale, in quanto, a detta dell'ente convenuto, la competenza a decidere la presente controversia risiede in capo alla Commissione arbitrale di cui al r.d.-l. n. 36 del 25 gennaio 1931, richiamato dall'art. 18 del d.-l. n. 359, del 31 agosto 1987, convertito nella legge n. 440 del 29 ottobre 1987.

3. Durante lo svolgimento del processo, la SIAP S.r.l. si è fusa per incorporazione con la ALFA I.G.A.P. S.r.l. avente sede in Milano, assumendo la denominazione di I.G.A.P. impresa generale affissioni e pubblicità S.r.l., la quale, nell'intervenire in giudizio con comparsa del 14 gennaio 1991, ha eccepito in via preliminare l'illegittimità costituzionale sia della norma dell'art. 18 punto 5 del d.-l. n. 359 del 31 agosto 1987, convertito nella legge n. 440 del 29 ottobre 1987, sia dell'art. 1 del r. d.-l. n. 36 del 25 gennaio 1931, nella parte in cui tale combinato disposto di norme, in primo luogo, rende obbligatorio l'arbitrato per una controversia altrimenti di competenza del giudice ordinario, in secondo luogo, determina autoritativamente che la presidenza del collegio arbitrale spetta di diritto all'intendente di finanza, e, infine, stabilisce che «le decisioni pronunciate dalla commissione arbitrale non sono soggette ad appello né ad azione di nullità».

Il collegio osserva:

che la fattispecie in questione rientra nella figura dell'arbitrato obbligatorio e non si tratta, pertanto, di un atto di arbitraggio, come invece sostenuto dal comune di Cagliari; difatti, l'arbitraggio è l'atto con il quale un terzo, detto arbitratore, determina, su incarico delle parti, uno degli elementi del rapporto contrattuale; in particolare, l'arbitraggio è qualificabile come un autonomo atto giuridico avente ad oggetto il contenuto di un contratto altrui operante in base al richiamo esercitato delle parti; gli effetti della determinazione operata dal terzo arbitratore hanno quindi la loro fonte immediata nell'atto di quest'ultimo, ma la fonte mediata è pur sempre rappresentata dal contratto;

che nell'arbitrato, di converso, uno o più arbitri pongono fine ad una controversia altrui definendo vincolativamente le reciproche pretese dei contendenti; di conseguenza è quindi l'esigenza di risolvere una controversia che induce le parti ad avvalersi dell'intervento di uno o più arbitri; e i contraenti realizzano il predetto ricorso agli arbitri attraverso la previsione negoziale di una clausola compromissoria (qualora la lite non sia ancora insorta) o addivenendo ad un compromesso (qualora la controversia già sussista);

Ritenuto, per gli argomenti trattati:

che il deferimento della risoluzione della lite agli arbitri riposi in ogni caso nella volontà dei contraenti e non derivi perciò da una determinazione di natura extra pattizia;

che, nel caso di specie, è la legge a stabilire che «in caso di mancato accordo tra le parti la revisione sarà demandata alla commissione arbitrale di cui al r.d.-l. n. 36 del 25 gennaio 1931, convertito dalla legge n. 460 del 9 aprile del 1931», prescindendo da ogni accordo delle parti in tal senso;

che le norme dell'art. 18 punto 5 del d.-l. n. 359 del 1987, convertito nella legge n. 440 del 29 ottobre 1987, richiamanti l'art. 1 del r.d.-l. n. 36 del 25 gennaio 1931 (convertito dalla legge n. 460 del 9 aprile del 1931) inibiscono alla società I.G.A.P. di adire l'autorità giudiziaria ordinaria per risolvere le controversie derivanti dalla determinazione dell'aggio contrattuale e dell'importo costituente il minimo garantito e ciò senza tener conto del suo consenso nella scelta del procedimento arbitrale;

che il collegio arbitrale, essendo presieduto dall'intendente di finanza, organo appartenente alla pubblica amministrazione, non assicura la garanzia di indipendenza e di imparzialità di cui invece dispone il giudice ordinario;

che, come tale, la previsione del collegio arbitrale distoglie la società attrice dal giudice naturale precostituito per legge (art. 25 della Costituzione);

che la previsione di un collegio arbitrale si pone parimenti in contrasto con l'art. 102, primo comma, della Costituzione in cui è stabilito che la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario e tra i quali non rientra il collegio arbitrale;

che appare anche in contrasto con l'art. 102 secondo comma della Costituzione, il quale impone il divieto di istituire giudici straordinari o giudici speciali;

che, inoltre, il procedimento arbitrale attribuisce alle parti minori garanzie rispetto al processo ordinario nella tutela dei diritti e degli interessi legittimi anche in relazione ai limitati mezzi e casi di impugnazione;

che, per quest'ultima ragione, il ricorso obbligatorio al collegio arbitrale appare contrastare l'art. 24 della Costituzione.

che, in generale, il procedimento arbitrale possa trovare ingresso nell'ordinamento solo in quanto liberamente scelto dai contendenti;

che il presente giudizio non può definirsi indipendentemente dalla risoluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale, giacché il tribunale deve pronunciarsi sull'eccezione di incompetenza sollevata dal comune convenuto;

che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, punto 5, del d.-l. n. 359 del 31 agosto 1987, convertito nella legge n. 440 del 29 ottobre 1987, nella parte in cui richiama l'art. 1 del r. d.l. n. 36 del 25 gennaio 1931, convertito dalla legge n. 460 del 9 aprile 1931, oltre ad essere rilevante ai fini della decisione della controversia, non appare manifestamente infondata:

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

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, punto 5, del d.-l. n. 359 del 31 agosto 1987, convertito nella legge n. 440 del 29 ottobre 1987, in relazione all'art. 1 del r.d.-l. n. 36, del 25 gennaio 1931, convertito dalla legge n. 460 del 9 aprile 1931, con riferimento agli artt. 24, 25 e 102 della Costituzione;

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

Ordina la sospensione del giudizio in corso sino alla decisione della suddetta questione;

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

Così deciso in Cagliari, nella camera di Consiglio della sezione civile del tribunale, il 17 giugno 1993.

Il presidente: DESSI

93C1267

N. 747

*Ordinanza emessa il 1º ottobre 1993 dal tribunale di Santa Maria Capua Vetere
sulla richiesta di riesame proposta da Matano Giovanni*

Processo penale - Indagato per associazione mafiosa (art. 416-bis del c.p.) - Misure coercitive reali (nella specie: sequestro) - Procedimento incidentale di riesame - Mera verifica cartolare della correlazione tra reato presupposto, avvenuta iscrizione a ruolo e sussumibilità in una delle ipotesi di reato previste dall'art. 12-quinquies della legge n. 356/1992 come modificato dall'art. 5 del d.-l. n. 153/1993 - Onere della prova a carico dell'indagato - Compressione del diritto di difesa - Violazione dei principi di garanzia del contraddittorio e dell'obbligo di motivazione - Limitazione del diritto di proprietà.

Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Possesso ingiustificato, anche per interposta persona, di beni di valore sproporzionato alla 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 proceda per l'applicazione di una misura di prevenzione - Irragionevolezza in considerazione della non definitività delle suddette qualifiche - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa con violazione del principio di presunzione di innocenza.

[C.P.P. 1988, artt. 321 e 324; legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-quinquies, modificato dal d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, art. 5, lett. a)].

(Cost., artt. 3, 24, 27, 42, 97 e 111, primo comma).

IL TRIBUNALE

Riunito in camera di consiglio ha pronunciato la seguente ordinanza sulla richiesta di riesame nell'interesse di Matano Giovanni presentata il 14 settembre 1993 pervenuta il 21 settembre 1993 e riguardante decreto di sequestro preventivo, emesso dal g.i.p.-sede, nei confronti del predetto Matano in data 5 agosto 1993.

Letti gli atti:

Rilevato:

che, diversamente da quanto opinato dal difensore all'odierna udienza camerale, sussiste il presupposto per l'impugnato sequestro, in quanto gli attuali ricorrenti risultano sottoposti a procedimento penale per il reato *ex art. 416-bis del c.p.*;

Ciò posto, il tribunale ravvisa la rilevanza e la non manifesta infondatezza di una prima questione di legittimità costituzionale, per contrasto del combinato disposto degli artt. 321 e 324 del c.p.p. con:

a) l'art. 24 della Costituzione, per il sacrificio imposto, senza alcun ragionevole bilanciamento, al diritto di difesa dell'indagato (che, a norma dell'art. 61 del c.p.p., deve godere dei medesimi diritti e garanzie poste a favore dell'imputato), per l'irrilevanza di qualsiasi sua concreta difesa nel merito (sia pur ad onore di prova invertito), dovendosi il tribunale del riesame, *de iure condito*, limitare ad una mera «astratta» verifica cartolare della correlazione fra la rubrica del reato presupposto, l'avvenuta iscrizione della notizia di reato nel registro previsto dall'art. 335 del c.p.p. ed — infine — della sua sussumibilità in una delle ipotesi di reato previste dall'art. 12-*quinquies* della legge 7 agosto 1992, n. 356, così come modificato dall'art. 5 lettera a) del d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, astenendosi da ogni valutazione sulla concreta sussistenza di indizi di colpevolezza, nonché sulla gravità degli stessi; ed, invero, le garanzie difensive apprestate dall'ordinamento non possono scendere al di sotto di quei minimi livelli previsti anche nei procedimenti incidentali, se non con la inevitabile conseguenza di essere negate;

b) gli artt. 97 e 111 primo comma della Costituzione, perché è contrario ai principi di buon andamento dell'amministrazione giudiziaria impiegare un organo giurisdizionale in un'operazione burocratica di mera ratifica, che si colloca al di fuori delle garanzie del contraddittorio e dell'obbligo di motivazione sulle deduzioni, in punto di diritto e di fatto, prodotte dalle parti, nonché dell'obbligo di verifica della sussistenza degli indizi di colpevolezza del reato ascritto all'indagato e della gravità degli stessi; elementi di giudizio, questi che, alla luce dei parametri costituzionali suindicati, non possono e non debbono mancare, nemmeno in un procedimento incidentale giurisdizionale di natura penale.

In particolare, nella fattispecie, a norma dell'art. 2727 del c.c., è consentito a questo tribunale «presumere», cioè trarre delle conseguenze da un fatto noto per risalire ad un fatto ignorato.

Nel caso in esame, però, l'art. 321 del c.p.p., per così come interpretato dal diritto vivente, impedisce a questo tribunale del riesame proprio di «presumere»; cioè accade che, in un «procedimento di sospetto», qual è quello di cui all'art. 12-*quinquies* della legge 7 agosto 1992, n. 356, così come modificato dall'art. 5 lettera a) d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, che può sfociare in attività giurisdizionale suscettibile di incidere negativamente nella sfera patrimoniale del cittadino indagato, un provvedimento giurisdizionale non deve essere motivato né in ordine alla sussistenza degli indizi di colpevolezza, né in ordine alla gravità degli stessi.

Viceversa, ad avviso di questo giudice remittente, non può e non deve essere vulnerato il principio costituzionale che vuole che tutti i provvedimenti giurisdizionali debbano essere motivati.

Infatti, a norma dell'art. 111 della Costituzione, devono sempre essere esternate (anche nelle ordinanze del tribunale di riesame) le ragioni per le quali si fa luogo o meno alla compressione di un diritto soggettivo, costituzionalmente tutelato, qual è il diritto di proprietà.

Il giudice remittente chiede, in altri termini, l'affermazione del principio che anche nel procedimento incidentale di riesame di misure coercitive reali, non soltanto deve essere data all'indagato la concreta possibilità di difendersi, deducendo fatti e circostanze, ma che il tribunale del riesame deve avere il potere-dovere di accogliere, ovvero di disattendere le prospettazioni delle parti, qualora ritenute non significative o fuorvianti, dandone però puntuale giustificazione con una motivazione che sia «concreta» (e non già «astratta», contrariamente a quanto attualmente previsto del combinato disposto delle norme denunciate (artt. 321 e 324 del c.p.p.).

Tutto ciò — ad avviso del tribunale — è il fine della motivazione di qualunque provvedimento giurisdizionale; quello, cioè, di comprovare l'osservanza, fra l'altro, dei canoni di logica e d'imparzialità e di darne contezza al cittadino ed, eventualmente, al giudice di legittimità chiamato a sindacarne i contenuti;

c) l'art. 42 della Costituzione, per essere prevista una limitazione del diritto di proprietà, al di fuori degli scopi e della funzione di cui alla riserva di legge contenuta nel secondo comma del citato art. 42 della Costituzione.

Si noti, infatti, che l'art. 832 del codice civile, definisce la proprietà come «il diritto di godere e di disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico».

A differenza dello Statuto Albertino, che all'art. 29 stabiliva che «tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili», l'art. 42 della Costituzione ha previsto che «la proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento ed i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria ed i diritti dello Stato sulle eredità».

Dal che discende che è proprio la stessa Costituzione che ha fissato i limiti e le finalità attraverso le quali è consentito al legislatore delimitare — o addirittura sacrificare — l'esercizio del diritto di proprietà.

Posto che quello di proprietà è un diritto soggettivo, la sua tutela, oltre ad essere garantita dall'art. 42 della Costituzione, è espressamente disciplinata dalle norme del libro sesto del Codice civile.

Vero e proprio principio di civiltà giuridica è, poi, quello fissato dall'art. 2697 del c.c., in base al quale «chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento».

Nel caso di specie, l'inversione dell'onere della prova, che l'art. 12-*quinq*ues della legge 7 agosto 1992, n. 356, così come modificato dall'art. 5 lettera a) del d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, ha trasferito dal titolare dell'accusa, e dal giudice — che ne deve verificare la sussistenza — a carico di colui che, avendo assunto la qualità di «indagato», ovvero di persona «nei cui confronti pende procedimento penale», si pone — ad avviso del tribunale, in contrasto con i canoni costituzionali.

Dal che discende la non manifesta infondatezza di un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, rilevante nel presente giudizio, e cioè il contrasto dell'art. 12-*quinq*ues della legge 7 agosto 1992, n. 356, così come modificato dall'art. 5 lettera a) del d.-l. 20 maggio 1993, n. 153 con:

a) gli artt. 3 e 24 della Costituzione, per l'ingiusta compressione del diritto di difesa dell'indagato per il delitto previsto dalla norma denunciata.

Essa si configura — infatti — come un reato a condotta mista, prima commissiva (possesso o disponibilità di beni di valore sproporzionato all'attività svolta e a redditi dichiarati), poi omissiva (mancata giustificazione del possesso legittimo dei beni, strettamente connessa all'inversione dell'onere della prova), cosicché il diritto di difesa risulta compromesso, non potendo l'indagato, diversamente da tutti gli altri indagati, esercitarlo anche a mezzo del silenzio che, al contrario, nella fattispecie integra proprio uno degli elementi oggettivi del reato di cui all'art. 12-*quinq*ues della legge 7 agosto 1992, n. 356 e successive modificazioni.

La norma denunciata realizza, pertanto, una disparità di trattamento tra gli indagati per il reato di cui all'art. 12-*quinq*ues, i quali non possono avvalersi della facoltà di non rispondere e gli indagati per gli altri reati.

In buona sostanza, pur essendo la qualità specifica di «indagato» ovvero di «persona nei cui confronti pende procedimento penale», necessariamente destinata ad evolversi nel procedimento, la norma incriminatrice prescinde totalmente dall'instabilità processuale *in itinere*, che caratterizza l'elemento soggettivo del reato, confliggendo apertamente con il principio di ragionevolezza e logicità, garantito dall'art. 3 della Costituzione, a fronte dei diversi esiti processuali del reato presupposto (assoluzione/cond).

D'altra parte, proprio perché la norma denunciata non esige la condanna per i reati presupposti, che sottenderebbero delittuosi trasferimenti di ricchezza, ma unicamente la sottoposizione a siffatti procedimenti, la mancata giustificazione della legittima accumulazione patrimoniale comporta che la condanna per il reato di cui all'art. 12-*quinq*ues derivi non già dall'impulso del pubblico ministero nella ricerca delle prove, bensì da una condotta che la Costituzione garantisce ad ogni imputato, attraverso il diritto di difesa (art. 24, secondo comma) e la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma);

b) l'art. 27 della Costituzione, configurando la norma in esame una ipotesi di reato proprio, ancorata alla qualità transitoria e neutra di «indagato», ovvero di «coloro nei cui confronti pende procedimento penale», secondo la novella introdotta dal d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, per una delle ipotesi delle fattispecie di cui al secondo comma della norma denunciata.

Tale qualità, a differenza di quella del soggetto nei cui confronti è stata emessa sentenza di condanna o è stata applicata una misura di prevenzione personale, passate in giudicato, ha carattere tutt'altro che definitivo e non dovrebbe avere alcuna rilevanza giuridica, attesa la presunzione di innocenza di cui all'art. 27 della Costituzione.

A riprova di ciò si consideri anche che, in concreto, può verificarsi, in assenza di un preliminare accertamento della sussistenza dei «gravi indizi di colpevolezza», inibito proprio dall'art. 321 del c.p.p. (a sua volta dianzi denunciato), che in un momento successivo all'eventuale condanna per il reato di cui all'art. 12-*quinq*ues della legge 7 agosto 1992, n. 356, così come modificato dall'art. 5 lettera a) del d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, è possibile la caducazione dello *status* di «indagato» o, comunque, di soggetto «nei cui confronti pende procedimento penale», presupposto necessario per configurare il reato stesso, così realizzandosi l'adozione di un'illegittima misura *ante delictum*.

Giova ricordare che di tanto in tanto erano ben consapevoli i Ministri *pro-tempore* dell'interno e di grazia e giustizia, i quali introdussero il reato come emendamento in fase di legge di conversione.

Infatti negli atti parlamentari del Senato della Repubblica, assemblea (resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 23 luglio 1992) si legge: «Certo, in quest'ultimo caso dobbiamo convenire che si realizza un ribaltamento di uno dei principi generali in materia di prove, dal momento che è lo stesso soggetto a dovere dimostrare la provenienza e la natura lecita delle sue sostanze per non incorrere in sanzioni penali...» (Ministro Mancino);

«... So bene che si agisce qui su un terreno difficile e delicato per i poteri conferiti alle pubbliche autorità di incidere sui diritti e sui beni della persona, prima ancora che rigorosi accertamenti probatori si siano compiuti in sede giudiziaria...» (Ministro Martelli).

Ed invero, essendo punito, se non giustifica la legittima provenienza dei beni, l'indagato per il delitto di cui all'art. 12-*quinques* della legge 7 agosto 1992, n. 356 (così come modificato dall'art. 5 lettera *a*) del d.-l. 20 maggio 1993, n. 153) è obbligato, a fronte della ritenuta sproporzione dei beni, ad attivarsi per dimostrare la propria innocenza, contraddicendo il suo legittimo diritto di non rispondere e di non collaborare, dovendo l'accusa essere suffragata dal pubblico ministero che l'allega.

Del resto la Corte costituzionale, già con la sentenza n. 110/1968 dichiarò incostituzionale l'art. 708 cod. pen., perché contrastante con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui faceva richiamo, per l'imputato, alle condizioni personali di condannato per mendicizia, di ammonito, di sottoposto a misure di sicurezza personale, o a cauzione di buona condotta, attesa la diversità di situazioni soggettive nelle quali possono venire a trovarsi i cittadini sottoposti a così variegate condizioni personali.

Nel caso si specie, le osservazioni ed i rilievi che la Corte costituzionale formulò rispettivamente per escludere l'illegittimità costituzionale dell'art. 708 cod. pen. con riferimento a coloro che avevano già riportato condanna per i reati contro il patrimonio e per ritenerla, invece, con riguardo alle altre categorie di soggetti, sembra si attagliano perfettamente alla previsione della norma incriminatrice di cui all'art. 12-*quinques* della legge 7 agosto 1992, n. 356, così come modificato dall'art. 5 lettera *a*) del d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, e, pertanto, ne confermano e ne rafforzano il sospetto di incostituzionalità.

È indubitabile, alla stregua delle suesposte motivazioni, la rilevanza delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, dovendo questo tribunale decidere sulle proposte riesame e, pertanto, verificare concretamente la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza nei riguardi dell'indagato.

È altresì *in re ipsa* la non manifesta infondatezza delle dedotte questioni di illegittimità costituzionale, a dimostrazione delle quali si richiamano, oltre alle motivazioni dianzi esposte, anche quelle contenute nelle ordinanze di remissione che hanno denunciato il sospetto di incostituzionalità di alcune delle medesime norme, ed in particolare le ordinanze datate 17 febbraio 1993 (in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale anno 1993, n. 19) e 22 febbraio 1993 (in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale anno 1993, n. 21) della Corte suprema di cassazione e quelle datate 2 novembre 1992 (in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale anno 1993, n. 5) e 12 novembre 1992 (in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale anno 1993, n. 19) del tribunale di Salerno, rispettivamente iscritte nel registro degli atti di promovimento del giudizio della Corte costituzionale, anno 1993, nn. 228, 207, 21 e 198.

P. Q. M.

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

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 321 e 324 del codice di procedura penale, per contrasto con gli artt. 24, 42, 97 e 111 primo comma della Costituzione e dell'art. 12-quinques della legge 7 agosto 1992, n. 356, così come modificato dall'art. 5 lettera a) d.-l. 20 maggio 1993, n. 153 con gli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione e, conseguentemente, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'indagato, al difensore, al Procuratore della Repubblica presso il tribunale di S. Maria Capua Vetere (CE), nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

S. Maria Capua Vetere, addì 1º ottobre 1993

Il presidente: CANALE

I giudici: PELLECCIA - DI SALVO

N. 748

*Ordinanza emessa il 5 ottobre 1993 dal tribunale di Santa Maria Capua Vetere
sulla richiesta di riesame proposta da Corea Antimo ed altra*

Processo penale - Indagato per associazione mafiosa (art. 416-bis del c.p.) - Misure coercitive reali (nella specie: sequestro) - Procedimento incidentale di riesame - Mera verifica cartolare della correlazione tra reato presupposto, avvenuta iscrizione a ruolo e sussumibilità in una delle ipotesi di reato previste dall'art. 12-*quinquies* della legge n. 356/1992 come modificato dall'art. 5 del d.-l. n. 153/1993 - Onere della prova a carico dell'indagato - Compressione del diritto di difesa - Violazione dei principi di garanzia del contraddittorio e dell'obbligo di motivazione - Limitazione del diritto di proprietà.

Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Possesso ingiustificato, anche per interposta persona, di beni di valore sproporzionato alla 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 proceda per l'applicazione di una misura di prevenzione - Irragionevolezza in considerazione della non definitività delle suddette qualifiche - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa con violazione del principio di presunzione di innocenza.

[C.P.P. 1988, artt. 321 e 324; legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-*quinquies*, modificato dal d.-l. 20 maggio 1993, n. 153, art. 5, lett. a)].

(Cost., artt. 3, 24, 27, 42, 97 e 111).

IL TRIBUNALE

Riunito in camera di consiglio ha pronunciato la seguente ordinanza sulla richiesta di appello nell'interesse di Corea Antimo e Stabile Patrizia presentata il 13 marzo 1993 pervenuta il 18 settembre 1993 e riguardante ordinanza, emessa dal gip in sede in data 25 agosto 1993, con la quale veniva respinta, nei confronti dei predetti, istanza di revoca della misura cautelare reale.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 747/1993).

93C1269

N. 749

*Ordinanza emessa il 15 ottobre 1993 dal pretore di Roma
nel procedimento civile vertente tra Giuli Andrea ed altri e S.p.a. Adivar*

Lavoro (rapporto di) - Servizio di ristorazione aziendale - Esclusione con norma «interpretativa» di ogni incidenza sia del valore effettivo del pasto sia dell'indennità sostitutiva di mensa su qualsivoglia istituto retributivo (indennità di anzianità, trattamento per ferie, per festività e gratifica natalizia) e salvezza delle disposizioni (anteriori all'entrata in vigore di detta norma) che prevedono limiti e valori convenzionali del servizio stesso - Incidenza sul diritto di difesa, per la sottrazione al giudice della cognizione di controversie in corso, nonché sul principio della retribuzione proporzionata ed adeguata, atteso l'indirizzo giurisprudenziale consolidato che riteneva la natura retributiva del servizio di mensa e la conseguente computabilità del valore reale del pasto nei suddetti istituti retributivi.

(D.-l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 6, terzo comma, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359).

(Cost., artt. 3, 24, 101, 102 e 104).

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza;

Con ricorso proposto ai sensi dell'art. 414 del c.p.c. i ricorrenti convenivano in giudizio la società di cui erano dipendenti per sentir dichiarare nei suoi confronti il loro diritto alla rivalutazione secondo gli indici Istat dell'indennità di mensa fissata dall'accordo aziendale del 12 febbraio 1981 in L. 1.300 giornaliera con riferimento al valore attuale della moneta o al costo effettivo di un pasto alla data di emanazione della sentenza;

Si costituiva in giudizio l'azienda allegando l'inesistenza di norme legali o contrattuali idonee ad obbligare la medesima a provvedere ad una revisione periodica dell'indennità di mensa e l'inapplicabilità dell'art. 36 della Costituzione, trattandosi di somma non facente parte del trattamento generale obbligatorio in quanto non prevista dalla legge o dai C.C.N.L. vigenti per il settore, anche per la possibilità di valutare ai sensi della predetta norma solo la retribuzione nel suo complesso e non le sue singole voci;

Entrava successivamente in vigore, nelle more del giudizio l'art. 6, terzo comma, del d.-l. 11 luglio 1992, n. 33, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359 alla stregua del quale:

«salvo che gli accordi ed i contratti collettivi, anche aziendali, dispongano diversamente stabilendo se ed in quale misura la mensa è retribuzione in natura, il valore del servizio mensa, comunque gestito ed erogato, e l'importo della prestazione pecuniaria sostitutiva di esso, percepita da chi non fruisce del servizio istituito dall'azienda, non fanno parte della retribuzione a nessun effetto attinente a istituti legali e contrattuali del rapporto di lavoro subordinato»;

Sciogliendo la riserva formulata all'esito dell'interrogatorio libero delle parti, lette le note autorizzate;

OSSERVA

Rilevante e non manifestamente infondata sembra a questo Pretore la questione di legittimità costituzionale della predetta norma anche se (contrariamente a quanto ritenuto da parte ricorrente nelle sue note autorizzate) con riferimento al disposto del terzo e non già del quarto comma dell'art. 6 del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359.

Disciplina, infatti, il quarto comma dell'art. 6 del predetto d.-l. la diversa ipotesi dell'incidenza su tutti gli altri istituti legali e contrattuali dei valori convenzionalmente attribuiti dalle parti al servizio mensa o alla sua indennità sostitutiva.

Recita, infatti, testualmente il quarto comma dell'art. 6: «Sono fatte salve a far data dalla loro decorrenza le disposizioni degli accordi e dei contratti collettivi, anche aziendali, pur se stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, che prevedono limiti e valori convenzionali del servizio mensa di cui al terzo comma e dell'importo della prestazione sostitutiva di esso, percepita da chi non usufruisce del servizio istituito, a qualsiasi effetto attinente a istituti legali e contrattuali del rapporto di lavoro subordinato».

È quella dettata dal quarto comma (come giustamente rilevato dal pretore di Torino nell'ordinanza di remissione del 23 novembre 1992) una norma derogatoria in *melius* rispetto al regime generale dettato dal precedente terzo comma ed è di questo regime generale che deve questo pretore occuparsi essendo richiesta, nel caso in esame, la rivalutazione dell'indennità di mensa sul presupposto della sua natura retributiva e non l'inserimento della stessa nella base di calcolo di tutti gli altri istituti contrattuali e normativi.

Ciò premesso sembra la possibilità di tale rivalutazione testualmente esclusa dal terzo comma dell'art. 6 della predetta norma nella parte in cui afferma che il «valore del servizio mensa» e «l'importo della prestazione pecuniaria sostitutiva» e, quindi, non solo il valore effettivo del pasto ma anche il suo valore convenzionale «non fanno parte della retribuzione» specificando, per fugare definitivamente qualsiasi possibilità di equivoco, «che non fanno parte della retribuzione a nessun effetto attinente a istituti legali e contrattuali del rapporto di lavoro subordinato» e, quindi, anche ai fini dell'applicazione del combinato disposto degli artt. 36 della Costituzione e 2099 del codice civile che possono e devono, ad avviso di questo pretore, essere applicati non solo ai fini della determinazione del trattamento economico complessivo dovuto al lavoratore ma anche delle sue singole voci.

Nessuno ha, infatti, mai dubitato della possibilità di chiedere al giudice ai sensi del combinato disposto delle predette norme la liquidazione in via equitativa dell'indennità sostitutiva delle ferie non godute o dell'indennità sostitutiva della mancata fruizione dei permessi compensativi delle festività soppresse (una volta provata per tale ultima indennità l'applicabilità al rapporto della parte normativa del contratto collettivo di categoria) per cui non comprende questo pretore per quale ragione non potrebbe il lavoratore denunciare la violazione dell'art. 36 della Costituzione con riferimento ad un singolo elemento della retribuzione (indennità di mensa e sua rivalutazione ma solo con riferimento all'importo complessivo globale della sua retribuzione).

Resta a questo punto da chiedersi, ad avviso di questo pretore, se si ponga o meno in contrasto con gli artt. 3, 24, 36, 101, 102 e 104 della Costituzione il terzo comma dell'art. 6 del predetto d.-l. nella parte in cui travolgendo un'ampia giurisprudenza di legittimità e di merito formatasi in materia con particolare riferimento al disposto del terzo comma dell'art. 2121 c.c. alla stregua del quale «fa parte della retribuzione anche "l'equivalente"» (e non il «valore convenzionale non equivalente») del vitto e dell'alloggio dovuto al prestatore di lavoro, testualmente esclude che faccia parte della retribuzione (e sia, quindi, suscettibile di essere rivalutato) «l'importo della prestazione pecuniaria sostitutiva» del servizio mensa e lo stesso «valore» effettivo del servizio mensa, con conseguente irrelevanza del costo effettivo del pasto ai fini della determinazione della retribuzione.

Dubita, in particolare, questo pretore della legittimità costituzionale della predetta norma con particolare riferimento all'interpretazione della stessa data dalle sezioni unite della Cassazione con sentenza emessa in data 1º aprile 1993, n. 3888.

Esclude, infatti, con la predetta sentenza la suprema Corte l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.-l. n. 333/1992, così come convertito nella legge n. 359/1992, sul presupposto che trattasi di «disposizione confermativa» di un univoco orientamento giurisprudenziale precedente in quanto, come testualmente si esprime la Corte: «Il servizio mensa sia nel regime anteriore all'entrata in vigore del d.-l. 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359, che in quello da tale norma espresso, che assume pertanto il valore di disposizione confermativa senza porsi in contrasto con gli artt. 3, 24, 36, 39, 101, 102 e 104 della Costituzione, ancorché obbligatoriamente apprestato dal datore di lavoro in adempimento di quanto stabilito dalla contrattazione collettiva, non ha natura di retribuzione in natura difettando del requisito della corrispettività in quanto la sua fruizione non è casualmente correlata al solo fatto della prestazione lavorativa ma presuppone un ulteriore atto volontario del lavoratore (ossia quello di avvalersi del servizio)».

Osserva sul punto il pretore che costante è a partire dal 1989 la giurisprudenza della suprema Corte (cfr. in particolare cass. 3483/1989) nel riconoscere, conformemente all'ordinamento espresso dalla prevalente giurisprudenza di merito, la natura retributiva del servizio mensa nonché l'incidenza del valore effettivo del pasto su tutti o alcuni degli istituti retributivi indiretti (cass. 7 gennaio 1992 n. 84, Cass. 20 agosto 1991 n. 8957, Cass. 20 febbraio 1991 n. 1758, Cass. 13 febbraio 1990 n. 1054, Cass. 21 luglio 1989 n. 3483, pret. Torino 24 luglio 1992, pret. Torino 23 ottobre 1991, pret. Milano 12 giugno 1991, pret. Milano 31 dicembre 1990, pret. Pomigliano d'Arco 7 maggio 1991) per cui non potendo l'art. 6 del d.-l. n. 333/1992 configurarsi una disposizione «confermativa», trattandosi, al contrario, di una disposizione radicalmente innovativa di un consolidato orientamento giurisprudenziale preesistente spetta alla Corte costituzionale la valutazione del suo eventuale contrasto con gli artt. 3, 24, 36, 39, 101, 102 e 104 della Costituzione risultando in punto di fatto errato il presupposto che ha indotto le sezioni unite della suprema Corte ad escludere tale contrasto.

Ammette, invero, nella stessa sentenza n. 3888/1993 la suprema Corte che il servizio mensa possa, talvolta assumere natura retributiva «allorché le clausole di previsione stabiliscono altresì l'erogazione di un'indennità sostitutiva rispetto alla quale si configura un'obbligazione facoltativa del datore di lavoro con scelta della prestazione rimessa al creditore» precisando che, comunque, l'assunzione di tale obbligazione «non può che avvenire nei limiti risultanti dalle predette clausole e, perciò, con riguardo al solo valore convenzionale dell'indennità e non anche al suo valore reale».

Osserva il pretore che ancora più urgente è alla stregua di tali considerazioni espresse a sezioni unite dalla suprema Corte la valutazione nella competente sede della legittimità costituzionale di un'anorma che, escludendo in contrasto con un consolidato orientamento giurisprudenziale la natura del servizio mensa e dell'importo della prestazione pecuniaria sostitutiva costringe i giudici di legittimità a giustificazione con una motivazione ampiamente contraddittoria l'inclusione nel concetto di retribuzione della sola indennità sostitutiva del servizio mensa, limitatamente al suo valore convenzionale, e non del valore effettivo del servizio con l'assurda conseguenza di escludere, in violazione del mai abrogato terzo comma dell'art. 2121 c.c., la possibilità di includere nel concetto di retribuzione il costo effettivo del «vitto» corrisposto in natura al lavoratore che intenda avvalersi del servizio mensa e di attribuire, invece, natura retributiva alla minor somma eventualmente corrisposta al lavoratore che non intenda avvalersi di tale servizio (peraltro, in contrasto con quanto testualmente disposto dal terzo comma dell'art. 6 del d.-l. 11 luglio 1992 n. 333 che esclude che facciano parte della retribuzione non solo il «valore» (ossia il costo effettivo) del servizio mensa ma anche l'importo della prestazione pecuniaria sostitutiva).

Rilevante e non manifestamente infondata ritiene, dunque, questo pretore la denunciata questione di legittimità costituzionale del terzo comma dell'art. 3 del d.-l. 11 luglio 1989 n. 333, così come convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359, sia sotto il profilo della violazione del diritto di difesa del cittadino e dell'autonomo esercizio da parte dei giudici della loro funzione (art. 24, 101, 102 e 104 della Costituzione) essendo stata imposta con una legge, peraltro, retroattiva un'interpretazione confliggente con un non gradito e consolidato orientamento giurisprudenziale, sia sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) per l'evidente disparità di trattamento che si verrebbe a creare, soprattutto a seguito della prima decisione emessa dopo l'emanazione della predetta norma a sezione unite dalla suprema Corte (Cass. sezioni unite 1º aprile 1993 n. 3888) tra quei lavoratori che esercitano il loro potere di scelte in ordine all'obbligazione facoltativa alla quale fa riferimento la Corte nel senso di avvalersi del servizio mensa (perdendo, di conseguenza, il diritto non solo all'indennità sostitutiva ma all'inserimento di tale indennità nel concetto di

retribuzione anche ai fini del calcolo di tutti gli altri istituti retributivi indiretti di origine legale e contrattuale) e quei lavoratori che, invece, esercitano il loro potere di scelta in ordine alla predetta obbligazione facoltativa nel senso di non avvalersi del servizio mensa, con la conseguenza di vedere l'indennità sostitutiva di tale servizio non solo inserita nel concetto di retribuzione ma di retribuzione utile a tutti gli effetti legali e contrattuali, sia pure limitatamente al suo valore convenzionale.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del terzo comma dell'art. 6 del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359 per contrasto con gli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 della Costituzione nei sensi di cui in motivazione;

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

Ordina che a cura della cancelleria copia della presente ordinanza sia trasmessa al pretore dirigente la sezione lavoro della pretura di Roma, notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica ed ai procuratori delle parti.

Roma, addì 15 ottobre 1993

Il pretore: MINUTOLO

93C1270

n. 750

Ordinanza emessa il 20 settembre 1993 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di Maraffi Carlo

Processo penale - Tribunale - G.I.P. che abbia ordinato al p.m. di formulare l'imputazione - Udienza preliminare - Partecipazione - Incompatibilità - Mancata previsione - Violazione della legge delega - Lesione dei principi di indipendenza e di soggezione del giudice solo alla legge.

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

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

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Oggetto: p.p. c/ Maraffi Carlo, nato il 15 settembre 1935 a Roma.

Ha emesso la seguente ordinanza n. 1658/1992.

Vista la propria ordinanza con la quale veniva rigettata la richiesta di archiviazione nei confronti di Maraffi Carlo e veniva ordinato al p.m. di formulare l'imputazione;

Visto il provvedimento di fissazione dell'udienza preliminare;

Vista l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato, in relazione all'art. 34 del c.p.p., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare alla successiva udienza preliminare il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale che abbia ordinato al p.m. la formulazione dell'imputazione coatta;

Ritenuto che l'eccezione appare fondata per contrasto con gli artt. 76, 77, 25, 101 della Costituzione sotto i diversi profili della separazione tra funzioni requirenti e giudicanti e dell'indipendenza del giudice come certezza di imparzialità e terzietà;

Rilevato, infatti che, respingendo la richiesta di archiviazione ed ordinando di formulare l'imputazione, il giudice per le indagini preliminari compie una valutazione non formale, ma di contenuto, dei risultati delle indagini preliminari e della sussistenza delle condizioni per assoggettare l'imputato a giudizio di merito; che demandare queste valutazioni allo stesso soggetto che, di fatto, dato impulso all'azione penale dibattendo la contraria opinione del p.m., contrasta con i principi costituzionali sopra enunziati;

P. Q. M.

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

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla sollevata eccezione di legittimità costituzionale;

Sospende il giudizio in corso nei confronti di Maraffi Carlo;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al p.m., all'imputato, al suo difensore, al Presidente del Consiglio, ai presidenti di Camera e Senato.

Il giudice per le indagini preliminari: IANNINI

93C1271

N. 751

Ordinanza emessa il 1° luglio 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale il 3 dicembre 1993) dal tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, sul ricorso proposto da Pasquali Ubaldo ed altri contro Ministero di grazia e giustizia ed altro.

Impiego pubblico - Indennità di rischio e di servizio penitenziario corrisposta al personale civile di ruolo e non di ruolo degli istituti di prevenzione e pena e, in misura ridotta, anche al personale di altre amministrazioni dello Stato che presti servizio presso gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione penitenziaria - Adeguamento con legge n. 436/1987 di tale indennità solo per il personale di ruolo e non di ruolo dell'Amministrazione penitenziaria e non anche per il personale di altre amministrazioni (nella specie, personale docente) - Conseguente ingiustificata sproporzione, nella misura dell'indennità in questione, per tale categoria di personale, in mancanza della previsione di un adeguamento automatico, con incidenza sui principi della proporzionalità ed adeguatezza delle retribuzioni nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti ai principi enunciati nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 109/1986, 125 e 1107 del 1988 ed in particolare nella sentenza n. 497/1988, circa i presupposti di ammissibilità delle «sentenze additive».

(Legge 3 marzo 1983, n. 65, art. 2).

(Cost., artt. 36 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 900 del 1989 proposto da Pasquali Ubaldo, Visconti Maria Luisa, Manni Pietro, Caporaletti Mirella, Sartori Silvestri Piera, Bray Salvatore, De Matteis Rocco, Stefanelli Luciana, Fracasso Adelaide, De Angelis Francesco, Russo Giuseppa e Giannelli Anna, rappresentati e difesi dall'avv. Franco Carrozzo e domiciliati presso lo studio di questi, in Lecce alla via Salandra. Contro il Ministro di grazia e giustizia *pro-tempore* nonché il Ministro della pubblica istruzione *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocatura dello Stato, per l'accertamento del diritto a percepire l'indennità di rischio e l'indennità di servizio penitenziario nella misura prevista per gli impiegati della carriera di concetto nelle tabelle A e B allegate alla legge 27 ottobre 1987 n. 436 e dalla precedente normativa, con interessi e rivalutazione.

Visto il ricorso con i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avvocatura dello Stato.

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

Visti gli atti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 1° luglio 1992 il relatore dott. A. Cavallari e uditi, altresì l'avv.to Franco Carrozzo per il ricorrente e l'avv.to dello Stato Giovanni Pedone per l'amministrazione resistente.

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Pasquali Ubaldo ed altri, docenti nelle scuole carcerarie di Lecce, propongono ricorso per ottenere l'accertamento del diritto a percepire l'indennità di rischio e l'indennità di servizio penitenziario nella misura prevista per gli impiegati della carriera di concetto dalle tabelle A e B allegate alla legge 27 ottobre 1987, n. 436 e dalla precedente normativa, con interessi e rivalutazione monetaria.

Deducco la illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.-l. n. 356/1987, convertito nella legge n. 436/1987, e della legge n. 65/1983.

Concludono per l'accoglimento del ricorso, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Si costituiscono in giudizio l'avvocatura dello Stato affermando l'infondatezza del ricorso.

Nelle memorie depositate, rispettivamente, il 18 e 20 giugno 1992 l'amministrazione ed i ricorrenti illustrano i propri assunti.

All'udienza del 1° luglio 1992 la causa è stata ritenuta per la decisione.

DIRITTO

I. Nella epigrafe del ricorso è chiesto l'accertamento del diritto a percepire l'indennità di rischio e di servizio penitenziario nelle misure previste per gli impiegati di concetto dalle tabelle *A* e *B* allegata alla legge n. 436/1987 e dalla precedente normativa, individuata nell'epigrafe dell'unico motivo dedotta nella legge n. 65/1983.

Il giudizio tende quindi al riconoscimento di un diritto compresso dalla legge n. 436/1987 e dall'art. 4 della legge n. 65/1983 sicché di entrambe le disposizioni (in relazione al divieto ambito di operatività e di conseguenza alla diversità del diritto da ognuna di esse compresso) è possibile (per la richiesta della parte o d'ufficio, in ossequio seguito all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87) la rimessione alla Corte costituzionale.

Questa è dunque, la pretesa dedotta in giudizio.

II) L'art. 1 della legge 3 marzo 1983 n. 65 ha aumentato, a decorrere dal 1° gennaio 1983, le misure mensili dell'indennità di servizio penitenziario per il personale civile di ruolo e non di ruolo degli istituti di prevenzione e di pena del Ministero di grazia e giustizia, prevedendo altresì un supplemento della citata indennità.

L'art. 2 dello stesso testo attribuisce al corpo degli agenti di custodia, agli appartenenti al personale civile dell'amministrazione giudiziaria del Ministero di grazia e giustizia ed al personale delle altre amministrazioni dello Stato che prestino servizio presso gli uffici ed istituti centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria una indennità di servizio penitenziario di entità inferiore alla previsione dell'art. 1, diversificata in ragione della qualifica rivestita dai beneficiari.

Per quanto attiene ai docenti delle scuole carcerarie (categoria cui appartengono i ricorrenti) è indubbio che la diversa misura della indennità prevista dall'art. 2, rispetto alla indennità contemplata dall'art. 1 (diversa misura ribadita in termini più ampi, dall'art. 4 della legge n. 436/1987), sia giustificata (a prescindere dalla entità di tale diversificazione, stabilita dal legislatore nell'esercizio di un potere discrezionale) dal diverso contenuto del rapporto di impiego, dalla più ridotta consistenza dei rapporti con i detenuti, della diversità della portata integratrice della retribuzione espletata dalla indennità di servizio penitenziario rispetto al trattamento economico del personale civile dell'amministrazione penitenziaria ed a quello del personale docente.

Al fine di valutare l'osservanza o meno degli artt. 3 e 97 della Costituzione rileva, infatti, il rapporto fra le mansioni svolte dell'una e dell'altra categoria di soggetti, da un lato, e fra il trattamento economico complessivo delle due categorie, dall'altra.

La relativa questione di legittimità costituzionale appare quindi manifestamente infondata.

L'equilibrio assicurato dagli artt. 1 e 2 della legge n. 65/1983 è stato alterato dall'art. 4 del d.-l. 28 agosto 1987, n. 356, convertito con modificazioni nella legge 27 ottobre 1987, n. 436, che ha incrementato (a decorrere dal 1° gennaio 1987 e, ancor di più, del 1° novembre 1987) la misura globale dell'indennità per servizio penitenziario spettante al personale civile di ruolo e non di ruolo dell'amministrazione penitenziaria, mentre ha lasciato inalterata la misura della indennità per servizio penitenziario spettante al personale delle altre amministrazioni dello Stato che prestino servizio presso gli uffici ed istituti centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria.

Il collegio ritiene che la questione relativa alla illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 436/1987 per violazione dei principi di uguaglianza (art. 3) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97), in quanto sarebbe ulteriormente diversificata sotto il profilo quantitativo la parte della retribuzione (percepita dall'uno e dall'altro insieme di soggetti) corrispondente alle particolari modalità che le prestazioni impiegate assumono nelle istituzioni carcerarie (con la violazione quindi anche dell'art. 36) sia manifestamente infondata in quanto esula dai poteri della Corte un simile sindacato. L'insegnamento del giudice costituzionale è fermo (sentenze n. 109 del 1986, 125 del 1988, 1107 del 1988, ordinanza n. 182 del 1986) nel ritenere che una decisione di tipo additivo (quale è quella richiesta nella specie) è consentito «soltanto quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale, ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità sì che la Corte in realtà preceda ad un'estensione logicamente

necessità e spesso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata. Quando, invece, si profili una pluralità di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l'intervento della Corte non è ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore».

Per contro il collegio ritiene (seguendo l'iter che la Corte ha delineato nella sentenza 27 aprile 1988 n. 497) non manifestamente infondata e rilevante ai fini della definizione del presente giudizio (perché condiziona il riconoscimento del diritto rivendicato) la questione relativa alla conformità dell'art. 2 della legge 3 marzo 1983, n. 65 al dettato costituzionale (artt. 36 e 97), in quanto il citato art. 2 prevede la corresponsione di una somma fissa a titolo di indennità penitenziaria, senza contemplare un meccanismo diretto ad assicurare nel tempo, l'adeguatezza della somma al mutato potere d'acquisto della moneta, così incidendo il principio della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro (art. 36) nonché quello del buon andamento dell'amministrazione (art. 97).

Né si può ritenere che tale carenza sia irrilevante nel quadro normativo generale in quanto all'adeguamento in parola non ha proceduto la legge n. 436/1977, altra legge o la fonte di produzione contemplata dall'art. 3 della legge n. 93/1983 (se utilizzabile, atteso che l'attribuzione e l'entità della indennità penitenziaria sono state disciplinate con legge dopo l'entrata in vigore della legge n. 93/1983).

P. Q. M.

Respinge perché manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 3 marzo 1983, n. 65 e dell'art. 4 della legge 27 ottobre 1987, n. 436, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione in quanto tali norme attribuiscono indennità diversificate al personale in servizio presso l'amministrazione penitenziaria; respinge altresì perché manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 ottobre 1987, n. 436, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto tale norma non prevede l'adeguamento della indennità penitenziaria attribuita al personale docente in servizio presso l'amministrazione penitenziaria;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 3 marzo 1983, n. 65 in relazione agli artt. 36, primo comma e 97 primo comma della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Ordina che a cura della segreteria le presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che di essa venga data comunicazione ai Presidenti della due Camere del parlamento.

Così deciso in Lecce, nella Camera di Consiglio del 1° luglio 1992.

Il presidente: PAPIANO

Il relatore ed estensore: CAVALLARI

93C1272

N. 752

*Ordinanza emessa il 2 novembre 1993 dal pretore di Napoli
nel procedimento civile vertente tra Ardolino Salvatore n.g. e Ministero dell'interno*

Previdenza e assistenza sociale - Invalidi civili totalmente inabili e non deambulanti - Equiparazione agli invalidi di guerra e per servizio, affetti da analoghe menomazioni, riguardo alla corresponsione d'indennità di assistenza e accompagnamento - Limiti - Previsione per gli invalidi di guerra e di servizio, ma non anche per gli invalidi civili, di assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del t.u. delle norme in materia di pensioni di guerra approvato con d.P.R. n. 915/1978 e successive modifiche - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 487/1988, di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice a quò.

(Legge 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1; legge 21 novembre 1988, n. 508).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Visti gli atti difensivi delle parti in causa;

Rilevato che gli invalidi civili ricorrenti totalmente inabili e non deambulanti, titolari dell'indennità di accompagnamento prevista dalla legge n. 11/1980, n. 18, rivendicano il diritto di percepire, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello della rispettiva domanda, l'assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, come sostituito dall'art. 6 del d.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834, nonché la liquidazione dell'invalidità nella misura fissata dalla legge n. 506/1988.

PREMESSO

che il Ministero dell'interno contesta tali pretese;

che il ricorrente ha eccepito in via subordinata la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 18/1980, qualora venga interpretata nel senso che nega a favore degli invalidi civili l'assegnazione di tre accompagnatori o, in luogo di ciascuno di essi, di un'assegno integrativo dell'indennità di assistenza e di accompagnamento;

che il ricorrente inoltre ha eccepito la illegittimità costituzionale della legge n. 506/1988 nella parte in cui non estende agli invalidi la misura delle erogazioni riconosciute a favore dei grandi invalidi di guerra per contrasto con il principio di parità sancito dal primo comma dell'art. 3 della Costituzione;

Tanto premesso solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 18/1980 e della legge n. 506/1988 ai termini sopra indicati, osservando quanto segue.

La questione è rilevante ai fini della definizione del giudizio in corso che ha ad oggetto l'applicazione delle due norme sulle quali il ricorrente fonda il diritto rivendicato, vale a dire l'art. 1 della legge n. 18/1980, nella parte in cui rinvia la determinazione del trattamento spettante agli invalidi civili totalmente invalidi alla normativa dettata per i grandi invalidi di guerra nonché alla legge n. 506/1988 che fissa l'importo dovuto per l'indennità di accompagnamento ai soli grandi invalidi di guerra.

La questione è anche manifestamente fondata.

Preliminarmente necessita dire che il testo della disposizione normativa della legge n. 18/1980 non fa alcuna menzione dell'assegno integrativo allorché provvede ad adeguare le pensioni degli invalidi civili a quelle godute dai grandi invalidi di guerra; inoltre la legge di interpretazione autentica dell'art. 1 della legge n. 18/1980, la legge 26 luglio 1984, n. 392, non estende all'indennità in favore degli invalidi civili l'assegno integrativo.

È noto al pretore che la Corte costituzionale con ordinanza del 20-27 aprile 1988, n. 487, ha dichiarato infondata la eccezione di incostituzionalità dell'art. 1 della legge n. 18/1980 in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, ponendo in evidenza che esiste una differenziazione di situazioni tra invalidi civili e di guerra sulla base di una diversità obiettiva dei presupposti costitutivi del fatto invalidante, scaturente, nel secondo caso, da fatti bellici, comportante anche un elemento risarcitorio estraneo all'ipotesi dell'invalidità civile. Ha considerato perciò che le situazioni poste a confronto non possono considerarsi omogenee non ritenendo così violato l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

In quell'occasione la Consulta ha esteso un principio già esplicitato per le pensioni di guerra anche all'indennità di accompagnamento senza però motivare sulle ragioni di quell'ampliamento.

L'indennità di accompagnamento ha lo scopo di incentivare l'assistenza domiciliare dell'invalido evitandone il ricovero e l'emarginazione conseguente e nel contempo sollevando lo Stato da un onere ben più gravoso di quello derivante dalla corresponsione delle indennità. Da tando consegue la correlazione di quella provvidenza con gli artt. 2, 38 e 32 della Costituzione quindi con l'assistenza sanitaria ed il principio che la specifica assistenza degli invalidi è onere esclusivo dello Stato. In questo contesto non appare che vi sia spazio per un fatto risarcitorio dell'integrità fisica conseguente ad un servizio reso al servizio della Patria.

La natura di quell'erogazione va correlata al grado dell'invalidità e non può essere condizionata dall'origine remota della stessa.

Sotto questo profilo non si comprende la ragione della disparità di trattamento praticata agli invalidi civili rispetto a quello riservato a categorie di invalidi che si trovano certamente nelle stesse situazioni personali e sociali.

L'irragionevolezza del diverso trattamento costituisce motivo sufficiente di illegittimità costituzionale delle norme in questione allorché la prima esclude l'assegno integrativo goduto dai grandi invalidi e la seconda perché non consente ai primi di godere dei benefici concessi ai secondi.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 18/1980 e della legge n. 506/1988, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione;

Dispone la sospensione del giudizio in corso fino alla pronuncia della Corte costituzionale;

Manda la cancelleria a notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e darne comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Napoli, addì 2 novembre 1993

Il pretore: (firma illeggibile)

N. 753

*Ordinanza emessa il 2 novembre 1993 dal pretore di Napoli
nel procedimento civile vertente tra De Biase Annunziata n.g. e Ministero dell'interno*

Previdenza e assistenza sociale - Invalidi civili totalmente inabili e non deambulanti - Equiparazione agli invalidi di guerra e per servizio, affetti da analoghe menomazioni, riguardo alla corresponsione d'indennità di assistenza e accompagnamento - Limiti - Previsione per gli invalidi di guerra e di servizio, ma non anche per gli invalidi civili, di assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del t.u. delle norme in materia di pensioni di guerra approvato con d.P.R. n. 915/1978 e successive modifiche - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 487/1988, di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice a quo.

(Legge 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1; legge 21 novembre 1988, n. 508).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Visti gli atti difensivi delle parti in causa;

Rilevato che gli invalidi civili ricorrenti totalmente inabili e non deambulanti, titolari dell'indennità di accompagnamento prevista dalla legge n. 11/1980, n. 18, rivendicano il diritto di percepire, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello della rispettiva domanda, l'assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, come sostituito dall'art. 6 del d.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834, nonché la liquidazione dell'invalidità nella misura fissata dalla legge n. 506/1988.

PREMESSO

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 752/1993).

93C1274

N. 754

*Ordinanza emessa il 2 novembre 1993 dal pretore di Napoli
nel procedimento civile vertente tra D'Angelo Michele n.g. e Ministero dell'interno*

Previdenza e assistenza sociale - Invalidi civili totalmente inabili e non deambulanti - Equiparazione agli invalidi di guerra e per servizio, affetti da analoghe menomazioni, riguardo alla corresponsione d'indennità di assistenza e accompagnamento - Limiti - Previsione per gli invalidi di guerra e di servizio, ma non anche per gli invalidi civili, di assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del t.u. delle norme in materia di pensioni di guerra approvato con d.P.R. n. 915/1978 e successive modifiche - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 487/1988, di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice a quo.

(Legge 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1; legge 21 novembre 1988, n. 508).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Visti gli atti difensivi delle parti in causa;

Rilevato che gli invalidi civili ricorrenti totalmente inabili e non deambulanti, titolari dell'indennità di accompagnamento prevista dalla legge n. 11/1980, n. 18, rivendicano il diritto di percepire, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello della rispettiva domanda, l'assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, come sostituito dall'art. 6 del d.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834, nonché la liquidazione dell'invalidità nella misura fissata dalla legge n. 506/1988.

PREMESSO

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 752/1993).

93C1275

n. 755

*Ordinanza emessa il 2 novembre 1993 dal pretore di Napoli
nel procedimento civile vertente tra Farina Alfredo n.q. e Ministero dell'interno*

Previdenza e assistenza sociale - Invalidi civili totalmente inabili e non deambulanti - Equiparazione agli invalidi di guerra e per servizio, affetti da analoghe menomazioni, riguardo alla corresponsione d'indennità di assistenza e accompagnamento - Limiti - Previsione per gli invalidi di guerra e di servizio, ma non anche per gli invalidi civili, di assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del t.u. delle norme in materia di pensioni di guerra approvato con d.P.R. n. 915/1978 e successive modifiche - Riferimento alla ordinanza della Corte costituzionale n. 487/1988, di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice *a quo*.

(Legge 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1; legge 21 novembre 1988, n. 508).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Visti gli atti difensivi delle parti in causa;

Rilevato che gli invalidi civili ricorrenti totalmente inabili e non deambulanti, titolari dell'indennità di accompagnamento prevista dalla legge n. 11/1980, n. 18, rivendicano il diritto di percepire, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello della rispettiva domanda, l'assegno integrativo di cui all'art. 21, quinto comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, come sostituito dall'art. 6 del d.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834, nonché la liquidazione dell'invalidità nella misura fissata dalla legge n. 506/1988.

PREMESSO

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 752/1993).

93C1276

n. 756

*Ordinanza emessa il 5 ottobre 1993 dal pretore di Camerino
nel procedimento penale a carico di Sgalippa Dino*

Circolazione stradale - Infrazioni aventi rilevanza penale (nella specie: sorpasso irregolare) commesse prima dell'entrata in vigore del nuovo codice stradale - Intervenuta depenalizzazione in forza di norma introdotta dallo stesso - Prevista applicabilità, a tali infrazioni, del previgente regime sanzionatorio - Disparità di trattamento ingiustificata data la identità delle infrazioni.

(D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 106, comb. disp.; d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, artt. 148, decimo e sedicesimo comma, e 237, secondo comma).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato e pubblicato, mediante lettura del dispositivo, la seguente ordinanza, letti gli atti del procedimento penale iscritto al n. 1195/92 r. g. mod. 22, instaurato nei confronti di Sgalippa Dino, nato il 20 settembre 1955 a Grottazzolina (Ascoli Piceno), residente in Porto Sant'Elpidio (Ascoli Piceno), piazza della Tecnica n. 13. libero. contumace;

FATTO E DIRITTO

Dino Sgalippa, meglio qualificato in epigrafe, veniva tratto dinanzi a questo giudicante, acché si potesse vagliare la sua penale responsabilità in ordine alla contravvenzione di sorpasso irregolare, disciplinata dal combinato disposto dei commi settimo ed undicesimo dell'art. 106 del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393. Nella fase degli atti introduttivi del dibattimento, in esito alla declaratoria di contumacia dello Sgalippa, rimasto assente senza l'allegazione di causa di

forza maggiore, di caso fortuito ovvero di altro legittimo impedimento, il p.m. e la difesa dell'imputato eccepivano l'illegittimità costituzionale del disposto del secondo comma dell'art. 237 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, laddove quest'ultima normativa consente la punizione, mediante l'irrogazione di sanzione penale, delle fattispecie concrete, commesse in epoca anteriore all'entrata in vigore del predetto d.P.R. n. 285/1992, già previste come reati dal previgente ordinamento della circolazione stradale, di poi depenalizzate dal testo normativo ora richiamato. Caso emblematico sarebbe proprio quello inerente all'imputato Sgalippa, cui viene contestata la contravvenzione punita dal combinato disposto dei commi settimo ed undicesimo dell'art. 106 del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, costituente fattispecie oggi depenalizzata, in quanto punita mediante l'irrogazione di una sanzione amministrativa. La norma transitoria dettata dal secondo comma dell'art. 237 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nel far salvi, in relazione alle fattispecie ora depenalizzate, ma commesse prima dell'entrata in vigore del testo di legge (1° gennaio 1993), l'applicazione delle sanzioni già a suo tempo previste (anche se di carattere penale) ed i modi di accertamento delle trasgressioni e di applicazione delle conseguenti sanzioni, violerebbe, nella prospettazione del p.m. e della difesa dello Sgalippa, il principio di eguaglianza, sì da confliggere con il disposto dell'art. 3 della Costituzione.

Opina questo pretore che la sollevata eccezione appaia non manifestamente infondata.

Nessun dubbio può nutrirsi in merito alla considerazione che, nella fattispecie in disamina, ci si trovi di fronte ad una chiara ipotesi di abolito *criminis*: per tale si intende il fenomeno della successione di leggi penali nel tempo, in cui una legge incriminatrice viene abrogata ovvero, come nel caso *de quo*, in cui un illecito penale viene depenalizzato e disciplinato come illecito amministrativo. La fattispecie trova la propria generale disciplina nel dettato del primo capoverso dell'art. 2 del c.p., secondo cui: «Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato, e, se vi è stata condanna, ne cessano la esecuzione e gli effetti penali». Il fenomeno è comunemente designato come retroattività della legge penale più favorevole (laddove, ben inteso, per legge più favorevole deve leggersi legge abrogatrice di precedenti incriminazioni). Taluno, in dottrina, ha qualificato il fenomeno in disamina, riferendosi all'effetto di elisione del giudicato penale, come iperretroattività della norma penale più favorevole (*rectius*: abrogatrice di precedenti incriminazioni). Il principio, formalizzato dal capoverso dell'art. 2 del c.p., vanta risalenti origini e trova giustificazione nel fondamentale rispetto del principio di eguaglianza: la norma in disamina, infatti, fornisce il necessario supporto legislativo alla mutata considerazione sociale di condotte già penalmente sanzionate: se un dato comportamento ovvero una serie di comportamenti, astrattamente sussumibili in una fattispecie tipizzata, non sono più considerati quali indici di pericolosità sociale e perdono, alla stregua della considerazione che ne possiede la *communis opinio*, la connotazione disvaloriale, la recezione legislativa del mutamento valutativo del corpo sociale, che abroghi il divieto dei suddetti comportamenti e la conseguente sanzione penale, implica il venir meno di tutte le conseguenze legate anche alla pregressa irrogazione di sanzioni penali in relazione all'accertamento della responsabilità in ordine alle fattispecie incriminatrici abrogate. La cessazione dell'efficacia della norma incriminatrice comporta, cioè, non soltanto l'assenza di irrogazione di pena per fatti, astrattamente sussumibili nella fattispecie abrogata, commessi durante la vigenza della stessa, ma non ancora sanzionati all'epoca dell'*abolitio criminis*, ma, addirittura, il venir meno dell'esecuzione delle sanzioni già inflitte, in esito all'apprezzamento della responsabilità per la commissione dei fatti surrichiamati, durante il periodo di vigore della norma incriminatrice abrogata. Il principio, si ripete, trova il proprio *ubi consistam* nell'ossequio in altro fondamentale principio, quello di eguaglianza: sarebbe, infatti, lesivo della eguale dignità dei cittadini e del concetto di parità di trattamento sottoporre a diversa disciplina sanzionatoria fatti storici tutt'affatto eguali, fatta eccezione per la data di commissione (prima o dopo l'entrata in vigore della norma abrogatrice della precedente incriminazione). La disciplina dettata dal secondo comma dell'art. 2 del c.p. comporta l'adeguamento del trattamento sanzionatorio di determinate fattispecie concrete al mutato sentire dei consociati.

Autorevole dottrina riconosce, peraltro, la legittimità di norme transitorie, le quali, nel regolamentare la fase di passaggio tra un determinato regime ad un altro, comportino deroghe al principio surrichiamato: ri riconosce, *id est*, che una norma di legge ordinaria possa stabilire che, contrariamente a quanto previsto in via generale, dal primo capoverso dell'art. 2 del c.p., in caso di *abolitio criminis*, i fatti astrattamente sussumibili nella previgente fattispecie incriminatrice, commessi durante il vigore della stessa, continuino ad essere puniti con le previgenti sanzioni penali anche in epoca successiva all'abrogazione della fattispecie suddetta. D'altro canto, si fa notare, dei vari postulati in cui si articola il principio di stretta legalità, recepiti e formalizzati dall'art. 2 del c.p., il legislatore costituente, per il tramite del disposto del secondo comma dell'art. 25 della Costituzione, ha inteso costituzionalizzare soltanto quello dell'irretroattività della legge incriminatrice. Solo e soltanto tale principio gode, pertanto, di dignità sopraordinata, nella gerarchia delle fonti normative, rispetto alle ulteriori articolazioni dell'art. 2 del c.p. La *ratio* delle deroghe legislative al principio sanzionato dal primo capoverso dell'art. 2 del c.p. si giustificano, secondo la precitata dottrina,

pregua della continuità sostanziale di illeciti: purché sussista un criterio discriminatore che permetta di considerare data la disparità trattamentale, cioè, sarebbe legittima la possibilità di punire, in epoca successiva all'*abolitio in*, mediante l'irrogazione della previgente sanzione penale, fatti commessi durante il vigore della stessa.

Orbene, nella fattispecie soggetta all'odierno vaglio di questo giudicante, si rinviene proprio un'ipotesi di norma genitrice della disciplina di cui al primo capoverso dell'art. 2 del c.p.: si intende qui far riferimento al secondo comma art. 237 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, secondo cui: «Per le violazioni commesse prima della data di cui al primo comma (1° gennaio 1993, n. d. e. del presente provvedimento) continuano ad applicarsi le sanzioni principali ed accessorie e ad osservarsi le disposizioni concernenti le procedure di accertamento e di applicazione, rispettivamente previste dalle disposizioni previgenti». La norma in esame, avendo valore ed efficacia di legge ordinaria, costituisce norma ineluttabile al principio, pure formalizzato da norma avente pari forza e valore di legge ordinaria, di cui al primo capoverso dell'art. 2 del c.p. La disciplina in disamina, occorre aggiungere, concerne soltanto le norme contenute nel

capoverso V del d.lgs. n. 285/1992, vale a dire le norme di comportamento degli utenti della strada. Molti degli obblighi previsti da tale normativa erano, nel sistema previgente, puniti mediante l'irrogazione di sanzioni penali; nell'ambito della generale regolamentazione, entrata in vigore il giorno 1° gennaio 1993, viceversa, in ossequio all'esigenza di assicurare la reazione istituzionale alla mutata considerazione di determinate condotte e della carica di disvalore delle stesse, nonché al non conclamato, ma trasparente, fine di effettuare una deflazione del carico penale, molti degli obblighi di comportamento dell'utente della strada, già penalmente rilevanti, sono stati inquadrati nell'ambito della sanatoria dell'illecito amministrativo. Tra essi anche la fattispecie di sorpasso irregolare, già disciplinata dall'art. 106 del d.P.R. n. 15 giugno 1959, ora disciplinata dal primo comma del d.lgs. n. 285/1992, ora regolamentata dall'art. 148, decimo e sedicesimo comma, del d.lgs. n. 30 aprile 1992, n. 285. Che gli intenti del legislatore fossero quelli sopra enunziati appare evidente sin dalla genesi della normativa delegante, inerente alla questione *de qua agitur*: recita, infatti, il punto *dd*) dell'art. 2 della legge n. 190/1991, n. 190: «revisione del sistema vigente delle infrazioni amministrative e relative sanzioni e previsione di nuove ipotesi in conseguenza della nuova disciplina della circolazione, nonché di misure cautelari a garanzia del credito stradale per le predette sanzioni, stabilendo l'ammontare delle sanzioni medesime nei limiti di lire trentamila per il minimo e di lire quattro milioni per il massimo; previsione anche della possibilità di sanzioni amministrative accessorie esistenti nella sospensione o revoca della patente di guida in rapporto alla somma progressiva delle diverse infrazioni».

Inoltre, il punto *gg*) del prefato art. 2 della legge n. 190/1991 recita: «previsione, nelle ipotesi più gravi di comportamento, da cui derivi pericolo o pregiudizio per la circolazione e per la sicurezza individuale e collettiva, di nuovi reati e modifica delle sanzioni penali vigenti, purché non superino nel massimo per le pene detentive i mesi dodici e per le pene pecuniarie la somma di lire due milioni». Donde è dato desumere che il fine prefisso al legislatore delegato è quello di una generale revisione dell'impianto sanzionatorio previgente, nel tentativo di adeguamento della normativa alle mutate considerazioni sociali e nel doveroso ossequio ai principi di proporzionalità, di sussidiarietà e di parità di trattamento che, comunque, il legislatore deve osservare nella scelta circa la qualificazione giuridica (illeciti penali ovvero amministrativi o civili) dei comportamenti umani. Dunque, nella materia *de qua*, ove si sia verificata una depenalizzazione, la quale abbia condotto alla qualificazione come illecito amministrativo del tipo legale, già previsto e illecito penale, si è in presenza del fenomeno già individuato da perspicua ed autorevole dottrina quale continuità sostanziale dell'illecito ovvero perpetuazione della rilevanza dell'illecito. La predetta dottrina, peraltro, individua come congrua, in tali ipotesi, non tanto la decisione legislativa di perpetuare il sanzionamento purchessia della fattispecie, sia quella di perpetuare, nella vigenza della nuova normativa depenalizzante, la punizione dei fatti commessi nel vigore della legislazione antivigente mediante l'irrogazione delle sanzioni penali in allora previste. Da ciò è dato dedurre che ben raramente, già sul piano teorico, è difficile rinvenire, in ipotesi analoghe a quelle in odierna disamina, il criterio fondante del discrimine trattamentale tra soggetti rei della stessa fattispecie, diversamente qualificata a seconda del *tempus commissi delicti* (*rectius*: del tempo di commissione dell'illecito). Oltre tutto, nella fattispecie in esame, non si ravvisa davvero la *ratio* del mantenimento in vita del previgente sistema sanzionatorio: si consideri, infatti, la circostanza che la disciplina del sorpasso irregolare, siccome prospettata dal comma decimo dell'art. 148 del d.lgs. n. 30 aprile 1992, n. 285, appare tutt'affatto identica, nella delineazione del tipo legale, a quella di cui al settimo comma dell'art. 106 del d.P.R. n. 15 giugno 1959, n. 393, fatta salva l'enucleazione dell'ipotesi relativa al divieto di sorpasso per i conducenti di autotreni, di autoarticolati e di autosnodati, la quale costituisce, ora, fattispecie autonomamente regolata dal quattordicesimo comma dell'art. 148 del d.lgs. n. 285/1992: si consideri, comunque, che anche tale ultima ipotesi costituisce illecito amministrativo, rientrando, pertanto, nel disegno di depenalizzazione.

Dunque, l'operatore del diritto si trova dinanzi ad un'evidente disparità trattamentale, assolutamente ingiustificata alla stregua dell'assenza di qualsivoglia criterio che, in ossequio al principio di ragionevolezza, fondi la discriminazione stessa: si rammenti, infatti, che se è vero che ad analoga situazione corrisponde analogo trattamento legislativo, è, altresì, vero che a situazioni differenti corrisponde (e non potrebbe essere altrimenti) differente trattamento. Per le ragioni suesposte, peraltro, nella fattispecie in disamina si rinvencono soltanto situazioni tutt'affatto analoghe, ove non addirittura identiche, differenziate soltanto dall'epoca di commissione dell'illecito. È d'obbligo, pertanto, concludere che il plesso normativo in disamina, costituito dal disposto combinato degli artt. 106, settimo ed undicesimo comma, del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, 148, decimo e sedicesimo comma, e 237, secondo comma, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, confligge con il principio di eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, laddove consente, pur in epoca posteriore all'intervenuta depenalizzazione delle fattispecie disciplinate, che fatti storici commessi nella vigenza della normativa antecedente siano ancora puniti mediante l'irrogazione della sanzione penale.

Ci si rende perfettamente conto che un'eventuale accoglimento dell'eccezione di illegittimità condurrebbe ad una situazione di vuoto normativo, la quale non garantirebbe adeguatamente quella perpetuazione della rilevanza dell'illecito, di cui poc'anzi si è detto: dati, infatti, i principi generali vigenti in materia di sanzioni amministrative ed, in particolare, stante la disciplina dettata dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non potrebbe trovare applicazione retroattiva la sanzione amministrativa in relazione a fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge che tale ultimo tipo di sanzione prevede. Ciò stante, peraltro, non ci si può esimere dal dovere di esternazione dei dubbi di legittimità costituzionale della norma della quale si dovrebbe, nella fattispecie, fare applicazione: considerazioni di opportunità politico-legislativa non possono indurre a diverse valutazioni circa la conformità a Costituzione della normativa ordinaria. Neppure pretende, questo giudicante, che la Corte costituzionale, nell'adempimento del proprio compito di valutazione della conformità costituzionale della normativa ordinaria, introduca, per la via di una pronuncia di accoglimento dell'eccezione sollevata, una soluzione normativa consimile a quella dettata dall'art. 40 della legge 24 novembre 1981, n. 689: è ben consapevole questo pretore che la Corte, nel corretto esercizio dei criteri di *self-restraint*, non potrebbe addivenire ad una soluzione della questione prospettata che si appalesi additiva di nuove ipotesi normative, compito, questo, spettante al solo legislatore. Peraltro, come già detto, la rilevata non manifesta infondatezza della non consentaneità alla Costituzione del dettato normativo ordinario in esame non può indurre a considerazioni ulteriori: d'altro canto, nell'ipotesi di accoglimento della sollevata eccezione sarà lo stesso legislatore che, nel sovrano esercizio dei poteri assegnatigli nell'ambito dell'ordinamento istituzionale, provvederà a colmare, magari anche in via d'urgenza, come sempre più frequente avviene, eventuali lacune dell'ordinamento giuridico.

Ciò detto in relazione alla non manifesta infondatezza della dedotta questione, non ci si soffermerà più del dovuto per sottolineare la rilevanza della stessa nell'ambito del procedimento penale soggetto all'odierno vaglio di questo giudicante: si consideri soltanto, a tal proposito, che laddove la normativa in disamina dovesse essere ritenuta effettivamente confliggente con il disposto costituzionale segnalato, questo pretore avrebbe, ai sensi del dettato dell'art. 129 del c.p.p., l'obbligo di un'immediata declaratoria di non punibilità dell'imputato per non essere il fatto preveduto come reato.

P. Q. M.

Visti gli artt. 3, secondo comma, della Costituzione, 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del disposto combinato degli artt. 106 del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, e 148, decimo e sedicesimo comma, e 237, secondo comma, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285;

Dispone la sospensione del processo ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per le ulteriori incombenze di rito.

Camerino, addì 5 ottobre 1993

Il pretore: SEMERARO

n. 757

*Ordinanza emessa il 12 ottobre 1993 dal pretore di Alessandria
nel procedimento civile vertente tra Zanotti Alessandro e prefettura di Alessandria*

Procedimento civile - Opposizione alla ingiunzione prefettizia relativa al pagamento di pene pecuniarie per infrazioni al codice della strada - Conseguenze sostanziali della presentazione dell'opposizione: raddoppio della sanzione - Mancata previsione della sospensione dei termini per il pagamento in misura ridotta - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a coloro che non presentano opposizione con incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 18, 22 e 23).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 484 del ruolo generale degli affari civili contenziosi dell'anno 1993, promossa da Zanotti Alessandro, elettivamente domiciliato in via Gramsci n. 32, presso lo studio dell'avv. L. Negro, che lo rappresenta e difende come da delega a margine del ricorso introduttivo, opponente; contro la prefettura di Alessandria, rappresentata in giudizio dal dott. Ponta, ex art. 23 della legge n. 689/1981, opposta, ed avente ad oggetto opposizione ex art. 22 della legge n. 689/1981;

IN FATTO

Con ricorso depositato in cancelleria civile in data 29 maggio 1993, Zanotti Alessandro proponeva formale opposizione avanti a questo pretore, avverso l'ordinanza-ingiunzione n. 121/1993 del 15 aprile 1993, con la quale il prefetto di Alessandria gli aveva ingiunto il pagamento della somma di L. 200.000. oltre spese del procedimento, a titolo di sanzione pecuniaria per infrazione all'art. 158 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

La difesa dell'opponente, fino dalla prima udienza, insisteva affinché il giudicante sollevasse «questione di legittimità costituzionale» degli artt. 18, 22, 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, laddove «non consentono la sospensione dei termini di decorrenza per il pagamento della sanzione in misura ridotta, durante l'espletamento della procedura di opposizione», (manifestazione dell'esercizio del diritto di difesa), in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

IN DIRITTO

La sollevata questione potrà essere rimessa alla Corte costituzionale da questo giudice, per i seguenti motivi: in conformità alla costante giurisprudenza, non sussistono equivoci sulla legittimazione di questo pretore a sollevare, in questa sede, questione di legittimità costituzionale; infatti, il giudizio di opposizione previsto dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689/1981, disciplinato dalle regole proprie dei giudizi pretorili civili, non configura un'impugnazione dell'atto amministrativo, ma introduce un ordinario giudizio nel quale il pretore ha il dovere di esaminare l'intero rapporto instauratosi tra le parti, con cognizione non limitata alla verifica della legittimità formale dell'atto, bensì estesa all'esame completo del merito (Corte costituzionale 19 gennaio 1988, n. 42; Corte costituzionale 3 ottobre 1990, n. 433; cass. civ. sez. lavoro n. 5721/1989; cass. civ. sez. I 12 marzo 1991, n. 2579; pretura Nardò 15 marzo 1979; pretura Terni 18 gennaio 1980).

Il pretore, pertanto, decide definitivamente sul provvedimento prefettizio e considerato che, oltretutto, l'unico rimedio avverso tale decisione, risulta essere il ricorso in sede di legittimità, pare indiscutibile la legittimazione del giudicante ad adire la Corte costituzionale, laddove, come si dirà, la questione non sia manifestamente inammissibile e irrilevante.

Sotto quest'ultimo profilo, valgono queste considerazioni: il regime normale degli atti amministrativi, proprio per la filosofia e la ratio a tutela di superiori interessi alla quale si ispira, non può applicarsi *sic et simpliciter* a fattispecie non inquadrabili in quelle «protette» e regolamentate da procedure amministrative di ben altro respiro.

La legge n. 689/1981, agli artt. 18 e 22 prevede un apposito sistema di verifica della contestazione elevata, una sorta di doppio grado di giudizio, a tutela del diritto o dell'interesse legittimo del preteso trasgressore. Il privato cittadino, pur essendogli consentito di sottoporre a valutazione l'accertamento preliminare, si trova costretto a soggiacere, per il gioco delle coincidenti previsioni temporali, o a pagare comunque la sanzione (ancorché illegittima o presunta

tales), al fine di limitare il danno economico, ovvero, per aver azionato il previsto procedimento (senza ancora una pronuncia con forza di giudicato), a trovarsi, per la decorrenza dei termini, gravatoriamente raddoppiata la sanzione; ciò pur esercitando un diritto costituzionalmente protetto qual'è quello di «difesa in ogni stato e grado di giudizio».

Il cittadino viene, quindi, a subire un automatico aumento della sanzione (automatismo svincolato da motivi di giustizia, né espressamente comminato dalla legge) non giustificato e neppure equiparabile ad altri istituti esistenti in sede civilistica. Inapplicabile pare, altresì, la ventilata analogia con il sistema del decreto penale, siccome tale istituto non può adottarsi attraverso l'analogia, vietata in materia oggetto di depenalizzazione.

Non vi è chi non veda come la discriminazione così determinata, violi la norma che garantisce la difesa, gravando su chi agisce per ottenerne tutela.

La *ratio* dell'opposizione, in questo settore, non è tanto quella di tutelare aprioristicamente un superiore interesse pubblico, quanto quella di consentire al cittadino che si ritiene leso, l'esercizio pieno del diritto costituzionale della difesa, attribuendogli un potere di supervisione impropriamente gerarchico; ciò, peraltro, con la conseguente applicazione del principio, assolutamente insindacabile, della «sospensione di ogni effetto» a detrimento di colui che si avvale di tale potere conferitogli con legge dello Stato.

In questo modo, l'applicazione dei principi base del nostro ordinamento, consentirebbe un concreto esercizio della permessa tutela, facendosi decorrere — in caso e dal momento del rigetto dell'impugnazione — l'effetto dell'esecutività della sanzione prevista; e ancora — in caso di difetto di pagamento nei termini — l'ulteriore aggravamento della medesima nella misura prestabilita.

Ciò non è consentito dall'attuale combinato disposto degli artt. 18 e 22 della legge n. 689/1981, disposizioni che non prevedono, pur in presenza di gravame, alcun effetto sospensivo (in analogia con il principio del *solve et repete*, già in vigore nella giurisdizione tributaria).

Va rilevato, inoltre, la sussistenza di un'arbitraria discriminazione che si viene a creare tra coloro che esercitano il diritto di opposizione e coloro che, invece, effettuano il pagamento in misura ridotta, ciò in palese contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Quanto alla rilevanza della questione: la rilevanza è indubbia sia per il procedimento in corso, sia per quelli a venire, investendo l'intera *ratio* del procedimento impugnativo previsto dalla legge n. 689/1981; ricorrono, infatti, esigenze di effettività della difesa e garanzie del giusto processo, oltre che valutazioni di natura economica.

L'aspetto economico-afflittivo investe sia il diritto garantito ad avere un giusto procedimento di riesame della punizione irrogata «senza contraddittorio» e senza sentenza o altro provvedimento definitivo, in alterazione alla normale dialettica processuale, sia l'impossibilità materiale di recupero delle somme (che potrebbero essere) indebitamente versate, con conseguente arricchimento senza giusta causa della pubblica amministrazione.

Indubbia è, infine, la rilevanza che ha la questione nel procedimento in corso in quanto, in caso di accoglimento da parte della Corte adita, sarebbe consentito al ricorrente di svolgere regolarmente la propria difesa, nel rispetto dei principi del contraddittorio e della parità (allo stato preclusi) e di ottenere una pronuncia definitiva, senza preventivamente soggiacere a maggiorazioni ingiustificate e prive di possibilità di concreto recupero.

P. Q. M.

Considerata la richiesta di parte ricorrente;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 81;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, 22 e 23 della legge n. 689/1981, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, «laddove, durante l'espletamento della procedura di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, non prevedono la sospensione dei termini di decorrenza per il pagamento della sanzione nella misura ridotta»;

Sospende il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Così deciso in Alessandria il 12 ottobre 1993

Il pretore: PERAZZO

N. 758

*Ordinanza emessa l'8 luglio 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 dicembre 1993)
dal tribunale di L'Aquila nel procedimento civile vertente tra il Ministero dell'interno e Trifone Maria*

Previdenza e assistenza sociale - Crediti assistenziali (nella specie: assegno di assistenza ex legge n. 118/1971) - Ritardata liquidazione - Lamentata omessa previsione del risarcimento integrale del danno per diminuzione del valore del credito per svalutazione monetaria (rivalutazione più interessi legali) - Disparità di trattamento rispetto ai crediti di lavoro e alle prestazioni previdenziali con incidenza sulla garanzia di quelle assistenziali - Richiamo ai principi affermati nella sentenza della Corte costituzionale n. 156/1991 - Inapplicabilità, nel caso di specie, della legge n. 412/1991 (art. 16, sesto comma).

(C.P.C., art. 442).

(Cost., artt. 3 e 38).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa di previdenza in appello vertente tra il Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'avvocatura distrettuale dello Stato dell'Aquila, appellante, contro Trifone Maria, appellata contumace, all'udienza del giorno 8 luglio 1992.

A seguito del ricorso depositato in data 11 marzo 1991, il pretore di Pescara pronunciava sentenza in data 12 novembre 1991 con cui condannava il Ministero dell'interno al pagamento della indennità di accompagnamento del 20 dicembre 1986, oltre ad interessi e risarcimento del maggior danno da svalutazione monetaria ex artt. 429 del c.p.c. e 50 delle disp. att., con decorrenza dal centoventesimo giorno della presentazione della domanda amministrativa.

Riconosceva, infatti, la totale inabilità e incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita, come vuole la legge n. 18/1980 e n. 508/1988.

La decisione veniva tempestivamente appellata dal Ministero, il quale deduceva, in primo luogo, la non debenza della indennità di accompagnamento per l'insussistenza dei presupposti medico-legali, ed in subordine l'erroneità della statuizione di condanna al pagamento del maggior danno da svalutazione monetaria. A tal fine così argomentava: «Va al riguardo evidenziato che a partire dalla data del 16 dicembre 1990 il tasso legale degli interessi è stato elevato al 10% (sic-legge 26 novembre 1990, n. 353) così che a partire da tale data il credito assistenziale può dirsi ampiamente tutelato in riferimento alla perdita del potere di acquisto per la svalutazione.

Per contro il tasso di svalutazione è notoriamente contenuto in questi ultimi anni così che anche avendo presente il precedente tasso legale degli interessi pari al 5% ne deriverebbe una perdita del potere di acquisto davvero limitata così che in assenza di una prova "in concreto" del maggior danno subito dalla controparte per il ritardato pagamento non sembra possa automaticamente per intero riconoscersi il maggior danno da svalutazione.

(Potendosi al più riconoscersi — ove del caso — la differenza tra tasso di inflazione e tasso degli interessi legali).

Va inoltre in diritto osservato che la sentenza della Corte costituzionale n. 156 dell'8-12 aprile 1991 con la quale è stata dichiarata la illegittimità dell'art. 442 del c.p.c. nella parte in cui non prevede che quando il giudice pronuncia sentenza di condanna per crediti previdenziali debba determinare oltre gli interessi legali il maggior danno da svalutazione monetaria (cio appunto con riguardo agli artt. 3 e 38, n. 2, della Costituzione) non sembra sia estensibile alla materia della assistenza agli invalidi.

L'esplicito riferimento ai crediti relativi a prestazioni previdenziali da considerarsi legati sotto "il profilo funzionale" ai crediti di lavoro e la dichiarata illegittimità costituzionale con riferimento al solo secondo comma dell'art. 38 della Costituzione non sembra possa consentire una interpretazione estensiva con conseguente automatica applicazione alla materia assistenziale (art. 38, n. 1, della Costituzione).

Con la conseguenza che da un lato non sembra possa applicarsi la norma di cui all'art. 429 del c.p.c. alla materia assistenziale mentre dall'altro lato non avendo la norma di cui all'art. 442 del c.p.c. costituito oggetto di esame da parte della Corte costituzionale la stessa è da ritenere operante in materia di assistenza».

L'appellata non si costituiva in giudizio.

All'udienza dell'8 luglio 1992 il tribunale pronunciava sentenza non definitiva di rigetto dell'appello principale.

Per la decisione sull'impugnazione subordinata, il tribunale è chiamato a pronunciarsi sull'applicabilità dell'art. 429, terzo comma, del c.p.c. alle prestazioni di assistenza obbligatorie di cui all'art. 442 del c.p.c.

La originaria previsione normativa, riguardante i soli crediti di lavoro, è stata estesa in virtù della sentenza n. 156/1991 della Corte costituzionale ai crediti relativi a prestazioni di previdenza sociale, in quanto la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 442 del c.p.c. nella parte in cui non prevede che il giudice deve determinare il maggior danno eventualmente subito dal creditore per la diminuzione di valore del credito quando pronuncia sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro a titolo, per l'appunto, di prestazioni di previdenza sociale.

Il tribunale reputa che l'art. 442 del c.p.c., quale risulta a seguito della sentenza n. 156/1991 sopra indicata, non comprenda anche i crediti per prestazioni assistenziali, quali l'indennità di accompagnamento ex art. 1 della legge n. 18/1980: tanto il tenore letterale del dispositivo quanto la motivazione della pronuncia evidenziano come la Corte costituzionale abbia fatto riferimento al *thema decidendum* proposto dal giudice remittente che riguardava, in quel caso, i crediti previdenziali.

Del resto, la esclusione di una diretta applicabilità delle norme stabilite per i lavoratori assicurati con una delle forme di previdenza sociale ai destinatari della assistenza pubblica è stata già affermata dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 85 del 26 luglio 1979.

Da ciò discende la possibilità di una illegittimità costituzionale dell'art. 442 del c.p.c., come modificato dalla sentenza n. 156/1991, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 38, primo comma, della Costituzione.

La questione, sollevata d'ufficio, è rilevante ai fini della decisione sull'appello subordinato, l'unico che residua dopo la sentenza non definitiva, in pari data, con cui era respinto l'appello principale del Ministero, e non appare manifestamente infondata.

La stessa linea ragionativa seguita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 85/1979, indica la omogeneità della situazione dei destinatari della assistenza pubblica con quella dei beneficiari delle prestazioni previdenziali.

Si legge, infatti, in tale pronuncia «il disegno costituzionale delineato dall'art. 38 in materia di sicurezza sociale viene realizzato per gli invalidi al lavoro attraverso l'assistenza diretta e per i lavoratori mediante il sistema della mutualità e dell'assicurazione obbligatoria.

Pur essendo diversi i mezzi e gli strumenti adoperati, comune è la finalità perseguita».

Del resto, coerentemente con tale premessa, tutta la successiva evoluzione normativa in materia è orientata nel senso di assicurare parità di trattamento alle due categorie.

La mancata previsione di un meccanismo automatico di adeguamento della prestazione dovuta alla perdita di valore d'acquisto della moneta per i soli crediti assistenziali si risolve, dunque, in una violazione del principio di uguaglianza, ed in una irrazionalità dell'ordinamento.

Nella sentenza n. 156/1991, la Corte ha posto in rilievo come ciò che avvicina i crediti previdenziali a quelli retributivi è, più che la finalità alimentare del credito, la funzione di surrogare o integrare un reddito di lavoro cessato o ridotto a causa di uno degli eventi considerati dall'art. 38, secondo comma, della Costituzione. Orbene, la medesima finalità di sostituzione di un reddito di lavoro antologicamente non percepibile, assiste le prestazioni e le garanzie che lo Stato deve assicurare agli inabili al lavoro, ai sensi dell'art. 38 della Costituzione. Ché, anzi il dettato costituzionale parla di «mantenimento» con riferimento alle ipotesi di cui al primo comma del cit. art. 38; orbene, la nozione di «mantenimento» è stata sempre interpretata nel diritto vivente come più ampia, e giammai più restrittiva, rispetto a quella, ad esempio, di obbligazione alimentare, e dunque certamente comprensiva di quel trattamento idoneo a soddisfare le esigenze fondamentali della vita garantito ai lavoratori dipendenti come a quelli infortunati, ammalati o invalidi.

Le ragioni che hanno indotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità dell'art. 442 del c.p.c. nella parte in cui non prevede il ristabilimento automatico del potere di acquisto delle prestazioni previdenziali, a causa del fenomeno inflattivo, ricorrono dunque anche nei riguardi dei crediti di natura assistenziale.

Né, d'altro canto, assume rilevanza la norma introdotta dall'art. 16, sesto comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, che riguarda la disciplina in materia di rivalutazione delle prestazioni previdenziali;

I dubbi di legittimità costituzionale che possono sorgere in relazione ad una disposizione normativa che nella sostanza vanifica il giudizio di illegittimità precedente espresso dalla Corte, di fatto reintroducendo il medesimo meccanismo di rivalutazione giudicato incostituzionale, non possono essere sottoposti in questa sede al vaglio del giudice di legittimità delle leggi, poiché la norma non è applicabile al giudizio *de quo*.

L'art. 16, sesto comma, sede legge n. 412/1991, infatti, si riferisce agli «enti gestori di forme di previdenza obbligatoria», e dunque ad una categoria di soggetti e di obbligazioni diversa da quella oggetto del giudizio *de quo*.

Una volta esclusa la diretta applicabilità della norma, il Collegio ritiene che la disposizione normativa non sia tale da vanificare il giudizio già espresso dalla Corte costituzionale, che si muove nell'ambito gerarchicamente superiore di tutela del corretto bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti. Poiché, secondo lo stesso ragionamento sviluppato dalla Corte, la norma dell'art. 429 del c.p.c. è un modo di attuazione dell'art. 36 della Corte, funzionalmente collegato all'art. 38 della Costituzione, è evidente la irrazionalità del sistema che non estende, per il tramite dell'art. 442 del c.p.c., anche ai crediti assistenziali la regola della rivalutazione automatica oltre alla correzione degli interessi. Il *tertium comparationis*, rispetto al quale va denunciata la violazione dell'art. 3 della Costituzione, rimane così rappresentato dalla disciplina relativa ai crediti di retribuzione, rispetto ai quali permane l'assimilabilità funzionale già espressa dalla Corte con la sentenza n. 156/1991, anche per via del precedente giudizio di identità dei fini (rispetto alle prestazioni previdenziali) espresso nella sentenza n. 85/1979.

Il giudizio sull'impugnazione subordinata, il solo rimasto all'esame del tribunale, deve quindi essere sospeso e la questione rimessa alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Vista la legge costituzionale n. 1/1948 e alla legge n. 87/1953;

Solleva d'ufficio la questione di costituzionalità dell'art. 442 del c.p.c., con riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, primo comma, della Costituzione, questione di cui ritiene la rilevanza e la non manifesta infondatezza, nella parte in cui la predetta norma dell'art. 442 del c.p.c. non prevede che il giudice, quando pronuncia sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro per crediti relativi a prestazioni di assistenza obbligatoria deve determinare, oltre agli interessi legali, il danno eventualmente subito dal titolare per la diminuzione di valore del suo credito, applicando l'indice dei prezzi calcolati dall'ISTAT ai fini della scala mobile per il settore dell'industria e condannando al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno in cui si sono verificate le condizioni legali di responsabilità per il ritardo dell'adempimento della pubblica amministrazione tenuta all'erogazione della prestazione assistenziale;

Sospende il processo;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, dispone che la presente ordinanza sia, a cura della cancelleria, notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e che la stessa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

L'Aquila, addì 8 luglio 1992

Il presidente: VILLANI

93C1279

N. 759

Ordinanza emessa il 14 luglio 1993 dal tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Dallavalle Franco Maria contro la U.S.S.L. n. 70 di Alessandria

Impiego pubblico - Sospensione cautelare obbligatoria dal servizio dei dipendenti degli enti locali (nella specie: medici di u.s.l.) condannati per determinati reati - Irrazionalità della norma impugnata sotto il profilo dell'eguale trattamento degli amministratori pubblici (solo per i quali originariamente era prevista la sospensione cautelare obbligatoria) e i dipendenti degli enti pubblici (ai quali la stessa è stata estesa mediante rinvio) nonostante la diversità di rapporto con la p.a. (servizio onorario per i primi e rapporto di servizio per i secondi), con incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 407/1992 e 197/1993.

(Legge 19 marzo 1990, n. 55, art. 15, comma 4-septies, aggiunto dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, art. 1).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel ricorso n. 2467/92 proposto da Franco Maria Dallavalle, rappresentato e difeso dagli avvocati G. Oneglia di Alessandria e R. Ludogoroff, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Torino, via Rosalino Pilo, 11, ricorrente, contro la U.S.S.L. n. 70 di Alessandria, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, non costituita in giudizio, resistente, per l'annullamento:

a) della deliberazione 19 novembre 1992, n. 2314, dell'amministratore straordinario dell'U.S.S.L. n. 70 con cui si è disposta la sospensione dal servizio del ricorrente, *ex art. 1, comma 4-septies*, della legge 18 gennaio 1992, n. 16, a tempo indeterminato nel limite massimo di cinque anni e la riduzione del trattamento economico:

b) degli atti antecedenti, presupposti, preordinati, preparatori, consequenziali ovvero comunque connessi;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita nella pubblica udienza del 14 luglio 1993 la relazione del presidente f.f. avv. Angelo Gabbricci, e udito, altresì, l'avv. Ludogoroff per il ricorrente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

ESPOSIZIONE IN FATTO

Con la deliberazione in epigrafe l'amministratore straordinario della U.S.S.L. n. 70 ha disposto la sospensione cautelare obbligatoria dal servizio, ai sensi dell'art. 15, commi 1, lett. c), e 4-*septies*, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotti dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, di Franco Maria Dallavalle, aiuto medico di ruolo.

Questi, infatti, è condannato con doppia conforme decisione del tribunale di Alessandria e della corte d'appello di Torino, la quale, con sentenza 12 maggio 1992, n. 3602, lo ha riconosciuto colpevole del reato di cui agli artt. 479 (falso in atto pubblico), 81 e 110 del c.p., confermando la sua condanna ad otto mesi e dieci giorni di reclusione, con interdizione temporanea dai pubblici uffici per il periodo minimo di legge.

Avverso il provvedimento di sospensione veniva proposto il ricorso in esame.

DIRITTO

Con il primo motivo di ricorso viene dedotta la violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, nonché l'eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti.

Secondo il ricorrente, infatti, il delitto di cui egli è stato riconosciuto colpevole non rientrerebbe in alcuna delle ipotesi, introdotte dalla legge testè citata, per le quali è prevista, *ex art. 15*, comma 4-*septies*, la sospensione cautelare obbligatoria: ma tale conclusione non può essere condivisa dal collegio.

Infatti, è da ritenere che il delitto di falso ideologico in atto pubblico, nel quale il Dallavalle sarebbe incorso, attestando falsamente fatti dei quali l'atto, da lui formato come pubblico ufficiale, era destinato a provare la verità, sia sussumibile nel precitato art. 15, nel caso individuato dal primo comma, lett. c), secondo cui la sospensione si applica a «coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva o con sentenza di primo grado, confermata in appello, per un delitto commesso con abuso dei poteri e violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio» diverso da quelli (peculato, corruzione, concussione, ecc.) elencati alla precedente lett. b) e per i quali, data la maggiore gravità, è sufficiente la sentenza di condanna del giudice di primo grado o di appello.

La previsione normativa, invero, per la sua ampia formulazione, non consente di limitare l'applicazione dell'ipotesi *sub* lett. c) ai casi in cui l'abuso o la violazione siano espressamente richiamati nella formulazione della norma incriminatrice, ovvero costituiscano circostanza aggravante ritenuta dal giudice in sentenza, ma si estende a tutte le ipotesi in cui comunque essi rappresentino elemento costitutivo del reato, per commettere il quale, cioè, il pubblico ufficiale sia necessariamente venuto meno ai suoi doveri.

Se dunque infondato appare il primo motivo di ricorso, ad analoga conclusione si deve pervenire per il successivo, con cui si individua il vizio di violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1, comma 4-*septies*, della legge 18 gennaio 1992, n. 16, in relazione all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, all'art. 11 disposizioni della legge in generale, art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689: con esso si sostiene che, essendosi verificatisi nel 1985 i fatti per cui il Dallavalle è stato condannato, le nuova normativa sulla sospensione obbligatoria, che costituirebbe una vera e propria sanzione, sarebbe stata applicata con effetto retroattivo.

Invero, la censura così delineata parte da un errato presupposto: e cioè che la sospensione *de qua* costituisca una sanzione disciplinare e non invece un provvedimento cautelare.

È invece quest'ultima la sua palese natura, secondo la volontà espressa dal legislatore: essa costituisce, cioè, un «provvedimento volto ad evitare il possibile pregiudizio per il servizio stesso e per il prestigio dell'ufficio in dipendenza dal permanere in attività del pubblico impiegato contro il quale sia stata promossa l'azione per reati di particolare gravità» (C.d.S., sezione sesta, 3 aprile 1985, n. 117; conf. V, 24 ottobre 1980, n. 878, C.s.i. 17 giugno 1982, n. 24).

In ogni caso, poi, è da escludere che il provvedimento impugnato si fondi su di un'applicazione retroattiva dell'art. 15 della legge n. 55/1990, siccome novellata dalla legge n. 16/1992.

Infatti, dopo la riforma, il ripetuto art. 15, ai commi 1 e 4-*septies*, prevede la sospensione obbligatoria dal servizio del dipendente condannato per determinati reati: dunque, il fondamento della sospensione è costituito, per la legge, dalla pronuncia del giudice e non dalla condotta che costituisce il reato.

Ora, si può affermare che sia stata data attuazione retroattiva ad una norma soltanto qualora essa venga applicata a fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore.

Nel caso, viceversa, il presupposto — la sentenza 12 maggio 1992 della corte d'appello di Torino — è successivo, essendo la nuova legge divenuta operante il 22 gennaio 1992: che il fatto materiale si sia invece verificato prima del 1992 è circostanza affatto insignificante, che del resto il provvedimento impugnato non prende in considerazione, richiamando soltanto la sentenza di condanna.

Non appare fondato neppure il terzo motivo di ricorso, con cui si deduce l'eccesso di potere sotto il profilo del difetto assoluto di motivazione e dell'ingiustizia manifesta: il provvedimento impugnato costituisce, infatti, atto dovuto e vincolato per l'amministrazione, rispetto al quale, pertanto, non può darsi il vizio dedotto, che come tale, presuppone l'esercizio di un potere discrezionale.

Resta così da esaminare l'eccezione di illegittimità derivata dalla incostituzionalità dell'art. 15, comma 4-*septies* e *octies* introdotti dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, per contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione.

Orbene, ritiene il collegio che le recenti decisioni della Corte costituzionale nn. 407/1992 e 197/1993, la seconda delle quali ha dichiarato incostituzionale l'art. 15, comma 4-*octies*, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui prevede la destituzione di diritto, rendano opportuno richiedere al giudice delle leggi una pronuncia sulla conformità alla Costituzione dell'istituto della sospensione obbligatoria — tra l'altro di non eccezionale applicazione — quale disciplinato dalla stessa legge n. 16/1992, sotto i profili di seguito esposti, parzialmente coincidenti con quelli individuati dal ricorrente.

Invero, la nuova legge ha profondamente modificato il previgente testo dell'art. 15 della legge n. 55/1990, il quale si limitava a prevedere, per i componenti elettivi o di nomina pubblica degli enti locali, la sospensione e la decadenza quando coinvolti in fatti di criminalità di tipo mafioso.

Come rilevato dalla stessa Corte costituzionale, la ripetuta legge n. 16/1992, iscrivendosi nel filone della cosiddetta legislazione antimafia, intende perseguire finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, della tutela della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale: pur se non si può mancare di osservare come appaia assai difficile cogliere un univoco e coerente disegno del legislatore, dato che le fattispecie criminose prese in considerazione sono di disparata natura e gravità, talora non correlabili a specifici fenomeni criminosi.

Se, comunque, le nuove norme sembrano porre accettabili limitazioni all'accesso o alla permanenza in determinati pubblici uffici elettivi, assai dubbia ne appare invece l'estensione al personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, effettuata mediante un semplice rinvio, senza che sia stata minimamente valutata la diversa natura dei rapporti di servizio presi in considerazione.

Ora, è appena il caso di sottolineare che gli amministratori sono ordinariamente legati agli enti da un rapporto di servizio onorario, che ha per sua natura carattere temporaneo e comporta un compenso di tipo indennitario, e sono, inoltre, responsabili delle fondamentali scelte politiche e di alta amministrazione dell'ente, mentre, al contrario, i dipendenti sono legati all'amministrazione da un rapporto di tipo professionale, da cui conseguono l'abituale e normalmente principale fonte di reddito e possono avere nell'ente una posizione affatto marginale.

L'eguale trattamento di categorie così differenziate di soggetti appare, ad avviso del collegio, costituire di per sé violazione del principio costituzionale di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, che si esprime, come ben noto, anche nella necessità di differenziare la disciplina normativa di situazioni tra loro non assimilabili.

Un ulteriore autonomo profilo di violazione dell'art. 3 della Costituzione si correla al fatto che la nuova sospensione obbligatoria trova applicazione soltanto ai dipendenti degli enti locali, come si può ritrarre da un'interpretazione complessiva della legge che ha introdotto l'istituto in esame, e come confermato dalla stessa Corte costituzionale nella motivazione della sentenza n. 407/1992.

Al contrario, per i dipendenti dell'amministrazione statale, pur se inseriti in uffici periferici, nei quali i pericoli di contiguità con la criminalità organizzata non appaiono inferiori a quelli che interessano gli uffici di un comune di medie dimensioni o di una ragione, continua a trovare normale applicazione, salva l'ipotesi di provvedimento restrittivo della libertà personale; l'istituto della sospensione cautelare facoltativa, di cui agli artt. 91 e 92 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, certamente più favorevole al dipendente: da cui la lamentata disparità di trattamento.

Ma l'istituto della sospensione cautelare obbligatoria, anche per la rammentata estensione delle ipotesi applicative, appare violare anche i principi di buon andamento dell'amministrazione espressamente previsto dall'art. 97 della Costituzione.

Infatti, la nuova normativa impone che si sottoponga a sospensione cautelare obbligatoria il dipendente, senza stabilire una qualsiasi correlazione tra i fatti commessi, anche in tempi assai risalenti, e la posizione attualmente rivestita dall'imputato; quando, nella situazione presente, può anche mancare qualsiasi pericolosità dal suo mantenimento in servizio, o addirittura dall'allontanamento può seguire per l'amministrazione un pregiudizio assai significativo.

Su quest'ultimo punto, non possono infatti ritenersi eccezionali i casi in cui una struttura amministrativa di dimensioni medio-piccole faccia affidamento su di un numero limitato di dipendenti, ciascuno dei quali, soprattutto quelli di qualifiche più elevate, difficilmente sostituibili; cosicché togliere a ciascun ente la possibilità di valutare discrezionalmente se sia conveniente per esso — e per la collettività che ne fruisce — allontanare il dipendente imputato, equivale, ad avviso del collegio, a sottrargli un'essenziale funzione organizzativa.

E ciò appare ancor meno giustificabile attualmente, dopo che lo stesso giudice delle leggi ha giudicato incostituzionale la disposizione della stessa legge n. 16/1992 che prevedeva la destituzione di diritto, di cui la sospensione obbligatoria rappresentava, di fatto, la premessa, e che, come tale, poteva forse trovare parziale giustificazione.

In conclusione, va riconosciuta la rilevanza, ai fini della decisione del ricorso e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sopra indicata.

Deve, conseguentemente, disporsi la sospensione del presente giudizio e la remissione della questione all'esame della Corte costituzionale, giusta art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della segreteria della sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della due Camere del Parlamento della Repubblica.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio addì 14 luglio 1993.

Il presidente f.f., estensore: GABBRICCI

Il referendario: FARINA

Il referendario: VOLPE

93C1280

N. 760

Ordinanza emessa il 16 giugno 1993 (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 dicembre 1993) dal tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Donadio Franco contro la U.S.S.L. Torino III ed altro

Impiego pubblico - Sospensione cautelare obbligatoria dal servizio dei dipendenti degli enti locali (nella specie: medici di u.s.l.) condannati per determinati reati - Irrazionalità della norma impugnata sotto il profilo dell'eguale trattamento degli amministratori pubblici (solo per i quali originariamente era prevista la sospensione cautelare obbligatoria) e i dipendenti degli enti pubblici (ai quali la stessa è stata estesa mediante rinvio) nonostante la diversità di rapporto con la p.a. (servizio onorario per i primi e rapporto di servizio per i secondi), con incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 407/1992 e 197/1993.

(Legge 19 marzo 1990, n. 55, art. 15, comma 4-septies, aggiunto dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, art. 1).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel ricorso n. 1265/92 proposto da Franco Donadio, rappresentato e difeso dagli avvocati M. Siniscalco e R. Montanaro, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Torino, via del Carmine, 2, ricorrente, contro la U.S.S.L. Torino III in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e

difesa dall'avv. G. Faletti, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via Avogadro, 19, resistente, e contro il Ministero della funzione pubblica, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria *ex lege*, altro resistente, per l'annullamento:

a) della deliberazione 26 maggio 1992, dell'amministratore straordinario dell'U.S.S.L. Torino III avente ad oggetto «sospensione obbligatoria dal servizio *ex art.* 1, primo comma, e con comma 4-*septies*, della legge 18 gennaio 1992, n. 16, - prof. Franco Donadio» con cui il prof. Donadio, primario ospedaliero è stato sospeso dal servizio *ex art.* 1, commi primo e 4-*septies*, della legge 18 gennaio 1992, n. 16;

b) degli atti antecedenti, presupposti, preordinati, preparatori, consequenziali ovvero comunque connessi:

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'U.S.S.L. Torino III;

Visto le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita nella pubblica udienza del 16 giugno 1993 la relazione del referendario avv. Angelo Gabbricci, e uditi, altresì, l'avv. Montanaro per il ricorrente e l'avv. La Placa, su delega, per l'U.S.S.L. Torino III;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

ESPOSIZIONE IN FATTO

Con deliberazione 26 maggio 1992 l'amministratore straordinario della U.S.S.L. Torino III disponeva la sospensione cautelare obbligatoria dal servizio, ai sensi dell'art. 15, primo comma, lett. b), e 4-*septies* della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotti dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, di Franco Donadio, primario chirurgo, condannato per il reato di cui agli artt. 314 e 81, secondo comma, del c.p., dal tribunale di Torino, quinta sezione penale, con sentenza 23 marzo 1992, non definitiva;

Avverso il provvedimento di sospensione veniva proposto il ricorso in esame.

DIRITTO

Con un primo motivo viene dal ricorrente eccepita la violazione ed erronea applicazione dell'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nonché l'errore di istruttoria, dei presupposti e della motivazione.

Infatti, nel provvedimento impugnato si asserisce che il ricorrente sarebbe stato condannato in primo grado per il reato di cui all'art. 314 del c.p.: al contrario, il Donadio non avrebbe mai subito condanna per tale reato.

L'amministratore, in realtà avrebbe semplicemente proceduto a riportare nella delibera un'analoga errata indicazione contenuta nella nota 20 maggio 1992, in cui la procura della Repubblica presso il tribunale di Torino aveva trasmesso all'U.S.S.L. la ricordata sentenza di condanna.

Da questa situazione seguirebbe «un vizio logico in sede di adozione dell'atto amministrativo, poiché l'U.S.S.L. non ha verificato il contenuto della sentenza di cui si disponeva, ma si è limitata a trasfondere le errate indicazioni della procura della Repubblica, sul presupposto, anch'esso erroneo, della loro vincolatività per l'autorità amministrativa».

Il motivo di ricorso appare infondato.

Infatti, con provvedimento 19 giugno 1992, precedente alla data (2 luglio 1992) di notificazione del ricorso, l'amministratore straordinario dell'U.S.S.L. resistente provvide alla parziale rettifica della precedente deliberazione 26 maggio 1992, precisando che il Donadio non era stato condannato per il reato di peculato, di cui all'art. 314 del c.p., ma per quello di corruzione *ex artt.* 319 e 319-*bis* del c.p., per il quale ugualmente è prevista, quale atto dovuto e vincolato, la sospensione obbligatoria.

Con un secondo articolato motivo si censura il provvedimento impugnato per violazione ed erronea dell'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, e ancora per violazione dei principi generali in materia di procedure disciplinari e procedure sanzionatorie amministrative, nonché per eccesso di potere per difetto dei presupposti e della motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta.

Invero, secondo il ricorrente, la sospensione cautelare obbligatoria, introdotta dalla precitata legge n. 16/1992, costituirebbe non già un provvedimento cautelare ma «una sanzione, di eccezionale gravità, senza alcuna delle procedure e delle garanzie del procedimento disciplinare», che conseguirebbe direttamente ed automaticamente dalla condanna penale, in palese violazione dei principi costituzionali.

Sulla base di tale premessa, il ricorrente osserva ancora che l'amministrazione avrebbe dato alle norme che hanno introdotto il nuovo istituto della sospensione obbligatoria un'efficacia retroattiva, essendo i fatti per i quali il Donadio è stato condannato risalenti ad epoca anteriore all'entrata in vigore della nuova legge.

Ma tale soluzione sarebbe illegittima, in difetto di un'espressa previsione normativa, e così il provvedimento emanato, il quale violerebbe il principio che vieta l'applicazione di una sanzione amministrativa, anche personale, per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge che la preveda.

Infine, dalle osservazioni finora esposte si dovrebbe comunque concludere per l'incostituzionalità dell'art. 1, commi 4-*septies* e 4-*quinquies*, della ripetuta legge n. 16/1992, e ciò sotto un duplice profilo.

Anzitutto, viene ipotizzata la violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione per aver previsto una gravissima sanzione di carattere disciplinare, «attribuendo ad essa una irragionevole veste cautelare, sul presupposto di una semplice condanna di I grado non definitiva»; inoltre, si afferma il contrasto della norma con gli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione per aver reintrodotto una sanzione disciplinare applicata di diritto, senza possibilità di graduazione riferita al caso concreto.

Il secondo motivo di ricorso, così esposto, parte da un errato presupposto: e cioè che la sospensione *de qua* costituisca una sanzione disciplinare e non invece un provvedimento cautelare.

È invece quest'ultima la sua palese natura, secondo la volontà espressa dal legislatore: essa costituisce, cioè, un «provvedimento volto ad evitare il possibile pregiudizio per il servizio stesso e per il prestigio dell'ufficio in dipendenza dal permanere in attività del pubblico impiegato contro il quale sia stata promossa l'azione penale per reati di particolare gravità» (C.d.S., sezione sesta, 3 aprile 1985, n. 117; conf. V, 24 ottobre 1980, n. 878; C.s.i. 17 giugno 1982, n. 24).

In ogni caso, poi, è da escludere che il provvedimento impugnato si fondi su di un'applicazione retroattiva dell'art. 15 della legge n. 55/1990, siccome novellata dalla legge n. 16/1992.

Infatti, dopo la riforma, il ricordato art. 15, commi primo e quarto-*septies*, prevede la sospensione obbligatoria dal servizio del dipendente condannato per determinati reati: dunque, il fondamento della sospensione è costituito, per la legge, dalla pronuncia del giudice e non dalla condotta che costituisce il reato.

Ora, si può affermare che sia stata data attuazione retroattiva ad una norma soltanto qualora essa venga applicata a fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore. Nel caso, viceversa, il presupposto — la sentenza 23 marzo 1992 del tribunale di Torino — è successivo, essendo la nuova legge entrata in vigore il 22 gennaio 1992; che il fatto materiale si sia invece verificato prima del 1992 (ma nessun elemento di prova è stato fornito su questo punto) è circostanza affatto insignificante, che del resto il provvedimento impugnato non prende in considerazione, richiamando soltanto la sentenza di condanna.

Riconosciuta dunque, sia pur sinteticamente, l'infondatezza dei motivi di ricorso proposti, sembra tuttavia al collegio che le recenti decisioni della Corte costituzionale nn. 407/1992 e 197/1993, la seconda delle quali ha dichiarato incostituzionale l'art. 15, comma 4-*octies*, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui prevede la destituzione di diritto, rendono opportuno richiedere al giudice delle leggi una pronuncia sulla conformità alla Costituzione dell'istituto della sospensione obbligatoria, quale disciplinato dalla stessa legge 16/92, sotto i profili di seguito esposti, non coincidenti con quelli individuati dal ricorrente.

Invero, la nuova legge ha profondamente modificato il previgente testo dell'art. 15 della legge 55/1990, il quale si limitava a prevedere, per i componenti elettivi o di nomina pubblica degli enti locali, la sospensione e la decadenza quando coinvolti in fatti di criminalità di tipo mafioso.

Come rilevato dalla stessa Corte costituzionale, la ripetuta legge n. 16/1992, iscrivendosi nel filone della cosiddetta legislazione antimafia, intende perseguire finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, della tutela della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale; pur se non si può mancare di osservare come appaia assai difficile cogliere un univoco e coerente disegno del legislatore, dato che le fattispecie criminose prese in considerazione sono di disparata natura e gravità, talora non correlabili a peculiari fenomeni criminali.

Se, comunque, le nuove norme sembrano porre accettabili limitazioni all'accesso o alla permanenza in determinati pubblici uffici elettivi, assai dubbia ne appare invece l'estensione al personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, effettuata mediante un semplice rinvio, senza che sia stata minimamente valutata la diversa natura dei rapporti di servizio presi in considerazione.

Ora, è appena il caso di sottolineare che gli amministratori sono ordinariamente soggetti legati agli enti da un rapporto di servizio onorario, che ha per sua natura carattere temporaneo e comporta un compenso di tipo indennitario, e sono, inoltre, responsabili delle fondamentali scelte politiche e di alta amministrazione dell'ente, mentre, al contrario, i dipendenti sono legati all'amministrazione da un rapporto di tipo professionale, da cui conseguono l'abituale e normalmente principale fonte di reddito e possono avere nell'ente una posizione affatto marginale.

L'eguale trattamento di categorie così differenziate di soggetti appare, ad avviso del Collegio, costituire di per sé violazione del principio costituzionale di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, che si esprime, come ben noto, anche nella necessità di differenziare la disciplina normativa di situazioni tra loro non assimilabili.

Un ulteriore autonomo profilo di violazione dell'art. 3 della Costituzione si correla al fatto che la nuova sospensione obbligatoria trova applicazione soltanto ai dipendenti degli enti locali, come si può ricavare da un'interpretazione complessiva della legge che ha introdotto l'istituto in esame, e come confermato dalla stessa Corte costituzionale nella motivazione della sentenza n. 407/1992.

Al contrario, per i dipendenti dell'amministrazione statale, pur se inseriti in uffici periferici, nei quali i pericoli di contiguità con la criminalità organizzata non appaiono inferiori a quelli che interessano gli uffici di un comune di medie dimensioni o di una regione, continua a trovare normale applicazione, salva l'ipotesi di provvedimento restrittivo della libertà personale, l'istituto della sospensione cautelare facoltativa, di cui agli artt. 91 e 92 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, certamente più favorevole al dipendente: da cui la lamentata disparità di trattamento.

Ma l'istituto della sospensione cautelare obbligatoria, anche per la rammentata estensione delle ipotesi applicative, appare violare anche i principi di buon andamento dell'amministrazione espressamente previsto dall'art. 97 della Costituzione.

Infatti, la nuova normativa impone che si sottoponga a sospensione cautelare obbligatoria il dipendente, senza stabilire una qualsiasi correlazione per i fatti commessi, anche in tempi assai risalenti, e la posizione attualmente rivestita dall'imputato: quando, nella situazione attuale, può anche mancare qualsiasi pericolosità dal suo mantenimento in servizio, o addirittura dall'allontanamento può seguire per l'amministrazione un pregiudizio assai significativo.

Su quest'ultimo punto, non possono infatti ritenersi eccezionali i casi in cui una struttura amministrativa di dimensioni medio-piccole faccia affidamento su di un numero limitato di dipendenti, ciascuno dei quali, soprattutto quelli di qualifiche più elevate, difficilmente sostituibili; cosicché, togliere a ciascun ente la possibilità di valutare discrezionalmente se sia conveniente per esso — e per la collettività che ne fruisce — allontanare il dipendente imputato, equivale, ad avviso del collegio, a sottrargli un'essenziale funzione organizzativa.

E ciò appare ancor meno giustificabile attualmente, dopo che lo stesso giudice delle leggi ha giudicato incostituzionale la disposizione della stessa legge n. 16/1992 che prevedeva la destituzione di diritto, di cui la sospensione obbligatoria rappresentava, di fatto, la premessa, e che, come tale poteva forse trovare parziale giustificazione.

In conclusione, va riconosciuta la rilevanza, ai fini della decisione del ricorso e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sopra indicata.

Deve, conseguentemente, disporsi la sospensione del presente giudizio e la rimessione della questione all'esame della Corte costituzionale, giusta art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies della legge 19 marzo 1990, n. 55 introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della segreteria della sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento della Repubblica;

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio addì 16 giugno 1993.

Il presidente f.f., estensore: GABBRICCI

Il referendario: FARINA

Il referendario: VOLPE

93C1281

FRANCESCO NIGRO, direttore

FRANCESCO NOCCHIA, redattore
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



* 4 1 1 1 1 0 0 5 3 0 9 3 *

L. 10.400