

I<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spedizione in abbonamento postale — Gruppo I (70%)

DIREZIONE EDITORIALE  
SETTORE SVILUPPO E RAPPORTI  
CON I MEZZI DI COMUNICAZIONE

Anno 135° — Numero 20



# GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 maggio 1994

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA      UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI      VIA ARENALA 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



# S O M M A R I O

---

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

**N. 169.** Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994.

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

**Edilizia - Regione Sicilia - Concessione edilizia - Certificati di abitabilità, agibilità e conformità - Procedure - Abusivismo - Autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso per gli immobili «edificati a verde agricolo» - Contratti di utenza - Piani urbanistici e relativi compensi per i progettisti - Omessa previsione del pagamento di un corrispettivo adeguato al valore del diritto di abitazione - Illegittimità costituzionale parziale - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

[Legge approvata dall'assemblea regionale siciliana nella seduta del 14 ottobre 1993, dis. legge nn. 524, 249, 324, 343 e 545, art. 4, terzo comma, lettere *b*) e *d*), e sesto comma; artt. 7, terzo comma, e 8 stessa legge; legge regione Sicilia 27 dicembre 1978, n. 71, artt. 2, 3, 4, 5, 6, secondo, terzo e quarto comma, 11 e 25, settimo comma].

[Cost., artt. 3, 9 e 97; statuto speciale regione Sicilia, art. 14, lett. *f*); legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 45; d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, art. 4]

*Pag. 13*

**N. 170.** Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994.

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

**Previdenza e assistenza - Piccole imprese commerciali - Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori - Affini entro il secondo grado - Omessa previsione della qualità di familiare agli effetti della estensione della copertura assicurativa Richiamo alla giurisprudenza della Corte (cfr. sentenze nn. 476/1987 e 485/1992) - Sopravvenienza dell'istituto dell'impresa familiare - Esigenza di tutela del lavoro nel suo complesso - Illegittimità costituzionale.**

(Legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 2, primo comma)

» 25

**N. 171.** Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994.

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

**Adozione - Minore in stato di abbandono - Dichiarazione - Imposizione al tribunale della individuazione della donna che non intende essere nominata nell'atto di nascita e di conseguenza del marito di lei - Presunto pregiudizio per l'adottando e lesione del diritto alla riservatezza della madre - Erroneo presupposto interpretativo da parte del giudice rimettente nonché della disposizione applicabile nel giudizio *a quo* - Inammissibilità.**

(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 10).

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

» 27

**n. 172.** Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994.

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

**Sanità pubblica - Provincia autonoma di Bolzano - Riordino della disciplina in materia sanitaria -**

**Mancato adeguamento nei termini di legge ai nuovi principi introdotti - Questioni di legittimità costituzionale non sufficientemente determinate né determinabili - Impossibilità di ritenere oggetto del giudizio di legittimità un mero comportamento omissivo Inammissibilità.**

**(Legge provincia autonoma di Bolzano 2 gennaio 1981, n. 1).**

**(Statuto speciale Trentino-Alto Adige, art. 9, n. 10, in relazione al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502)**

Pag. 30

**n. 173.** Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994.

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

**Fallimento - Amministrazione straordinaria - Liquidazione coatta amministrativa - Commissario straordinario - Omessa previsione dell'obbligatorietà in ogni caso della preventiva audizione del debitore per il compimento di atti tra cui la transazione - Richiesta di pronuncia additiva - Non identificabilità di uno specifico interesse del debitore come in altre fasi e procedure concorsuali - Disciplina differenziata giustificata da uno specifico interesse pubblico (vedi sentenza n. 218/1991) - Non fondatezza.**

**(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 206, secondo comma).**

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

36

**n. 174.** Ordinanza 27 aprile-5 maggio 1994.

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

**Penale - Modalità di conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolubilità del condannato - Presupposto della residenza in Italia - Censure proposte in via del tutto astratta ed ipotetica - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

**(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 102, primo comma).**

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

42

**n. 175.** Ordinanza 27 aprile-5 maggio 1994.

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

**Previdenza e assistenza - Crediti relativi a prestazioni di assistenza - Sentenza di condanna al pagamento di somme di danaro - Determinazione del maggior danno - Omessa previsione - Questione già dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 196/1993) - Manifesta inammissibilità.**

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

**(Cost., artt. 3, primo comma, e 38, primo comma)**

» 44

**n. 176.** Ordinanza 27 aprile-5 maggio 1994.

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

**Processo penale - Mafia - Provvedimenti di contrasto - Possesso ingiustificato di beni di valore sproporzionato alla attività svolta** Intervenuta dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 12-*quinquies*, secondo comma, del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356, con modificazioni, e di non fondatezza della questione relativa agli artt. 321 e 324 del c.p.p. - Manifesta inammissibilità - Manifesta infondatezza.

(D.-L. 8 giugno 1992, n. 306, art. 12-*quinquies*, secondo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356; c.p.p., artt. 321 e 324).

(Cost., artt. 3, 24, 25, 27, 42, 97 e 111)

Pag. 45

**n. 177.** Ordinanza 27 aprile-5 maggio 1994.

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

**Lavoro - Agenti e rappresentanti - Competenza territoriale e procedimento - Introduzione di un foro territoriale, speciale ed esclusivo anziché un foro concorrente ed alternativo «ulteriore rispetto a quelli previsti dall'art. 413, secondo e terzo comma, c.p.c.» - Questione già decisa dalla Corte (v. ordinanza n. 241/1993) - Correttezza e ragionevolezza della scelta legislativa - Richiesta di sentenza additiva - Manifesta inammissibilità.**

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

(Cost., artt. 3 e 24)

» 47

## **ATTI DI PROMOVENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

**n. 7.** Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 19 aprile 1994 (della regione Abruzzo).

**Regione Abruzzo - Adozione, con ordinanza del g.i.p. del tribunale di Pescara, nei confronti del consigliere regionale Attilio D'Amico, della misura di prestazione di cauzione nel procedimento instaurato a suo carico per il reato di abuso di ufficio aggravato (per aver concorso alla formazione e all'approvazione di un disegno di legge regionale concernente «misure urgenti per il settore trasporti locali» in modo disforme dalle previsioni della legge n. 18 del 6 febbraio 1987 e contro le previsioni dello stesso disegno di legge regionale successivamente approvato, al fine di consentire ai titolari di concessioni del trasporto pubblico la percezione di contributi indebiti - Conseguente sospensione dalla carica del suddetto consigliere, adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - Lamentata violazione del principio secondo il quale l'esercizio delle funzioni legislative, connotando il livello costituzionale dell'autonomia regionale, non può essere sindacato da organi giurisdizionali - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 70/1985.**

(Ordinanza del g.i.p. del tribunale di Pescara del 2 febbraio 1994 e d.P.C.M. dell'8 febbraio 1994).

(Cost., art. 122)

Pag. 49

**n. 8.** Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 aprile 1994 (della regione Umbria).

**Regione Umbria - Controlli amministrativi - Annullamento delle deliberazioni nn. 7475 del 26 ottobre 1993, e 9797, del 30 dicembre 1993 (con le quali la giunta regionale ha operato la ricognizione dei posti vacanti disponibili nelle qualifiche funzionali del ruolo unico regionale alla data del 1<sup>o</sup> ottobre 1993), «in quanto le amministrazioni pubbliche» (comprese le regioni) non possono far luogo ad assunzioni di personale in caso di mancata attuazione della procedura fissata dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in tema di mobilità e di ridefinizione delle piante organiche - Violazione della autonomia regionale in materia di organizzazione degli uffici nonché delle norme costituzionali sugli atti soggetti al controllo e sui limiti del controllo stesso - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 213/1993.**

**- (Atto prot. n. 940070, n. d'ordine 32, della commissione di controllo sugli atti della regione Umbria dell'11 febbraio 1994):**

**(Cost., artt. 3, 5, 97, 114, 115, 117, 118, 123 e 125)**

**Pag. 5**

**n. 9.** Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 aprile 1994 (della regione Umbria).

**Regione Umbria - Responsabilità contabile e amministrativa - Richiesta alla regione Umbria con nota del procuratore presso la locale sezione giurisdizionale della Corte dei conti, della trasmissione dell'elenco completo di tutti gli incarichi di consulenza conferiti negli anni 1987/1993, nonché, per ogni consulenza, dell'atto deliberativo corredato del relativo documento istruttorio e della comunicazione, altresì, delle generalità complete e dell'attuale residenza di coloro che presero parte alle deliberazioni senza far constatare dal verbale il proprio eventuale dissenso e delle generalità e della residenza dei responsabili degli atti istruttori - Lamentata assenza di specifiche contestazioni di responsabilità, con conseguente lesione della sfera di autonomia regionale e delle norme costituzionali relative ai controlli sulle regioni affidati alle commissioni statali di controllo - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 104/1989.**

**(Nota del procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria del 25 febbraio 1994).**

**(Cost., artt. 5, 97, 100, 103, 117, 118, 119, 123, 125 e 130)**

**58**

**n. 10.** Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 aprile 1994 (della provincia autonoma di Trento).

**Edilizia popolare economica e sovvenzionata - Note dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni della regione Trentino-Alto Adige - Trasmissione alla regione, ai sensi della legge n. 560/1993, dell'elenco degli immobili di proprietà delle PP.TT., ubicati nella provincia di Trento ed individuati dall'Amministrazione stessa per essere alienati e successiva comunicazione alla provincia dell'elenco degli alloggi da alienare - Lesione della sfera di competenza provinciale in materia di edilizia residenziale derivante da atti amministrativi di esecuzione di legge statale n. 560/1993 già impugnata con ricorso della stessa provincia n. 9/1994 - Istanza di sospensione.**

**(Note 7 febbraio 1994 e 4 marzo 1994 dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni alla regione Trentino-Alto Adige).**

**(Statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, n. 10, 16, 68 e 107)**

**64**

- N. 11. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 23 aprile 1994 (della regione Lombardia).

**Industria e commercio - Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 21 febbraio 1990, n. 300, concernente le materie e le modalità degli esami prescritti per l'iscrizione nel ruolo degli agenti di affari in mediazione - Riproduzione con il d.m. impugnato di norme (relative alla composizione della commissione giudicatrice) sostanzialmente coincidenti con quelle contenute nel predetto d.m. n. 300/1990 già impugnato dalla regione ricorrente ed annullato dalla Corte costituzionale (n. 391/1991) - Lamentata violazione del giudicato costituzionale nonché della sfera di competenza regionale in materia di formazione professionale e del principio di legalità.**

(Decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 7 ottobre 1993, n. 589).  
(Cost., artt. 117, 118, 134 e 137).

Pag. 69

- N. 12. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 28 aprile 1994 (della regione Sicilia).

**Banca - Interpretazione della previsione dell'art. 15 del decreto legislativo n. 385/1993 (che stabilisce la facoltà delle banche italiane di stabilire succursali nel territorio della Repubblica e degli altri Stati comunitari e la possibilità della Banca d'Italia di vietarlo per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale delle banche stesse) nel senso che essa ha su tutto il territorio nazionale carattere inderogabile e prevale sulle contrarie disposizioni già emanate con conseguente esclusione dei poteri attribuiti in materia alle regioni ed intrattenimento diretto ed in esclusiva della Banca d'Italia dei rapporti con le banche interessate all'apertura di nuovi sportelli - Lamentata invasione della sfera di competenza regionale in materia di credito e risparmio.**

(Nota della Banca d'Italia in data 10 febbraio 1994, n. 00036497 indirizzata alla regione Sicilia).  
[Statuto regione Sicilia, artt. 17, lett. e), e 20]

» 72

- N. 13. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 2 maggio 1994 (della provincia autonoma di Bolzano).

**Edilizia popolare economica e sovvenzionata - Note dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni della regione Trentino-Alto Adige - Trasmissione alla regione, ai sensi della legge n. 560/1993, dell'elenco degli immobili di proprietà delle PP.TT., ubicati nella provincia di Bolzano ed individuati dall'Amministrazione stessa per essere alienati e successiva comunicazione alla provincia dell'elenco degli alloggi da alienare - Lesione della sfera di competenza provinciale in materia di edilizia residenziale derivante da atti amministrativi di esecuzione di legge statale n. 560/1993 già impugnata con ricorso della stessa provincia n. 9/1994 - Istanza di sospensione.**

(Note 7 febbraio 1994 e 4 marzo 1994 dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni alla regione Trentino-Alto Adige).

(Statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, n. 10, 16, 68 e 107)

» 77

- N. 251. Ordinanza del tribunale di Marsala del 19 novembre 1993.

**Processo penale - Dibattimento - Imputato contumace o assente - Divieto di lettura delle dichiarazioni rese in precedenza innanzi alla p.g. su delega del p.m. - Irragionevole disparità di trattamento tra imputati a seconda che le dichiarazioni siano state raccolte o meno direttamente dal p.m. - Discriminazione tra accusa e difesa.**

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

(Cost., art. 3)

» 82

n. 252. Ordinanza del pretore di Salerno dell'8 marzo 1994.

**Impiego pubblico - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita - Controversie giudiziali in corso - Prevista automatica estinzione dei giudizi con declaratoria di compensazione delle spese - Compressione della funzione giurisdizionale - Limitazione dell'indipendenza dei giudici.**

**Impiego pubblico - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita - Somme dovute - Corresponsione di interesse e rivalutazione - Prevista esclusione - Disparità di trattamento tra dipendenti collocati in pensione in passato e quelli pensionati nel corrente anno (1994) - Incidenza sulla garanzia previdenziale.**

(Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 2, quarto comma, e 4).

(Cost., artt. 3, 36, 38, 102 e 108)

Pag. 83

n. 253. Ordinanza del giudice per le udienze preliminari del tribunale militare di Padova del 7 febbraio 1994.

**Processo penale - Processo penale militare - Udienza preliminare - Rito abbreviato - Lamentata omissione previsione della composizione dell'organo giudicante con la partecipazione anche del membro laico (militare di grado pari all'imputato e comunque non inferiore al grado di ufficiale) - Ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli imputati che optano per il rito speciale - Lesione del principio del giudice naturale preconstituito per legge - Richiamo alla sentenza n. 49/1989.**

(Legge 9 settembre 1941, n. 1022, art. 3, comb. disp.; legge 7 maggio 1981, n. 180, art. 2; d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, art. 13).

(Cost., artt. 3 e 25)

85

n. 254. Ordinanza del giudice istruttore presso il tribunale di Gela del 4 giugno 1993.

**Espropriazione per pubblico interesse - Espropriazioni per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici - Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili in base alla media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento - Esclusione dell'applicazione di detta disciplina ai procedimenti per i quali l'indennità predetta sia stata accertata dalle parti o sia divenuta non impugnabile o sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della norma impugnata - Ingiustificato detriore trattamento dell'espropriato che agisce giudizialmente rispetto a quello che ricorre alla cessione volontaria del bene espropriato - Violazione del principio, affermatosi nella giurisprudenza della Corte, che l'indennizzo debba costituire un suo ristoro dell'espropriazione.**

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

(Cost., artt. 3 e 42)

» 88

n. 255. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 21 dicembre 1993.

**Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Previsione legislativa di criteri per il piano di assegnazione delle reti nazionali suscettibili di creare disparità di trattamento tra concessionari sia in relazione alla copertura del territorio che alla dislocazione degli impianti nei punti commercialmente più interessanti - Lesione dei principi di egualanza, di libertà di manifestazione del pensiero e dell'iniziativa economica privata nonché d'imparzialità della p.a.**

**Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Divieto di posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione - Previsione di regole tali da consentire a uno stesso soggetto di essere titolare di tre concessioni nazionali televisive e di partecipare sia pure come socio di minoranza a imprese titolari di altre concessioni e ad imprese impegnate in altri settori di editoria - Conseguente ritenuta creazione di oligopolio in contrasto con la disciplina antitrust - Lesione dei principi di uguaglianza, di libertà di manifestazione del pensiero e di iniziativa economica privata.**

**Radiotelevisione e servizi radioelettrici Consentita prosecuzione di fatto dell'esercizio di preesistenti impianti per almeno due anni Mancata previsione di misure idonee a salvaguardare il pluralismo nel settore televisivo nazionale - Lesione dei principi di egualanza, di libertà di manifestazione del pensiero e di iniziativa economica privata, nonché di imparzialità della p.a.**

(Legge 6 agosto 1990, n. 223, artt. 3, undicesimo comma, 8, settimo comma, e 15, quarto comma; d.l. 27 agosto 1993, n. 323, art. 1, primo e terzo comma).

(Cost., artt. 3, 21, 41 e 97)

Pag. 89

N. 256. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Roma del 21 gennaio 1994.

**Libertà personale - Cittadino extracomunitario sottoposto a detenzione con sentenza passata in giudicato (pena residua inferiore a 3 anni) - Possibilità, su propria determinazione, di chiedere, in alternativa, l'espulsione dallo Stato italiano - Irragionevole trattamento differenziato tra cittadini e stranieri - Violazione del principio di finalità di prevenzione e di rieducazione della pena.**

(D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, art. 7, commi 12-bis e 12-ter, e successive modificazioni).

(Cost., artt. 3 e 27)

» 93

N. 257. Ordinanza del tribunale di Venezia del 24 gennaio 1994.

**Processo penale - Procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice - Norme transitorie - Riesame di provvedimento di misura coercitiva - Applicabilità della procedura prevista dall'art. 309 del c.p.p. 1988 (deposito e pubblicità degli atti) - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento con compressione del diritto di difesa - Eccesso di delega - Richiamo alla sentenza n. 68/1991.**

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, artt. 245 e 250).

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

» 94

N. 258. Ordinanza del tribunale di Venezia del 9 febbraio 1994.

**Processo penale - Procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice - Norme transitorie - Riesame di provvedimento di misura coercitiva - Applicabilità della procedura prevista dall'art. 309 del c.p.p. 1988 (deposito e pubblicità degli atti) - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento con compressione del diritto di difesa - Eccesso di delega - Richiamo alla sentenza n. 68/1991.**

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, artt. 245 e 250).

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

» 96

**N. 259.** Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Lecce del 10 novembre 1993.  
**Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.F.) - Indennità di fine rapporto erogata dall'E.N.P.A.M. a medici a seguito di attività professionale prestata per conto di disciolti enti mutualistici e del S.S.N. - Mancata previsione che l'imponibile da assoggettare all'imposta sia computato previa detrazione di una somma pari alla percentuale di tale indennità corrispondente al rapporto, alla data in cui è maturato il diritto alla percezione, tra il contributo posto a carico del percepiente e l'aliquota complessiva del contributo previdenziale obbligatorio versato all'E.N.P.A.M. - Disparità di trattamento rispetto all'indennità di fine rapporto relativa a medici in rapporto di lavoro dipendente con i predetti enti - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986 relativa ad analoga questione circa l'indennità di buonuscita degli statali.**

(D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, artt. 16 e 18).

(Cost., art. 3)

Pag. 98

**N. 260.** Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Lecce del 26 novembre 1993.

**Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.F.) - Indennità di fine rapporto erogata dall'E.N.P.A.M. a medici a seguito di attività professionale prestata per conto di disciolti enti mutualistici e del S.S.N. - Mancata previsione che l'imponibile da assoggettare all'imposta sia computato previa detrazione di una somma pari alla percentuale di tale indennità corrispondente al rapporto, alla data in cui è maturato il diritto alla percezione, tra il contributo posto a carico del percepiente e l'aliquota complessiva del contributo previdenziale obbligatorio versato all'E.N.P.A.M. - Disparità di trattamento rispetto all'indennità di fine rapporto relativa a medici in rapporto di lavoro dipendente con i predetti enti - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986 relativa ad analoga questione circa l'indennità di buonuscita degli statali.**

(D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, artt. 16 e 18).

(Cost., art. 3)

» 100

**N. 261.** Ordinanza del pretore di Forlì del 2 dicembre 1993.

**Circolazione stradale - Infrazioni aventi rilevanza penale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Prevista applicabilità, all'esito di separato procedimento amministrativo, della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida - Conseguente coesistenza di due diversi procedimenti (uno penale ed uno amministrativo) suscettibili di diversa definizione con possibile contrasto di giudicati - Lamentata violazione del principio del giudice naturale, per la mancata estensione della competenza del giudice penale alla applicazione della sanzione accessoria - Incidenza sul principio di uguaglianza atteso che ove il procedimento penale venga definito ex art. 444 del c.p.p. con il patteggiamento, l'imputato verrà, diversamente dalle altre ipotesi di reato definibili con la stessa procedura, assoggettato comunque alla sanzione accessoria.**

(D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 186, secondo comma, seconda parte).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 25, primo comma)

» 100

**N. 262.** Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Savona dell'8 febbraio 1994.

**Stupefacenti e sostanze psicotrope - Coltivazione e fabbricazione di sostanze stupefacenti, destinate ad uso personale - Prevista assoggettabilità a sanzione penale diversamente da quanto stabilito all'esito della abrogazione referendaria (recepita nel d.P.R. n. 171/1993) per la detenzione e l'acquisto di sostanze stupefacenti destinate all'uso personale - Injustificata disparità di trattamento.**

(D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, artt. 28, 72, 73 e 75).

(Cost., art. 3)

» 102

## N. 263. Ordinanza della Corte di cassazione dell'11 febbraio 1994.

**Lavoro (collocamento al) - Obbligo di assunzione dei lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio per il tramite dell'ufficio di collocamento - Inosservanza - Previsione di sanzioni penali - Irrazionalità della impugnata normativa in quanto non tiene conto delle decisioni dell'imprenditore circa l'entità della sua azienda e delle disponibilità economiche a far fronte all'onere che deriva dalle nuove obbligatorie assunzioni - Deteriore trattamento dell'imprenditore privato rispetto a quello pubblico per il quale l'adempimento dell'obbligo in questione è subordinato all'ipotesi di vacanze nell'organico - Riferimenti all'ordinanza della Corte costituzionale n. 173/1985 e alla sentenza n. 78/1958.**

(Legge 2 aprile 1968, n. 482, artt. 9, 11 e 23).

(Cost., artt. 3, 38 e 41)

Pag. 103

## N. 264. Ordinanza del tribunale di Ancona del 14 gennaio 1994.

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni - Pensioni I.N.P.S. - Integrazione al minimo - Perdita dal primo ottobre 1983, del diritto all'integrazione al minimo per una delle pensioni nel caso di cumulo di due pensioni entrambe integrate al minimo (con conseguente riduzione di tale pensione) - Affermata sussistenza (secondo la giurisprudenza della Cassazione e con sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale) del diritto alla c.d. cristallizzazione del trattamento non più integrabile - Esclusione di tale diritto con successiva norma di interpretazione autentica - Irragionevolezza con incidenza sul diritto all'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita - Violazione dei principi di soggezione dei giudici alla sola legge e di autonomia ed indipendenza della magistratura - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 418/1991 e 173/1986.**

(Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, ventiduesimo comma).

(Cost., artt. 3, 38, 77, 101 e 104)

» 105

## N. 265. Ordinanza del tribunale di Ancona del 14 gennaio 1994.

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni - Pensioni I.N.P.S. - Integrazione al minimo - Perdita dal primo ottobre 1983, del diritto all'integrazione al minimo per una delle pensioni nel caso di cumulo di due pensioni entrambe integrate al minimo (con conseguente riduzione di tale pensione) - Affermata sussistenza (secondo la giurisprudenza della Cassazione e con sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale) del diritto alla c.d. cristallizzazione del trattamento non più integrabile - Esclusione di tale diritto con successiva norma di interpretazione autentica - Irragionevolezza con incidenza sul diritto all'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita - Violazione dei principi di soggezione dei giudici alla sola legge e di autonomia ed indipendenza della magistratura - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 418/1991 e 173/1986.**

(Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, ventiduesimo comma).

(Cost., artt. 3, 38, 77, 101 e 104)

» 107

## N. 266. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 9 dicembre 1993.

**Impiego pubblico - Impiegati già appartenenti alle carriere speciali od ordinaria di concetto della direzione provinciale del Tesoro, che abbiano superato concorso di ammissione nella carriera stessa articolato su tre prove scritte ed un colloquio, successivamente transitati nei ruoli centrali del Ministero del tesoro - Applicazione ad essi dei benefici economici previsti dal d.P.R. 1° giugno 1972, n. 319 - Mancata estensione di detti benefici al personale in possesso degli stessi requisiti transitato nei ruoli centrali del Ministero del tesoro anteriormente all'entrata in vigore del menzionato d.P.R. n. 319/1972 - Disparità di trattamento di situazioni identiche in base al mero elemento temporale - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(Legge 17 dicembre 1986, n. 890, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 97)

» 108

n. 267. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 13 gennaio 1994.

**Impiego pubblico - Dipendenti civili dello Stato / Facoltà di optare per il trattenimento in servizio - per il periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età previsti per il collocamento a riposo - Esclusione di detta facoltà, in decreto legislativo, con norma di interpretazione autentica, per gli appartenenti alla «Polizia di Stato» Ingiustificato deteriore trattamento degli appartenenti alla Polizia di Stato atteso lo *status giuridico* di dipendenti civili dello Stato dei dipendenti in questione, con incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Eccesso di delega, in quanto la delega (conferita con l'art. 2 della legge n. 421/1992) riguardava la materia del pubblico impiego e non già quella della previdenza.**

(D.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, art. 4, quinto comma).

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

Pag. 110

.1169.

# SENLENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE di ITALIA

n. 169

Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994

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

**Edilizia - Regione Sicilia - Concessione edilizia - Certificati di abitabilità, agibilità e conformità - Procedure - Abusivismo - Autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso per gli immobili «edificati a verde agricolo» - Contratti di utenza - Piani urbanistici e relativi compensi per i progettisti - Omessa previsione del pagamento di un corrispettivo adeguato al valore del diritto di abitazione - Illegittimità costituzionale parziale - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

[Legge approvata dall'assemblea regionale siciliana nella seduta del 14 ottobre 1993, dis. legge nn. 524, 249, 324, 343 e 545, art. 4, terzo comma, lettere *b*) e *d*), e sesto comma; artt. 7, terzo comma, e 8 stessa legge; legge regione Sicilia 27 dicembre 1978, n. 71, artt. 2, 3, 4, 5, 6, secondo, terzo e quarto comma, 11 e 25, settimo comma].

[Cost., artt. 3, 9 e 97; statuto speciale regione Sicilia, art. 14, lett. *f*); legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 45; d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, art. 4].

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

**Presidente:** prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, secondo, terzo e quarto comma, 7, terzo comma, 8 e 11 del disegno di legge n. 524, 249, 324, 343 e 545, approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana il 14 ottobre 1993 e avente per oggetto: «Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti»; nonché dell'art. 25, settimo comma, della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, come introdotto con l'art. 11 del presente disegno di legge, promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la regione siciliana, notificato il 23 ottobre 1993, depositato in cancelleria il 29 successivo ed iscritto al n. 62 del registro ricorsi del 1993;

Visto l'atto di costituzione della regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 1994 il Giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara, per il ricorrente, e gli avvocati Francesco Galgano, Andrea Scuderi e Giovanni Lo Bue per la regione.

(10)  
*Ritenuto in fatto.*

1. — Con ricorso del 23 ottobre 1993 il Commissario dello Stato per la regione siciliana ha impugnato le seguenti norme della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 14 ottobre 1993 (disegno di legge n. 524, 249, 324, 343 e 545) recante «Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti»:

articoli 2 e 3 per violazione dell'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, in relazione ai limiti posti dall'art. 14 lett. f) dello statuto speciale della regione Sicilia nonché degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione;

articoli 4 e 5 per interferenza in materia penale e di diritto privato, per violazione della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in relazione ai limiti posti dall'articolo 14 lett. f) dello statuto speciale della regione Sicilia, nonché degli articoli 3, 5, 9 e 97 della Costituzione;

articoli 6, secondo, terzo e quarto comma e 8 per violazione della legge n. 47 del 1985 in relazione ai limiti posti dall'art. 14 lett. f) dello statuto speciale nonché degli articoli 3 e 97 della Costituzione;

articolo 11, che introduce il settimo comma dell'art. 25 della legge regionale n. 71 del 1978, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

2. — Osserva preliminarmente il ricorrente che precipua finalità di detto provvedimento legislativo — nonostante lo stesso sia stato presentato come una complessa e rigorosa disciplina atta ad assicurare un efficace controllo sull'attività edilizia mediante la previsione di termini e di sanzioni a carico degli organi comunali inadempienti — è quella di venire incontro alle esigenze dei numerosissimi proprietari di immobili abusivamente edificati. La regione, dimostratasi — secondo le affermazioni del ricorrente — incapace di governare con l'adozione di idonee misure preventive o repressive la ormai generalizzata situazione di dissesto urbanistico, è giunta alla determinazione di concedere il diritto di abitazione ai proprietari degli immobili abusivi, acquisiti al patrimonio indisponibile del Comune, previo pagamento di una indennità ragguagliata agli oneri di urbanizzazione previsti dalla vigente normativa. Quindi, prosegue il Commissario dello Stato per la regione siciliana, la normativa in questione appare come una sanatoria generalizzata e per alcuni versi abnorme.

Inoltre, la regione avrebbe operato al di là della propria competenza in materia urbanistica ed edilizia, la quale non consente di sovvertire la normativa statale di riferimento (particolarmente la legge n. 47 del 1985, che costituisce legge di riforma economico-sociale). Ed anche a voler riconoscere al legislatore siciliano la facoltà di determinazione dei tipi e delle modalità delle sanzioni amministrative (nella fattispecie la confisca dell'immobile), la congruità della pena è, tuttavia, censurabile in sede di giudizio costituzionale, qualora le previsioni normative siano irragionevoli e possano condurre a «sperequazioni palesemente inique».

Le norme in questione determinerebbero, pertanto, a favore dei cittadini dell'Isola, una irragionevole situazione di privilegio, che presenta uno sviluppo direttamente proporzionale all'inerzia degli amministratori siciliani e che si rivela determinante nella realizzazione di una situazione di abusivismo «diffuso» e non più «sparso», pervenuto a dimensioni tali da richiedere, a parere del ricorrente, un apposito intervento legislativo.

Infatti le norme oggetto di censura, da tempo annunciate, non sembrano aver dissuaso la persistenza e prosecuzione di moduli comportamentali posti in essere in violazione della vigente normativa ed hanno legittimato il permanere dei comportamenti omissivi degli organi comunali, preposti alla vigilanza circa l'adozione dei provvedimenti sanzionatori di demolizione, in attesa della ormai avvenuta approvazione definitiva della legge.

3. — Il Commissario Straordinario per la regione siciliana sottolinea inoltre la scarsa intelligibilità della normativa, che induce a perplessità interpretative circa la concreta possibilità di individuare i soggetti e gli organi destinatari delle norme di favore, ed osserva quanto segue:

la disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 4, qualora fosse interpretata letteralmente potrebbe dare origine alla cessione del diritto di abitazione relativamente ad un'intera costruzione abusiva costituita anche da una pluralità di unità abitative;

ad ulteriore sostegno dell'ipotesi che la reale intenzione del legislatore siciliano non sia solo quella di consentire il perdurare del godimento dell'immobile a quei soggetti privi di altra soluzione abitativa, vi è l'intrinseca incongruità derivante dai termini stabiliti per essere ammessi ad usufruire del diritto di abitazione;

L'apparato normativo, così come delineato, può consentire la precostituzione di situazioni tali da configurare le condizioni previste per l'attribuzione del diritto ex art. 4: l'unico termine certo è, infatti, quello relativo all'ultimazione dell'immobile entro il 30 settembre 1993;

il legislatore siciliano, con l'art. 4, primo comma, della legge in oggetto; pur prevedendo che i consigli comunali possano stabilire di applicare le norme previste dallo stesso articolo; dispone nella sostanza, l'acquisizione al patrimonio comunale di tutti gli immobili realizzati abusivamente senza valutare, caso per caso, se il manufatto contrasti o meno con gli interessi urbanistici e/o ambientali. Da tale norma, deriverebbe, quindi, la violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 5, 9 e 97 della Costituzione, dal momento che la stessa sembra far coincidere apoditticamente il «prevalente interesse pubblico» con il mantenimento del possesso della costruzione da parte del soggetto che ha violato la legge e dei suoi familiari, e, quindi, sostanzialmente, il perdurare di una situazione antigiuridica.

Il ricorrente ritiene, pertanto, che la disposizione contenuta nell'art. 4, così come formulata, costituisca una strumentale interversione del titolo del possesso sul bene, finalizzato a garantire il perdurare dello *status quo ante* e, conseguentemente, esclude ogni intervento normativo atto a ripristinare la turbata legalità.

La disciplina concernente la destinazione e l'uso dell'immobile realizzato abusivamente, inoltre, non sarebbe sussumibile sotto alcun paradigma normativo esistente nel vigente ordinamento giuridico. Infatti, i soggetti interessati all'applicazione dell'art. 4 beneficierebbero di un trattamento di particolare favore, avendo il legislatore regionale creato un'ipotesi di diritto reale di godimento su un bene formalmente confiscato al patrimonio indisponibile, avulso sia dalla disciplina civilistica che da quella pubblicistica.

4. — Per quanto poi attiene alle previsioni di cui agli articoli 6, secondo, terzo e quarto comma ed 8, il ricorrente ritiene che le stesse appaiano riconducibili piuttosto ad ipotesi di vera e propria sanatoria che non al c.d. abusivismo di necessità.

L'applicazione di tali disposizioni consentirebbe di rendere legittima la condizione di immobili realizzati in disformità dalle vigenti norme edilizie, senza alcun onere per gli interessati né alcun vantaggio per la collettività, peraltro lesa nella legittima aspettativa della tutela di un preordinato assetto urbanistico del territorio.

5. — Parimenti, a parere del ricorrente, violerebbe il disposto degli artt. 3 e 97 della Costituzione, l'art. 11, che introduce il settimo comma dell'art. 25 della legge regionale n. 71 del 1978, in materia di contributi a carico del bilancio regionale in favore dei comuni per la redazione degli strumenti urbanistici.

La determinazione dei compensi spettanti ai progettisti per la redazione o la revisione dei piani urbanistici secondo parametri legislativamente determinati viene, infatti, demandata al regolamento emanato dal Presidente della regione. Siffatta previsione autoritativa dell'onorario da corrispondere ai professionisti sarebbe in contrasto con la disposizione di cui all'art. 5 del testo unico n. 143 del 1949 e violerebbe inoltre il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, precostituendo altresì fondamento e determinazioni non conformi al principio di buon andamento della p.a.

6. — Anche le disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 vengono assoggettate a rilievi di carattere costituzionale, sotto il profilo del mancato rispetto dei principi di cui agli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione.

Il ricorrente, premesso che la normativa in esame è riconducibile nei suoi principi ispiratori alla recente disciplina statale, di cui ai decreti-legge nn. 180, 280 e 398 del 1993, basata sull'estensione dell'istituto del silenzio-assenso alle procedure per il rilascio delle concessioni edilizie, rileva che tale normativa statale di riferimento viene tempestivamente recepita nell'ordinamento regionale con sostanziali correttivi che finiscono con l'alterarne profondamente le finalità.

Sul punto — a parere del Commissario ricorrente — è determinante la considerazione che il legislatore regionale, a differenza di quello nazionale, non ritiene quale indispensabile presupposto per l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso l'esistenza di strumenti urbanistici approvati e vigenti. Ciò si evince dal terzo comma dell'art. 2, il quale soltanto fa «un tenue riferimento» ad una conformità degli interventi da realizzare alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie.<sup>10</sup>

Inoltre non viene escluso che le richieste di concessione riguardino immobili vincolati ai sensi delle leggi nn. 1089 del 1939, 1497 del 1939 e 431 del 1985 e successive modifiche ed integrazioni, come previsto dal legislatore nazionale con l'ultimo decreto-legge proposto.<sup>11</sup>

7. — Si è costituita la regione Sicilia, preliminarmente osservando che la censura sarebbe fondata su ragioni di opportunità e di merito politico. In particolare:

a) gli artt. 2 e 3, attinenti alla formazione del silenzio-assenso, sarebbero coerenti con le conformità della concessione edilizia, presupposto dello *ius aedificandi*, alla normativa urbanistica, come evidenziato dalla lettera delle disposizioni (art. 2, settimo comma, ed art. 3, secondo comma). Le modalità ed i termini dei procedimenti di formazione del silenzio (conformi del resto ad analoga previsione della legislazione nazionale) sarebbero scelte di mero dettaglio, riguardanti il «merito politico»;

b) negli artt. 4 e 5 non vi sarebbe alcuna violazione dell'autonomia comunale, attesa la necessità di una specifica delibera per concedere il diritto di abitazione.

In ogni caso le norme si muoverebbero in una «sfera autonoma e distinta rispetto a quella del regime sanzionatorio delle attività edilizie abusive» poiché la concessione del diritto di abitazione interverrebbe dopo l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale, quindi «a valle» dei procedimenti sanzionatori. Questi ultimi non sarebbero dunque arrestati dalle norme in argomento, come nei casi di sanatoria; anzi la loro conclusione ne sarebbe il presupposto. Anche il diritto di abitazione sarebbe del resto caratterizzato da limitazioni di contenuto e durata; inoltre, la possibilità di consentire un uso del patrimonio edilizio per «fini comuni» evitando la demolizione dell'opera abusiva, sarebbe già presente nella legislazione.

Le norme non invaderebbero né la sfera civile né quella penale, come dimostrato dal richiamo alle disposizioni del codice civile di cui all'art. 4, secondo comma, e dalla garanzia di prosecuzione delle attività processuali di cui al comma ottavo;

c) quanto infine agli artt. 6, secondo, terzo e quarto comma, 8 e 7, si osserva che la previsione in tema di mutamento di destinazione d'uso si correla ad una presa d'atto della crescente crisi nelle attività agricole e che la garanzia di continuità dei contratti di utenza è volta a consentire la fruizione dei servizi in immobili che hanno goduto di precedenti sanatorie.

8. Nell'imminenza dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato, per il Commissario dello Stato, ha depositato un'ulteriore memoria, osservando anzitutto che il diritto di abitazione è «concesso», e non già costituito, a favore non solo di un soggetto ma anche dei componenti del suo nucleo familiare, senza prefissione di termine, dietro pagamento di un'indennità commisurata ai soli oneri di urbanizzazione (e non alla durata del diritto), con obblighi di recupero estetico, completamento esterno ed adeguamento sismico a carico del concessionario, senza coordinamento con le possibilità di sanatoria *ex lege* n. 47 del 1985.

A ben vedere il diritto *de quo*, la cui «concessione» non avrebbe molto in comune con il diritto di abitazione, oltre ad incontrare il limite del diritto privato, risulterebbe situazione atypica e non individuata chiaramente. Si rilevano al riguardo la previsione della decaduta e del recesso, estranee alla configurazione civilistica dell'istituto, la incertezza sulla data limite di riferimento, l'indeterminabilità del momento della destinazione ad uso abitativo e della sua idoneità nonché del concetto di nucleo familiare di fatto, la equivoca formulazione concernente l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale. Anche l'espressione «legittimo possesso», riferita all'area su cui sorge la costruzione, sarebbe ambigua e pericolosa.

Oscure e equivoche sarebbero poi altre locuzioni normative, concernenti l'accertamento delle condizioni che consentono la concessione del diritto, la sospensione di procedimenti amministrativi, il riferimento ad attività processuali e ad organi della giurisdizione, il parametro del «rilevante pregiudizio» degli interessi urbanistici.

In realtà l'impugnata normativa perseguirebbe una sorta di surrettizio condono edilizio attraverso un sostanziale svuotamento delle sanzioni, con pregiudizio di territorio e paesaggio, ma anche della finanza locale, privata di introiti altrimenti possibili; verrebbero altresì premiati i responsabili degli abusi più gravi e così rendendo anche iniqua la repressione degli abusi meno gravi.

In termini più generali l'Avvocatura, ribadite ancora una volta le incertezze sui tempi e sul linguaggio della legge, osserva che la trasformazione del responsabile dell'abuso (che dovrebbe essere consciuto dall'ordinamento solo come destinatario di sanzioni) in titolare di situazioni giuridiche vantaggiose pone gravi problemi anche di tecnica giuridica, aprendo la strada ad infinite astuzie (quali ad es. quella di domiciliare un familiare nella seconda casa).

Quanto al silenzio-assenso, l'Avvocatura rileva come l'istituto sia scomparso a seguito delle innovazioni di cui alla legge n. 493 del 1993, ribadendo le censure già contenute nell'atto introduttivo circa l'assenza dei presupposti e limiti di formazione del silenzio stesso. Particolarmente censurabile e idoneo a possibili strumentalizzazioni risulterebbe poi il termine di trenta giorni dall'inizio dei lavori fissato nell'art. 8.

60:

9. Anche la regione Sicilia ha presentato ulteriore memoria nell'imminenza dell'udienza.

La regione esclude anzitutto che l'art. 4 della legge impugnata sani alcun abuso edilizio; la norma interverrebbe infatti solo dopo la confisca dell'immobile abusivo, con la finalità di «dare una casa a chi ne è privo», escludendo le persone giuridiche e chi abbia edificato a scopo di speculazione. Inoltre si ricorda ancora che la normativa non è applicabile in presenza di vincoli di edificabilità e se il mantenimento dell'immobile arrechi rilevante pregiudizio alle destinazioni generali di zona: non sarebbe quindi violata la garanzia di tutela del paesaggio.

Quanto al diritto di abitazione (del quale vengono richiamati i tratti essenziali) si fa rilevare come si tratti di situazione di godimento di limitato contenuto, alquanto più fragile del diritto di locazione sia sotto il profilo della successione *mortis causa*, sia perché soggetto a decadenza per abuso. Né si «potranno avere tanti diritti di abitazione quanti sono» i familiari del responsabile dell'abuso, «ma un solo diritto di abitazione costituito in capo all'ex proprietario, del quale sono ammessi a godere anche i suoi familiari».

Secondo la difesa della regione, la legge impugnata avrebbe individuato il giusto punto di equilibrio tra esigenza di solidarietà sociale e repressione degli abusi, risultando ingiustificata la censura circa la tolleranza del legislatore regionale connessa al protrarsi delle iniziative nel tempo ed al dilatarsi dei termini per l'approvazione, in quanto al riguardo è stato previsto l'utilizzo come dimora abituale e principale del responsabile dell'abuso, senza — oltretutto — modificare la configurazione privatistica del diritto di abitazione. Priva di consistenza sarebbe poi la pretesa disparità di trattamento rispetto a coloro che si giovarono del condono edilizio, attesa la differente prospettiva in cui si colloca la legge impugnata, destinata ad operare dopo l'acquisizione del bene al patrimonio indisponibile del Comune.

A parere della regione, poi, la concessione del diritto di abitazione a fronte della perdita della proprietà rivestirebbe pur sempre un'«indubbia e sostanziale portata sanzionatoria ed afflittiva» e non vi sarebbe alcuna interferenza con la materia penale, poiché l'ordine di demolizione emesso dal giudice *ex art. 7* della legge n. 47 del 1985, ha un carattere di supplenza rispetto all'inerzia della p.a., la quale è da ritenere necessariamente esclusa nel caso in esame.

Del resto il legislatore regionale, nell'esercizio della sua potestà esclusiva e dell'ampio margine concessogli dalla legge n. 47 del 1985, si sarebbe limitato a riempire il concetto di pubblico interesse (che giustifica il mantenimento delle opere acquisite) con la necessità di assicurare un tetto a chi ne è privo, introducendo anche rigorose prescrizioni (quali ad es. i provvedimenti sanzionatori a carico di sindaci e dipendenti comunali inadempienti) volte a rilanciare la pianificazione territoriale.

In ordine alle altre censure del Commissario, la regione esclude che tra i presupposti per l'applicazione del silenzio-assenso non vi sia l'esistenza di strumenti urbanistici (la necessità di presentare una perizia giurata attestante la conformità alle prescrizioni urbanistiche proverebbe il contrario) ed osserva che il rilascio di nulla-osta da parte di amministrazioni diverse implica il rispetto dei vari, possibili vincoli.

Quanto al mutamento di destinazione d'uso si rileva che esso è consentito ma solo nell'ambito dei fini produttivi, con esclusione di altri utilizzi: si tratterebbe quindi di una norma di razionalizzazione.

Per i contratti di utenza l'impugnativa nascerebbe da un equivoco: ciò che il terzo comma dell'art. 7 si proporrebbe è soltanto l'esclusione dei contratti preesistenti dal nuovo e più rigoroso regime.

L'art. 8, poi, concernente il rilascio del certificato di abitabilità sui volumi tecnici, nel rispetto della cubatura esistente, andrebbe riferito alla cubatura realizzata lecitamente.

In fine, sul punto dei compensi ai professionisti, nulla impedirebbe alla regione di regolare come crede l'attività contrattuale svolta dai propri enti locali con professionisti privati.

*Considerato in diritto*

1. — Il Commissario dello Stato per la regione Siciliana impugna le seguenti norme della deliberazione legislativa nn. 524, 249, 324, 343, 545, recante «Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti», approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 ottobre 1993:

1) artt. 2 e 3, che delineano le procedure per il rilascio delle concessioni edilizie e dei certificati di abitabilità, agibilità e conformità, per violazione dell'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398 (in tema di silenzio-assenso) ora convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 493, in relazione ai limiti posti dall'art. 14, lettera f), dello statuto speciale della regione Sicilia, nonché degli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione;

2) artt. 4 e 5, che prevedono la concessione del diritto di abitazione sulle opere edilizie abusive acquisite, per interferenza in materia penale e di diritto privato, per violazione della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in relazione ai limiti posti dall'art. 14, lettera f), dello statuto speciale della regione Sicilia, nonché degli artt. 3, 5, 9 e 97 della Costituzione;

3) artt. 6, secondo, terzo e quarto comma, e 8, che disciplinano rispettivamente l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso per gli immobili «edificati a verde agricolo» ed il rilascio del certificato di abitabilità per i volumi tecnici, per violazione della legge n. 47 del 1985 in relazione ai limiti posti dall'art. 14, lettera f), dello statuto speciale della regione Sicilia, nonché degli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione;

4) art. 7, terzo comma, che fa salvi i contratti di utenza stipulati prima dell'entrata in vigore della legge *de qua*, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, sempre in relazione ai predetti limiti ex art. 14, lettera f), nonché in riferimento all'art. 45 della legge n. 47 del 1985;

5) art. 11, che introduce il settimo comma nell'art. 25 della legge della regione Sicilia 27 dicembre 1978, n. 71, determinando i compensi spettanti ai progettisti per la redazione o la revisione dei piani urbanistici, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

2. — La legge regionale della quale fanno parte le disposizioni impugnate risulta dallo stralcio dei contenuti di numerose iniziative legislative presentate all'Assemblea regionale siciliana tra il marzo del 1992 ed il giugno del 1993. Tutte le proposte si fanno carico delle allarmanti connotazioni che il fenomeno dell'abusivismo edilizio ha assunto in Sicilia. Dai lavori preparatori che hanno preceduto la normativa *de qua* si colgono ancor meglio alcuni dati, che possono essere come appresso riassunti.

Si è in presenza di una disapplicazione pressoché assoluta delle norme che prevedono la demolizione delle opere abusive; in particolare, le domande di sanatoria presentate sulla base della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (concernente l'applicazione in Sicilia della legge 28 febbraio 1985, n. 47), risultano in grande misura ancora pendenti, con la conseguenza di rendere di fatto possibile non solo l'utilizzazione ma anche la commerciabilità degli immobili. Le amministrazioni locali frequentemente appaiono gestire in modo clientelare il fenomeno, in alcuni casi favorendo movimenti ed aggregazioni di massa costituiti da occupanti di immobili abusivi, le quali, sotto il comune denominatore del diritto alla casa, si intrecciano spesso con interessi speculativi e fenomeni malavitosi. In questo quadro il legislatore della regione sembra muoversi secondo due linee fondamentali: la responsabilizzazione di sindaci ed amministratori e la salvaguardia di quelle situazioni in cui l'utilizzo dell'opera abusiva risponda ad esigenze abitative primarie.

Ciò premesso, le censure vanno esaminate nell'ordine in cui sono state proposte.

3.1. — Gli artt. 2 e 3 delineano le procedure per il rilascio, rispettivamente, delle concessioni edilizie e dei certificati di abitabilità, agibilità e conformità, secondo il modello procedimentale del silenzio-assenso. Lamenta il ricorrente che, in presenza di una normativa statale, ancora in via di definizione, volta alla semplificazione delle procedure, il legislatore siciliano non abbia previsto, quale presupposto per l'applicazione dell'istituto, l'esistenza di strumenti urbanistici, e non abbia escluso espressamente la possibilità di richiedere la concessione in presenza di vincoli. L'Avvocatura, nella memoria aggiunta, modifica parzialmente i termini della censura, individuando come norma interposta non già l'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, che prevedeva il silenzio-assenso, bensì il nuovo testo del medesimo articolo quale risultante dalla legge di conversione 4 dicembre 1993, n. 493, che introduce la figura del commissario *ad acta*, espressamente parlando di «nuova disciplina di principio».

Più in dettaglio, l'Avvocatura sottolinea la genericità delle locuzioni legislative concernenti l'inoltro della perizia giurata che asseveri la conformità degli interventi alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, qualificando tale previsione come un formale e separato dovere del tecnico e progettista, ed assumendo altresì che la fissazione del termine entro cui completare l'esame delle domande implicherebbe l'impossibilità di revocare la concessione assentita, una volta decorso detto termine.

3.2. — Le censure non sono fondate.

La generale previsione del silenzio-assenso contenuta nell'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo, è stata recepita dalla legislazione regionale siciliana con la legge 30 aprile 1991, n. 10, così come previsto dall'art. 79 della citata legge n. 241 del 1990; che imponeva l'adeguamento degli ordinamenti delle regioni a statuto speciale alle norme fondamentali contenute nella legge stessa. L'art. 23 della legge regionale n. 10 del 1991 prevede appunto l'accoglimento della domanda per l'esercizio di un'attività privata subordinata ad un atto di consenso dell'amministrazione, là dove non intervenga un motivato provvedimento di diniego nel termine previsto dalla normativa specifica. Lo stesso articolo impone all'amministrazione di annullare l'assenso ove essa rilevi dopo la scadenza del termine, che l'attività è illegittimamente esercitata.

Gli impugnati artt. 2 e 3, in una materia come quella urbanistica che è di esclusiva competenza regionale, si conformano ai richiamati principî, tracciando un *iter* procedimentale volto a superare i possibili momenti di inerzia senza pregiudizio per gli interessi pubblici da tutelare. Si prevede in particolare, sia per il rilascio delle concessioni edilizie sia per i certificati di cui all'art. 3, che la domanda venga integrata (prima dell'inizio dei lavori nel primo caso e in allegato alla richiesta nel secondo) da una perizia giurata che — a firma rispettivamente del progettista e del tecnico responsabile dei lavori — attesti la conformità alla normativa.

In particolare per il rilascio delle concessioni edilizie, si richiede che consti il rispetto delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie nonché delle norme di sicurezza e sanitarie; inoltre la domanda dev'essere corredata dalle autorizzazioni, pareri o nulla-osta relativi alle opere oggetto della concessione. Sempre con riguardo a tale procedimento, l'art. 2 impone l'individuazione del responsabile del procedimento stesso con l'obbligo correlativo di questi, di formulare una proposta motivata di provvedimento destinata alla Commissione edilizia comunale. Ove quest'ultima non dovesse rendere il parere di propria competenza, il sindaco è tenuto a provvedere comunque, sulla scorta del primo parere. La concessione si intende accolta ove non venga comunicato all'interessato il provvedimento motivato di diniego entro centoventi giorni dal ricevimento dell'istanza.

Il complesso di termini che scandisce il procedimento e la connessa previsione di attività sostitutiva, fino alla concessione edilizia assentita con le descritte modalità, trovano il loro logico contrappunto nell'obbligo di completare l'esame delle domande, sancito per entrambe le ipotesi considerate, rispettivamente nel settimo comma dell'art. 2 e nel quarto comma dell'art. 3. All'eventuale accertamento della mancanza dei requisiti per il rilascio conseguono l'annullamento o la revoca, unitamente all'avvio da parte del sindaco delle procedure necessarie per far valere le responsabilità penali, civili, amministrative e disciplinari di quanti abbiano concorso all'operatività del silenzio-assenso.

Tutto ciò risulta conforme al principio del buon andamento della p.a., sotto il profilo della ragionevolezza delle previsioni, nonché adeguato ai generali principî di legislazione statale e regionale. Il procedimento è volto ad assicurare un meccanismo efficiente che bilanci in modo equilibrato le istanze del cittadino, non più condizionate esclusivamente dall'attività del pubblico amministratore, con le esigenze di controllo di conformità della richiesta alle normative da essa implicate.

3.3. — La censura non potrebbe essere accolta neppure come riformulata dall'Avvocatura.

Si ricorda a tal proposito che *in subiecta materia* l'istituto del silenzio-assenso fu introdotto dall'art. 8 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito in legge 25 marzo 1982, n. 94, per gli interventi di edilizia residenziale e di recupero del patrimonio esistente, come possibilità limitata nel tempo fino al 31 dicembre 1984. Questa scadenza venne quindi prorogata per ben quattro volte, sino a che l'art. 23, quarto comma, della legge 17 febbraio 1992, n. 179, non la soppresso, mandando così a regime l'istituto. Successivamente, una serie di decreti-legge (8 aprile 1993, n. 101; 7 giugno 1993, n. 180; 6 agosto 1993, n. 280, e, da ultimo, 5 ottobre 1993, n. 398) ridisegnarono in modo più articolato il procedimento *de quo*, con previsioni sostanzialmente analoghe a quelle oggetto della impugnativa or ora esaminata. Con la legge 4 dicembre 1993, n. 493 (di conversione dell'ultimo dei citati decreti-legge, essendo i precedenti decaduti per mancata conversione), è stata prevista la figura di un commissario *ad acta*, preposto all'adozione del provvedimento concessorio.

Non si vede come da tale enunciato normativo possa trarsi quell'indicazione assiologica caratteristica di una norma di principio, posto che dalle deserte vicende legislative non è possibile trarre quei criteri di razionalità e coerenza d'insieme che la norma di principio dovrebbe offrire all'ordinamento. Tanto più ove si consideri che l'art. 4 del citato decreto-legge n. 398 del 1993, nel testo risultante dalla legge di conversione, si qualifica come applicabile soltanto in assenza di legislazione regionale, la quale, d'altronde, nella materia urbanistica rientra nella competenza esclusiva, proprio a norma di quell'art. 14, lettera f), dello statuto speciale, che il Commissario ricorrente assume a parametro insieme con gli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione.

4.1. — Gli artt. 4 e 5 sono impugnati nella parte in cui prevedono la concessione del diritto di abitazione sulle opere edilizie abusive con esclusione delle costruzioni realizzate su aree sottoposte a vincolo.

Lamenta il Commissario la violazione, da parte della regione, della *ratio* della legge n. 47 del 1985, l'interferenza, da parte della stessa, nella materia penale e nel diritto privato, e, infine, la lesione dei precetti di cui agli artt. 3, 5, 9 e 97 della Costituzione.

Le questioni sono fondate nei limiti di cui appresso.

4.2. — L'art. 4 consente ai comuni di destinare le opere edilizie abusive, una volta acquisite al patrimonio comunale, al soddisfacimento della necessità di edilizia residenziale secondo le seguenti procedure:

1) se l'opera abusiva risulti adibita a dimora abituale e principale del responsabile dell'abuso e del suo nucleo familiare, anche di fatto, il sindaco può concedere al responsabile che lo richieda e ai componenti del suo nucleo familiare il diritto di abitazione nei limiti e con i contenuti di cui agli artt. 1022, 1023, 1024 e 1025 cc.;

2) tale concessione è ammessa purché il mantenimento dell'immobile non arrechi rilevante pregiudizio alle destinazioni generali di zona ed è in ogni caso esclusa per le opere realizzate in zone sottoposte a vincolo d'inedificabilità assoluta o comunque a divieto assoluto di costruzione, mentre, per le zone soggette a vincoli speciali, è richiesto il nulla-osta dell'autorità che gestisce il vincolo;

3) la presentazione delle domande ha effetto sospensivo sui procedimenti amministrativi di repressione dell'abusivismo che siano in corso;

4) viene demandato al Presidente della regione di fissare condizioni, modalità ed obblighi per l'esercizio del diritto, nonché i casi di decadenza dallo stesso;

5) sono previste precise condizioni, in particolare: a) l'ultimazione della costruzione entro il 30 settembre 1993; b) il pagamento di un'indennità ragguagliata agli oneri di urbanizzazione da parte del concessionario; c) infine che quest'ultimo non sia proprietario di altro immobile idoneo a soddisfare le esigenze abitative e che la costruzione sia stata realizzata su area di cui si aveva il legittimo possesso.

Nel valutare questa normativa, non può ignorarsi che la situazione dell'edilizia abusiva ha assunto in Sicilia i caratteri di ampiezza e gravità già accennati *sub 2*; come pure è evidente che una politica di corretta gestione del territorio non può realizzarsi senza una contemporanea valutazione dei problemi di ordine pubblico che lo strumento della demolizione può comportare e, più in generale, delle tensioni presenti in aree dove il fenomeno dell'abusivismo è pressoché generalizzato. Parimenti è giustificata la preoccupazione del legislatore regionale circa l'appagamento del diritto all'abitazione, espressa in una valutazione di particolare favore per il cosiddetto «abusivismo per necessità».

Ciò premesso, ritiene la Corte che la normativa *de qua* superi nelle sue linee essenziali lo scrutinio di costituzionalità cui l'ha sottoposta il Commissario dello Stato ricorrente, ove la si interpreti come si deve — in modo conforme alla Costituzione e ai principi generali del diritto statale; fondate palesandosi le censure soltanto per quanto riguarda il terzo comma, lettere b) e d), nonché il sesto comma dell'art. 4.

4.3. — Nessuna censura intanto può esser mossa direttamente al primo comma di tale articolo, giacché esso si limita ad autorizzare i Comuni dell'Isola a stabilire che le procedure successive all'acquisizione al patrimonio comunale delle opere edilizie abusive esistenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge, siano regolate dalle disposizioni dei successivi commi, oltre che dalle disposizioni della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, in quanto compatibili. In tal modo, disatti, si descrive una possibilità ulteriore ed alternativa per la gestione del patrimonio edilizio comunale, di per sé coerente con la competenza esclusiva della regione in materia.

4.4. — Il secondo comma, costituente l'obiettivo fondamentale dell'impugnazione, dispone espressamente che l'acquisizione dell'opera abusiva al patrimonio comunale, deve avvenire «ai sensi dell'art. 7, quinto comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47» (legge che, ovviamente nei suoi principî fondamentali, è da includere fra le «norme fondamentali di riforma economico-sociale»). Ciò significa che, fermo restando l'obbligo di demolizione dell'opera, il quale in via primaria consegue all'acquisizione dell'opera abusiva, questa può essere conservata al patrimonio comunale e non demolita, quando con deliberazione comunale relativa alla singola opera (e quindi tenuto espressamente conto di tutte le circostanze del caso che giustificano la deroga nonché in presenza di una esplicita individuazione dell'immobile e delle sue caratteristiche) si ritenga che sussistano prevalenti interessi pubblici alla conservazione e semprechè «l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali». E giova ricordare che taluni di tali vincoli sono più specificamente riprodotti in altre disposizioni della legge impugnata (artt. 4, decimo comma; 5, primo e secondo comma).

Sempre per espressa disposizione del secondo comma, l'opera abusiva può essere acquisita al patrimonio comunale onde essere concessa come abitazione, solo se è adibita a «dimora abituale e principale del responsabile dell'abuso e del suo nucleo familiare, anche di fatto». Inoltre, dopo l'acquisizione, il sindaco, su richiesta del responsabile dell'abuso, non deve necessariamente, ma «può concedere il diritto di abitazione sull'immobile al richiedente e ai componenti del suo nucleo familiare...».

Da ciò deriva, alla stregua di un'interpretazione conforme a Costituzione, che l'atto di concessione del diritto di abitazione è provvedimento discrezionale, sia relativamente all'*an* (il sindaco può concedere solo se ricorre l'interesse pubblico primario sotteso all'intera legge regionale, nel senso che sussista l'esigenza di assicurare l'abitazione a chi ne ha bisogno, in considerazione del reddito, delle condizioni di vita, etc.), sia relativamente al *quid* (il diritto di abitazione può essere concesso solo se l'opera abusiva costituisca già l'effettiva dimora del richiedente e del suo nucleo familiare, proporzionata a quelle esigenze minime rispetto a una vita dignitosa dell'effettivo nucleo familiare, garantite dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria sull'edilizia residenziale pubblica). Ne consegue altresì che la concessione del diritto di abitazione non può avvenire né a favore degli aventi causa a qualsiasi titolo di chi ha commesso l'abuso o di altri possessori successivi, né a favore di imprese o società (ancorché queste abbiano direttamente commesso l'abuso).

Ulteriore implicazione di quanto esposto è che il diritto di abitazione non può esser concesso relativamente a edifici aventi caratteristiche di abitazione di lusso o di «seconda casa»: in questi casi, infatti, si esorbiterebbe dall'interesse pubblico (costituzionalmente tutelato) che presiede al provvedimento del sindaco, diretto a soddisfare un'esigenza abitativa primaria, riferibile soltanto ai bisognosi (chi non ha altra casa) e nei limiti di tale diritto sociale (necessità di assicurare un livello di vita che non sia inferiore a quello di una «vita dignitosa»).

Nel complesso, dunque, il secondo comma dell'art. 4 — chiarite queste premesse interpretative e ferme le declaratorie di illegittimità di cui *infra* — contiene un bilanciamento non irrazionale (nell'ambito del potere che ogni comune ha di utilizzare opere abusive non demolite a fini di soddisfazione dei bisogni di edilizia-residenziale pubblica) tra l'esigenza di disciplinare il grave problema dell'abusivismo edilizio e l'esigenza (di rilievo anche costituzionale: v. sentenza n. 49 del 1987) di assicurare un'abitazione ai bisognosi. E solo un'interpretazione non conforme alla Costituzione è ai principî generali dell'ordinamento statale potrebbe condurre — come giustamente rileva la difesa della regione — ai risultati negativi che il Commissario ricorrente indica come giustificativi delle sue censure.

4.5. Le censure, viceversa, sono fondate per quanto concerne alcune delle condizioni descritte dal terzo comma dello stesso art. 4, e precisamente quelle *sub* lettera *b*) e *sub* lettera *d*).

Il terzo comma, lettera *b*), infatti, prevede come condizione per la concessione del diritto di abitazione che l'opera abusiva sia stata ultimata entro il 30 settembre 1993, e non invece entro la data di proposta della legge impugnata.

La fissazione di questo termine è, a giudizio della Corte, inficiata da irrazionalità, in quanto, non precludendo la legittimazione alla proposizione della domanda di concessione del diritto di abitazione nei confronti di quanti abbiano realizzato l'abusivo manufatto, proprio considerando nell'approvazione di un ormai noto disegno di legge, si risolve in un arbitrario incentivo all'abusivismo. Viceversa, rispetto ad ogni iniziativa legislativa diretta ad incidere temporaneamente sulla preesistente disciplina degli effetti di un illecito, in senso soppressivo di alcuno di essi o comunque migliorativo per il trasgressore, si impone la fondamentale esigenza di un adeguato coordinamento con la determinazione della data finale del periodo beneficiato, in guisa tale che ne risulti impedita una siffatta, abnorme conseguenza.

Nel caso in esame, la prima proposta risulta essere stata presentata all'Assemblea regionale il 23 marzo 1992 e, di conseguenza, la detta esigenza poteva essere soddisfatta soltanto fissando la scadenza del periodo considerato in un momento non successivo a tale data.

Il terzo comma, lettera d), poi, è censurabile perché si limita a prevedere il pagamento di una semplice «indennità raggagliata agli oneri di urbanizzazione», e dunque non un corrispettivo di valore non irrisonio quale è quello spettante al proprietario che costituisce a favore di altri, non a titolo gratuito, un diritto reale parziale sul proprio bene. Evidente infatti è sul punto la violazione dell'art. 97 della Costituzione; tanto più ove si consideri che il diritto concesso può avere anche lunghissima durata e quindi per egual tempo può comprimere la proprietà del Comune su un immobile, che, oltretutto, a norma del comma 9, «entra a far parte del patrimonio indisponibile del Comune» stesso, col conseguente vincolo di destinazione.

4.6. — Censurabile è anche il sesto comma dello stesso art. 4, perché delega al Presidente della regione il potere di fissare «le condizioni, modalità ed obblighi per l'esercizio, decadenza e recesso del diritto di abitazione, nei limiti consentiti dalle richiamate norme del codice civile».

Palese infatti è la incongruenza interna della disposizione, che da una parte richiama «i limiti consentiti» dalle norme indicate nel secondo comma, dall'altra si pone subito in contrasto col comma stesso, per il quale il diritto d'abitazione va concesso «nei limiti e con i contenuti di cui agli artt. 1022, 1023, 1024 e 1025 del codice civile», e perciò non sopporta altri «obblighi» o «condizioni» quali potrebbero essere quelli fissati con decreto del Presidente della regione. Così come palese è l'irrazionalità della delegata fissazione d'un «recesso dal diritto d'abitazione», che rappresenterebbe un singolare modo di estinzione del diritto reale, del tutto estraneo alla normativa codicistica, la quale verrebbe inammissibilmente modificata da detto decreto.

4.7. — Il settimo comma dell'art. 4 non forma oggetto di puntuale censura; e del tutto fuori dall'impugnazione rimangono il nono e il decimo comma. Sicché resta da esaminare soltanto l'ottavo, la cui disposizione costituirebbe — a giudizio del ricorrente — «sicuro indizio di incostituzionalità».

Al riguardo è peraltro sufficiente osservare che la sospensione ivi prevista ha, all'evidenza, una portata limitata ai procedimenti amministrativi di competenza della regione, collocandosi in rapporto di mezzo al fine dell'accertamento di tutte le condizioni utili alla concessione del diritto di abitazione; mentre restano ferme — la norma lo specifica, né avrebbe potuto essere altrimenti — le procedure giudiziarie in corso.

D'altro canto, non può negarsi che necessiti di un ragionevole lasso di tempo un'attività complessa che va dalla identificazione del responsabile dell'abuso, alla verifica della sua situazione reddituale e residenziale, fino alla descrizione delle caratteristiche dell'immobile. Sicché la censura del ricorrente risulta priva di consistenza.

Scrutinato come sopra l'art. 4, e considerato che nessuna censura viene mossa all'art. 5 se non in mera relazione ai primi due commi dell'art. 4, si può passare senz'altro all'esame dell'impugnazione dei successivi articoli.

5.1. — Il ricorrente Commissario impugna altresì l'art. 6, secondo, terzo e quarto comma, e l'art. 8 della legge regionale in esame.

La prima di dette disposizioni sostituisce l'art. 22 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, il quale consentiva insediamenti manifatturieri, a carattere artigianale ed anche industriale (con il limite di venti unità di personale), nelle zone classificate come verde agricolo fino alla copertura di un terzo dell'area di proprietà proposta per l'insediamento.

Il testo novellato ammette ora un rapporto di copertura non superiore a un decimo, operando alcuni rinvii per la disciplina di distanze e distacchi, ma soprattutto — ed è il punto oggetto della censura — consente che i comuni permettano il cambio di destinazione d'uso per quegli immobili legittimamente edificati in base al precedente art. 22 ed in conformità al piano regolatore, i quali, già ultimati alla data di entrata in vigore della legge, non possono più essere utilmente destinati alle finalità economiche originarie, e purché la nuova destinazione non sia in contrasto con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali. Resta esclusa la possibilità di consentire destinazioni abitative, alberghiere o ricettive.

Secondo il Commissario, l'applicazione della norma consentirebbe di rendere legittima la condizione d'immobili realizzati in disformità alle prescrizioni edilizie e in violazione degli standards urbanistici.

Le censure non sono fondate.

Questa Corte ha già compiuto un'esegesi dell'art. 25 della legge n. 47 del 1985, rilevandone l'indicazione di fondo, espressa dalla necessità che «l'assoggettamento al controllo dell'amministrazione del mutamento di destinazione senza il concorso di opere edilizie» sia «subordinato ad un preventivo apprezzamento d'insieme del territorio». Tale apprezzamento, diretto a verificare se dalla mutata utilizzazione possano derivare situazioni di incompatibilità con il tessuto urbanistico, si realizza nel momento pianificatorio, trovando la sua sede propria nello strumento urbanistico comunale (cfr. sentenza n. 73 del 1991). In tale prospettiva ermeneutica il citato art. 25 ha quindi stabilito una norma di principio (cfr. sentenza n. 498 del 1993).

Nella specie la legge regionale, nell'introdurre criteri più restrittivi per gli insediamenti in zone agricole, si limita ad una presa d'atto dell'esistente con riferimento alle costruzioni legittimamente realizzate nella vigenza della precedente normativa. Di queste ultime si consente al Comune di autorizzare il mutamento di destinazione d'uso, non senza però una serie di limitazioni, quali l'esclusione di alcune destinazioni e la valutazione di compatibilità con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali. Con tale precisazione, evidentemente comprensiva del rispetto degli *standards* urbanistici, la norma si colloca del tutto propriamente nella riserva di cui all'ultimo comma del citato art. 25 della legge n. 47 del 1985, e non fa che ribadire una facoltà già propria del Comune nell'esercizio dei suoi poteri di programmazione del territorio.

5.2. — L'art. 8 viene definito dal Commissario di «oscura e fuorviante formulazione» poiché consentirebbe «in concreto il rilascio del certificato di abitabilità anche ai manufatti non conformi alle vigenti prescrizioni edilizie».

In realtà la norma consente il rilascio del certificato in parola per le abitazioni, con riguardo ai volumi tecnici ricadenti entro il perimetro delle stesse ed in deroga ai requisiti fissati dalle norme regolamentari (ad eccezione di quelle in materia igienico-sanitarie) purché nei limiti della cubatura esistente e con utilizzazione a servizio esclusivo delle abitazioni a cui afferiscono.

Indubbiamente la norma si presta anche ad una lettura nel senso di costituire una sanatoria gratuita per l'utilizzo-abitativo di sottotetti e scantinati. Tuttavia può accogliersi sul punto la tesi difensiva della regione, in quanto un'interpretazione conforme a Costituzione risulta perfettamente compatibile con il testo della norma: il riferimento alla cubatura esistente deve intendersi come limite all'autorizzazione del mutamento di destinazione ove tale cubatura non sia stata realizzata lecitamente. Inoltre, per un generale principio di corrispettività, l'utilità che per l'incremento di volumetria abitativa il privato viene a conseguire grazie all'autorizzazione (la quale rientra, a questo punto, nei poteri del Comune di cui *sub* 5.1.) deve necessariamente essere onerosa, comportando un adeguamento degli oneri finanziari dovuti al Comune.

6. — Parimenti necessita di un'opera ermeneutica il terzo comma dell'art. 7, che, a parere del ricorrente, consentirebbe «la prosecuzione di tutti i contratti di utenza esistenti per gli immobili abusivi». La disposizione deve invero essere letta in correlazione con i due comuni precedenti, ove si prevede per la richiesta di somministrazione di servizi pubblici alle aziende erogatrici una disciplina più rigorosa di quella a suo tempo introdotta dall'art. 45 della legge n. 47 del 1985. Si impone in particolare che, in luogo della documentazione «di parte» di cui al secondo comma della norma statale, il richiedente alleghi alla domanda copia della concessione ad edificare o in sanatoria. Parimenti per le opere iniziate anteriormente al 30 gennaio 1977, in aggiunta alla dichiarazione sostitutiva di atto notorio (*ex* quarto comma art. 45 cit.) è richiesta una perizia giurata attestante che non vi siano stati interventi di ampliamento, ricostruzione o ristrutturazione. Sono altresì imposti all'azienda erogatrice obblighi di verifica e di sospensione del contratto di utenza qualora emergano ragionevoli dubbi sulla veridicità della dichiarazione del richiedente.

Da questa nuova disciplina sono esclusi i contratti di utenza stipulati anteriormente alla legge, i quali — se ne può agevolmente dedurre — restano soggetti al previgente regime. Non si tratta quindi della paventata, indiscriminata sanatoria di utenze relative ad immobili abusivi, bensì della mera demarcazione temporale dell'applicabilità di più rigorose prescrizioni, la cui retroattività sarebbe risultata, all'evidenza, quanto meno problematica.

7. — Viene da ultimo prospettata la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione per effetto dell'art. 11 della legge *de qua* là dove, nel risformulare l'art. 25 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, si demanda ad un regolamento da emanarsi dal Presidente della regione la determinazione dei compensi spettanti ai progettisti per la redazione o revisione dei piani urbanistici.

A parere del Commissario, tale previsione si porrebbe in palese contrasto con l'art. 5 della legge 2 marzo 1949, n. 143, recante l'approvazione della tariffa professionale degli ingegneri e degli architetti, senza consentire l'eventuale verifica della congruità delle tariffe e non garantendo il professionista nella tutela dei propri interessi.

La doglianza non è fondata.

Anche a voler prescindere dal rilievo per cui l'art. 5 della legge n. 143 del 1949 non pare invocato a proposito, in quanto tale norma afferma soltanto che gli onorari *in subjecta materia* sono stabiliti a discrezione del professionista, e non esclude certo che debba tenersi conto «dell'estensione del territorio comunale e della complessità dei piani urbanistici» (come recita la disposizione impugnata), si osserva che quest'ultima si limita a delegare una fonte regolamentare per la determinazione dei compensi.

In presenza di una competenza legislativa esclusiva, non si vede come una semplice riserva possa concretare la paventata violazione dei richiamati parametri. È chiaro infatti che la delega dovrà essere esercitata «nel rispetto delle tariffe professionali e tenuto conto degli eventuali criteri generali fissati dalle disposizioni statali vigenti», secondo l'espressione correttamente adottata da una analoga legge della Provincia autonoma di Trento (cfr. art. 20, ottavo comma, legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, recante norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza degli appalti). Tale limite deve considerarsi implicito ogni volta che entrino in gioco valori quali la giusta remunerazione delle attività professionali non suscettibili di valutazioni a priori differenziate sul territorio nazionale, se non legate alla specificità dell'oggetto (piano urbanistico) della prestazione d'opera intellettuale. E ciò a prescindere dalla qualificazione (in termini di norma di principio o meno) che si voglia attribuire al citato art. 5 e dal rango della fonte da cui tale disposizione promana.

Non è ravvisabile alcuna lesione attuale di principi di egualianza e di buon andamento della P.A., attesa anche la valenza — non trascurabile in sede di emanazione del regolamento — di indicazioni mutuabili proprio dalla più recente legislazione regionale siciliana. L'art. 22 della legge regionale 12 gennaio 1993, n. 10 (nel sostituire l'art. 5 della legge regionale 29 aprile 1985, n. 21), prevede infatti che i regolamenti che disciplinano le modalità di conferimenti degli incarichi di progettazione di opere pubbliche vengano adottati «sentiti gli ordini e i collegi professionali interessati».

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, lettera b) nella parte in cui indica una data successiva al 23 marzo 1992, e lettera d) nella parte in cui non prevede il pagamento di un corrispettivo adeguato al valore del diritto di abitazione, nonché comma 6, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 14 ottobre 1993 (disegno di legge n. 524, 249, 324, 343 e 545) recante «Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti»;*

*Dichiara non fondate nei sensi di cui in motivazione le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, terzo comma, e 8 della stessa legge, sollevate in riferimento agli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione, in relazione all'art. 14, lettera f), dello statuto speciale della regione Sicilia ed in riferimento alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, dal Commissario dello Stato con il ricorso in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 5, 6, secondo, terzo e quarto comma, dell'art. 11 — sostitutivo dell'art. 25, settimo comma, della legge regionale siciliana 27 dicembre 1978, n. 71 —, nonché dei restanti commi dell'art. 4 della stessa legge, sollevate dal Commissario in riferimento ai medesimi parametri ed in relazione all'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, ed all'art. 45 della citata legge n. 47 del 1985.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 27 aprile 1994.

*Il Presidente: CASAVOLA*

*Il redattore: RUPERTO*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 5 maggio 1994.

*Il direttore della cancelleria: Di PAOLA*

n. 170

Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Previdenza e assistenza - Piccole imprese commerciali - Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori - Affini entro il secondo grado - Omessa previsione della qualità di familiare agli effetti della estensione della copertura assicurativa - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (cfr. sentenze nn. 476/1987 e 485/1992) - Sopravvenienza dell'istituto dell'impresa familiare - Esigenza di tutela del lavoro nel suo complesso - Illegittimità costituzionale.**

(Legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 2, primo 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. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;**

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613 (Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori e coordinamento degli ordinamenti pensionistici per i lavoratori autonomi), promosso con ordinanza emessa il 4 giugno 1993 dal Pretore di Lecce nel procedimento civile vertente tra Manco Lucia Laura e l'I.N.P.S. ed altra, iscritta al n. 555 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di costituzione dell'I.N.P.S.;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1994 il Giudice relatore Fernando Santosuoso;

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un procedimento civile vertente tra Manco Lucia Laura e l'I.N.P.S. relativo al riconoscimento alla prima del diritto alla pensione di vecchiaia, il Pretore di Lecce, con ordinanza emessa il 4 giugno 1993, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613 (Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori e coordinamento degli ordinamenti pensionistici per i lavoratori autonomi), nella parte in cui non considera familiari agli effetti della stessa legge affini entro il secondo grado.

Nell'ordinanza si fa presente che la ricorrente ha lavorato per sette anni, con la qualifica di coadiutrice familiare, nella società commerciale di fatto costituita dal coniuge e dal cognato, e che successivamente la stessa è stata autorizzata dall'I.N.P.S. al versamento volontario dei contributi previdenziali. Raggiunto il sessantesimo anno di età, la ricorrente ha presentato domanda di pensione di vecchiaia: domanda che non è stata accolta dall'Istituto per effetto della cancellazione dei contributi versati in una parte del periodo in cui la stessa era dipendente, in quanto per quel periodo si era verificata la cancellazione del coniuge dall'Albo degli esercenti imprese commerciali. A seguito di tale cancellazione, la ricorrente non avrebbe più avuto titolo ad essere iscritta quale coadiutrice familiare, potendo vantare soltanto un rapporto di affinità (in qualità di cognata) con il gestore dell'esercizio commerciale in oggetto, rapporto non compreso tra quelli previsti dall'art. 2, primo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613.

La questione di costituzionalità appare rilevante, atteso che la ricorrente è affine di secondo grado rispetto all'esercente l'impresa familiare e che, senza l'accreditamento dei contributi previdenziali per il periodo relativo, alla ricorrente non è possibile riconoscere il diritto alla pensione di vecchiaia.

Sul punto della non manifesta infondatezza, rileva il giudice rimettente che l'individuazione dei familiari coadiutori, di cui all'art. 2 della legge n. 613 del 1966, sarebbe stata disposta per il solo fatto che, prima della riforma del diritto della famiglia, il loro lavoro sarebbe stato diversamente inteso come prestazione *benevolentiae vel affectionis causa* con conseguente esclusione di quel titolo (esistenza di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo) che è condizione essenziale per la tutela assicurativa obbligatoria ma che, a seguito della novella del 1975, con la relativa introduzione dell'istituto dell'impresa familiare, è stata ammessa la possibilità di inquadrare l'attività di lavoro della famiglia tra i rapporti di lavoro subordinato o autonomo. In seguito a tale evoluzione, sarebbe pertanto venuta meno la ragione giustificativa dell'art. 2, primo comma, della legge n. 613 del 1966, tenendo conto che il terzo comma dell'art. 230-bis del codice civile intende come familiare il coniuge, i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo. Pertanto, sarebbe non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della disposizione sopra indicata, in quanto i familiari ricompresi nella definizione dell'art. 230-bis, terzo comma, del codice civile, devono tutti partecipare all'impresa familiare con gli stessi diritti, ivi compresi quelli previdenziali, come già affermato da questa Corte con la sentenza n. 485 del 1992 relativamente all'impresa artigiana.

2. Si è costituito l'I.N.P.S., dichiarando di rimettersi alla decisione della Corte, e contestualmente richiamando la *ratio decidendi* posta a fondamento della sentenza n. 485 del 1992 di questa Corte.

#### *Considerato in diritto*

1. Il Pretore di Lecce ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 2, primo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613 (Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori e coordinamento degli ordinamenti pensionistici per i lavoratori autonomi), nella parte in cui considera familiari agli effetti della stessa legge gli affini entro il secondo grado.

2. La questione è fondata.

La disposizione denunciata limita la nozione di «familiari coadiutori», agli effetti di cui alla legge che la contiene, alle categorie dalla stessa specificamente indicate, vale a dire al coniuge, ai figli legittimi o legittimati, ai nipoti in linea diretta, agli ascendenti, ai fratelli e alle sorelle.

Tale previsione, anteriore alla riforma del codice civile del 1975 ed alla conseguente introduzione dell'istituto di cui all'art. 230-bis, trovava giustificazione, come già ritenuto da questa Corte in relazione ad una disposizione analoga alla presente, nel fatto che il lavoro dei familiari si presumeva prestato *benevolentiae vel affectionis causa*, a meno che fosse provata l'esistenza di un rapporto contrattuale di lavoro o associativo.

A seguito tuttavia dell'istituto dell'impresa familiare, quella *ratio* è venuta meno, e si palesa di conseguenza l'illegittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione — di una disciplina che esclude alcuni dei partecipanti all'impresa familiare dai diritti previdenziali, atteso che il lavoro tutelato dall'art. 36 della Costituzione, implicitamente richiamato dall'art. 230-bis, primo comma, del codice civile, rientra in ogni caso nell'ambito normativo dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione (sentenza n. 485 del 1992).

La pronuncia richiamata si inserisce peraltro coerentemente in una linea di intervento già segnata dalla precedente sentenza n. 476 del 1987, con cui questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione (art. 4, primo comma, n. 6 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124) che non ricomprendeva i partecipanti all'impresa familiare (prestanti opera manuale) di cui all'art. 230-bis tra le persone assicurate contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Detti principi non possono che essere riaffermati nel caso di specie, relativo alla disciplina da applicare ai familiari degli esercenti piccole imprese commerciali, sottolineandosi che anche relativamente a tale settore il riconoscimento della tutela previdenziale del lavoro familiare contribuisce a garantire, unitamente ad altri fattori, in modo paritario — quanto a dignità e valore complessivo — la scelta di prestare la propria attività lavorativa a favore di una impresa familiare, in attuazione quindi del valore di cui all'art. 31, primo comma, della Costituzione.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613, nella parte in cui non considera familiare agli effetti della stessa legge gli affini entro il secondo grado.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613 (Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori e coordinamento degli ordinamenti pensionistici per i lavoratori autonomi), nella parte in cui non considera familiari egli effetti della stessa legge gli affini entro il secondo grado.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 27 aprile 1994.

*Il Presidente: CASAVOLA*

*Il redattore: SANTOSUOSSO*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 5 maggio 1994.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOLA*

94C0251

N. 171

*Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994*

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

**Adozione - Minore in stato di abbandono - Dichiarazione - Imposizione al tribunale della individuazione della donna che non intende essere nominata nell'atto di nascita e di conseguenza del marito di lei - Presunto pregiudizio per l'adottando e lesione del diritto alla riservatezza della madre - Erroneo presupposto interpretativo da parte del giudice rimettente nonché della disposizione applicabile nel giudizio *a quo* - Inammissibilità.**

(Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 10).

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

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente: prof. Gabriele PESCATORE;*

*Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, 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. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), promosso con ordinanza emessa il 29 gennaio 1993 dal Tribunale per i minorenni di Trento, nel procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità di minore in stato di abbandono, scritta al n. 247 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 1994 il Giudice relatore Fernando Santosuoso;

### Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa il 29 gennaio 1993 nel corso di un procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità di minore in stato di abbandono, il Tribunale per i minorenni di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), in riferimento agli articoli 2, 3 e 31 della Costituzione.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* premette una sintetica descrizione della fattispecie da cui ha origine la questione sottoposta all'esame di questa Corte, dalla quale si deduce che il Tribunale è stato informato della nascita di un bambino non riconosciuto da nessuno dei genitori, ed indicato nell'atto di nascita come figlio di donna che non intende essere nominata. Successivamente, avendo il Presidente del Tribunale delegato i Servizi sociali a comunicare alla madre le facoltà ad essa spettanti ai sensi dell'art. 11 della legge 4 maggio 1983, n. 184, questa aveva confermato di non intendere né riconoscere il figlio, né chiedere la sospensione del procedimento.

Il Tribunale, dopo aver dichiarato lo stato di adottabilità e dopo l'inutile decorso dei termini per eventuali opposizioni, ha omesso di deliberare in ordine all'affidamento preadottivo, in quanto una tale pronuncia avrebbe reso definitivamente inefficace un eventuale tardivo riconoscimento.

Passando ad esporre i motivi della questione sottoposta all'esame di questa Corte, il Tribunale evidenzia un contrasto tra la condizione giuridica e la realtà storica del minore: sulla base della prima, il bambino va considerato come figlio naturale non riconosciuto; per la seconda, esso — in base a notizie raccolte dall'assistente sociale — sarebbe figlio legittimo (benché di genitori sconosciuti). Tale contrasto, rileva il giudice *a quo*, si riflette sull'attività che esso tribunale è chiamato a svolgere al fine di dichiarare lo stato di adottabilità del minore. In particolare, si sottolinea, l'art. 10 prescrive approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive, al fine di verificare se sussiste lo stato di abbandono. Ai sensi di tale norma — motiva il giudice *a quo* — il tribunale è tenuto ad accettare lo stato di figlio legittimo allo scopo di contestare al padre legittimo lo stato di abbandono, effettuando altresì la scelta dei parenti entro il quarto grado che possano assistere il minore (ai fini della procedura ex art. 12 della legge 4 maggio 1983, n. 184).

Dopo aver ricordato come la giurisprudenza della Corte di cassazione riconosca all'atto di nascita natura di elemento costitutivo della legittimità del figlio, il Tribunale ritiene che ciò non valga ad escludere che in presenza di un atto di nascita che indichi il figlio come nato da donna che non vuole essere nominata, venga preclusa ogni ulteriore indagine al tribunale investito della procedura per l'adozione: da qui l'emergere — ad avviso del Tribunale — di una situazione di disparità tra la donna che abbia concepito fuori del matrimonio e la donna coniugata che abbia concepito all'interno del rapporto matrimoniale. Mentre alla prima, infatti, è consentito tacere il nome del padre del bambino ed un'eventuale ricerca di quest'ultimo incontra il limite della volontà della donna (stante l'art. 11, sesto comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184), alla seconda, viceversa, non sarebbe possibile opporsi agli «approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore» relativi anche, secondo il Tribunale, all'individuazione del padre.

Tale sistema sembra al giudice rimettente illegittimo, in primo luogo, per la contraddizione che si realizza tra la disposizione dell'art. 10 e la facoltà riconosciuta alla madre di non voler essere nominata nell'atto di nascita; in secondo luogo, per il contrasto con la disciplina stabilita dall'art. 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194, che nel riconoscere il diritto della donna ad interrompere la gravidanza esclude l'obbligo di richiedere l'assenso od il consenso del padre. Dal confronto con quest'ultima disposizione nascerebbe, a giudizio del Tribunale rimettente, un paradosso: la donna potrebbe abortire senza dover neppure informare il padre; nel caso di filiazione naturale potrebbe dichiarare di non voler essere nominata senza dover chiedere l'assenso al padre naturale; ma nel caso in cui il tribunale conosca per vie informali lo stato di filiazione del minore, è costretto a superare la volontà della madre e risalire al padre.

Da qui la contraddizione del sistema in quanto, mentre di fronte ad un bene di importanza suprema, quale la vita, la donna ha un potere non comprimibile né sindacabile, di fronte invece al diritto alla famiglia legittima, che è interesse pur di rango costituzionale ma sottordinato rispetto al bene dell'esistenza, non vi sarebbe alcun potere per la donna di valutare l'interesse del figlio attraverso il diniego ad essere nominata nell'atto di nascita.

Tale contraddizione, ad avviso del Tribunale, potrebbe essere rimossa attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184, nella parte in cui ai fini della dichiarazione dello stato di abbandono impone al tribunale, con qualsiasi mezzo, l'individuazione della donna, che non intende essere nominata nell'atto di nascita, e conseguentemente l'individuazione del marito di lei.

Tale disposizione risulterebbe in contrasto, ad avviso del giudice *a quo*, con i seguenti parametri: art. 3 della Costituzione, per l'irrazionale disparità di trattamento che viene a realizzare tra i figli naturali ed i figli legittimi; artt. 31, secondo comma, e 2 della Costituzione, in quanto la tutela della vita e della maternità impongono al legislatore ordinario la tutela della riservatezza della donna,<sup>1</sup> mentre l'intervento dei pubblici poteri si risolverebbe, nel caso concreto, in un pregiudizio per il minore ed in una lesione del diritto alla riservatezza: circostanze nelle quali, secondo l'ordinanza n. 388 del 1988 di questa Corte, detto intervento deve evitarsi.

*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale per i minorenni di Trento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), in riferimento agli artt. 2, 3 e 31 della Costituzione, per i motivi ampiamente sopraenunciati, i quali si risolverebbero in un pregiudizio per il minore adottando ed in una lesione del diritto alla riservatezza della madre.

2. La questione è inammissibile.

Va premesso che, nel sistema della vigente legge n. 184 del 1983, lo stato di abbandono del minore, quale presupposto dei provvedimenti diretti all'adozione speciale, viene accertato in maniera diversa a seconda che risulti o meno l'esistenza dei genitori del minore stesso.

Nella prima ipotesi, l'art. 10 della legge prevede che il presidente del tribunale per i minorenni, o un giudice da lui delegato, faccia «approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive ai fini di verificare se sussiste lo stato di abbandono», disponendo, eventualmente, gli opportuni provvedimenti temporanei nell'interesse del minore: compresa, se del caso, la sospensione della potestà dei genitori. Tali accertamenti, relativi alle condizioni giuridiche del minore, sono intesi tuttavia a conoscere la situazione risultante dagli atti, non già a modificarla.

Nell'altra ipotesi, invece, in cui i genitori non esistono (o perché deceduti e mancano parenti entro il quarto grado, o perché la paternità o maternità non risulti da riconoscimento o da dichiarazione giudiziale), la legge stabilisce (art. 11) che il tribunale provveda immediatamente, senza eseguire ulteriori accertamenti, alla dichiarazione dello stato di adottabilità, risultando la condizione di abbandono del minore dal fatto stesso della mancanza dei genitori. In detta ipotesi, le uniche cautele previste sono quelle di tentare di informare i presunti genitori, se possibile, o comunque quello reperibile, della facoltà di chiedere la sospensione della procedura entro il termine stabilito per provvedere al riconoscimento.

3. Deve altresì rilevarsi che qualunque donna partoriente, ancorché da elementi informali risulti trattarsi di coniugata, può dichiarare di non volere essere nominata nell'atto di nascita. Ove l'ufficiale di stato civile abbia regolarmente redatto l'atto di nascita nei modi dalla legge prescritti per i casi di bambini denunciati come nati da genitori ignoti (artt. 71, 72 e 75 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238), e in difetto del possesso di stato, manca il titolo essenziale perché si possa considerare legittima la maternità. Non risultando il nome della partoriente — anche se si assuma *ex aliunde* essere coniugata — non è possibile individuare il marito della stessa, né rendere operativa la presunzione di paternità di cui all'art. 231 del codice civile.

4. In ordine ai problemi posti, ci si limita a ribadire in generale quanto affermato in precedenza da questa Corte, e cioè che il sistema scelto dal legislatore è ispirato all'essenziale principio che secondo cui «l'adozione deve trovare nella tutela dei fondamentali interessi del minore il proprio centro di gravità; il che significa, tra l'altro, che a questi interessi vanno subordinati tanto quelli degli adottanti (o aspiranti tali) quanto quelli della famiglia d'origine» (sentenza n. 388 del 1988).

5. Ora, nell'ordinanza di rimessione da cui ha origine la presente questione, il Tribunale riferisce che «nell'atto di nascita, formato dall'ufficiale di stato civile su denuncia dell'ostetrica che ha assistito al parto, il bambino è stato indicato come figlio di donna che non intende essere nominata»; che «il Presidente ha delegato i servizi sociali a comunicare alla madre le facoltà spettanti ai sensi dell'art. 11 della legge 4 maggio 1983, n. 184», ma che «la madre non intendeva né riconoscere il figlio, né chiedere la sospensione del procedimento»; per cui il Tribunale «ha dichiarato lo stato di adottabilità», e, decorsi i termini per eventuali opposizioni, ha affermato che «può farsi luogo ad affidamento preadottivo non essendo intervenuto alcun riconoscimento nel frattempo».

6. A questo punto appare evidente che — a prescindere dal problema se il giudice *a quo* fosse ancora legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale di norme incidenti sulla declaratoria dello stato di adottabilità, una volta che questo fosse divenuto definitivo — il Tribunale si trovava di fronte ad una fattispecie la cui disciplina è dettata dal richiamato art. 11 (trattandosi di un'ipotesi di inesistenza giuridica dei genitori), e non invece ad una fattispecie regolata dall'art. 10: pertanto il giudice *a quo* non era tenuto a svolgere gli «approfonditi accertamenti» previsti da detto art. 10 per verificare la sussistenza dello stato di abbandono (dal momento che questo discendeva *in re ipsa* dall'inesistenza di genitori), dovendosi viceversa limitare a dichiarare lo stato di adottabilità senza svolgere ulteriori indagini.

In conseguenza di questo, non solo cade il presupposto interpretativo da cui prende le mosse l'ordinanza di rimessione (che fonda la presunta violazione del diritto alla riservatezza della madre, di cui agli artt. 2 e 31 della Costituzione, nonché l'invocata disparità di trattamento ex art. 3 della Costituzione, sulla ritenuta necessità di svolgere approfonditi accertamenti) ma si era altresì nell'individuare la disposizione da applicare al giudizio *a quo*, che non è l'art. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184, bensì — a quanto risulta dalla descrizione della fattispecie prospettata nell'ordinanza di rimessione — l'art. 11 della stessa legge.

La questione, così come formulata dal giudice *a quo*, va pertanto dichiarata inammissibile.

PIER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 31 della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 27 aprile 1994.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* SANTOSUSSO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 1994.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

94C0522

N. 172

Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994

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

**Sanità pubblica - Provincia autonoma di Bolzano - Riordino della disciplina in materia sanitaria - Mancato adeguamento nei termini di legge ai nuovi principi introdotti - Questioni di legittimità costituzionale non sufficientemente determinate né determinabili - Impossibilità di ritenere oggetto del giudizio di legittimità un mero comportamento omissivo - Inammissibilità.**

(Legge provincia autonoma di Bolzano 2 gennaio 1981, n. 1).

(Statuto speciale Trentino-Alto Adige, art. 9, n. 10, in relazione al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502).

## 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. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 gennaio 1981, n. 1 (Disciplina del servizio sanitario provinciale) per mancato adeguamento ai principi e norme indicati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 settembre 1993, depositato in cancelleria il 5 ottobre successivo ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano e l'atto di intervento della Regione Trentino-Alto Adige;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara, per il ricorrente, l'Avvocato Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano e l'Avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige.

#### *Ritenuto in fatto*

1. Con ricorso regolarmente notificato e depositato il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 gennaio 1981, n. 1 (Disciplina del servizio sanitario provinciale), sul presupposto che la predetta disciplina non si sia adeguata, nel termine prescritto ai nuovi principi contenuti nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria), con conseguente violazione dell'art. 9, n. 10, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), ai sensi dell'art. 97, primo comma, dello stesso Statuto, come attuato dall'art. 2, secondo comma, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Premesso che la materia «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» sarebbe attribuita in parte alla competenza concorrente (art. 9, n. 10, dello Statuto) e per larga parte a quella integrativa e di attuazione (art. 117, secondo comma, della Costituzione; art. 10 dello Statuto), il ricorrente impugna la legge della Provincia di Bolzano 2 gennaio 1981, n. 1, pur se quest'ultima legge, a rigore, dovrebbe essere considerata già abrogata nelle parti contrarie ai nuovi principi posti dalla legislazione statale, direttamente operanti anche nel territorio della Provincia di Bolzano.

Tuttavia, il ricorrente, allo scopo di evitare pregiudizievoli incertezze circa la disciplina legislativa da applicare nella provincia stessa, chiede, in via subordinata e per tuziorismo, che questa Corte dichiari cessata l'efficacia delle disposizioni della predetta legge provinciale diventate costituzionalmente illegittime a seguito dell'omesso adeguamento ai nuovi principi posti dal decreto n. 502 del 1992. Tale omesso adeguamento, ad avviso del ricorrente, si riscontra, tra l'altro, laddove si configura un servizio sanitario provinciale nominalmente separato, non si delinea l'unità sanitaria locale come azienda od ente strumentale della regione e non la si conforma all'art. 3 del citato decreto n. 502, non si disciplina le aziende ospedaliere e i presidi ospedalieri in coerenza con l'art. 4 del medesimo decreto, non si tiene conto dell'avvenuto trasferimento dei beni disposto dall'art. 5 dello stesso decreto e, infine, non si affida a un organismo unico per tutto il territorio regionale i compiti previsti dall'art. 7 del decreto n. 502 del 1992.

2. — Si è regolarmente costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano per chiedere l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza del ricorso.

Dopo aver affermato che la tesi sostenuta dal ricorrente circa l'immediata operatività nel territorio provinciale del decreto legislativo n. 502 del 1992 appare palesemente errata, non rientrando quella considerata in alcuna delle ipotesi di immediata applicabilità previste dall'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 (vista anche l'insostenibilità che nel caso si versi in materia di competenza «integrativa»), la resistente ritiene che il ricorso sia inammissibile per almeno quattro motivi.

La prima ragione d'inammissibilità risiederebbe nel fatto che il ricorso sarebbe stato proposto prima della scadenza del termine per l'adeguamento stabilito dal predetto art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, a norma del quale, una volta stabilito che tale termine è ordinariamente di sei mesi, si fa salvo quello più ampio eventualmente stabilito dalla legge statale innovatrice. E, poiché quest'ultima (cioè il decreto legislativo n. 502 del 1992) prevede nel caso che disposizioni correttive possono essere emanate fino al 31 dicembre 1993, è da tale data che dovrebbe decorrere il termine di novanta giorni per la proposizione del ricorso.

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile per l'estrema genericità della delibera del Consiglio dei ministri relativa alla proposizione del ricorso, non risultando dalla stessa delibera alcuna indicazione sulle disposizioni della legge statale comportanti uno specifico adeguamento da parte delle leggi provinciali e su quelle oggetto di contestazione. E ciò sarebbe in palese contrasto, oltreché con i principi generali sul giudizio di legittimità costituzionale, con l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, che identifica l'oggetto dell'impugnativa governativa nelle «disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate».

Analogo vizio di genericità — e questo è il terzo profilo di inammissibilità — sarebbe imputabile anche al ricorso, dal quale non risulterebbe specificato l'atto impugnato, né emergerebbero le motivazioni poste a base delle censure e le censure stesse.

Infine, il ricorso sarebbe inammissibile poiché, per quanto è dato di capire, le censure riguarderebbero la materia dell'organizzazione del servizio sanitario provinciale, la quale, ai sensi dell'art. 4, n. 7, dello Statuto speciale, è assegnata alla competenza (esclusiva) della Regione Trentino-Alto Adige, peraltro già esercitata, e non a quella assegnata alla Provincia, cui invece il ricorso è stato inammissibilmente indirizzato e notificato.

Nel merito, le censure proposte, oltretutto a titolo esemplificativo (e questo sarebbe ulteriore motivo d'inammissibilità), sarebbero infondate poiché, innanzitutto, il servizio sanitario provinciale è parte integrante del servizio sanitario regionale; e, poi, perché sulla base della legislazione primaria regionale la Provincia può, e non deve, istituire le unità sanitarie locali in aziende ospedaliere; inoltre, perché l'art. 4 del decreto n. 502 non può trovare applicazione nella provincia di Bolzano, non essendovi nel proprio territorio ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione; e, ancora, perché la nuova disciplina dei beni è condizionata all'istituzione delle aziende ospedaliere, verso la quale non ha optato la Provincia; e, infine, perché l'organismo unico per l'intero territorio provinciale esisteva già nella provincia di Bolzano prima del decreto n. 502 del 1992.

La Regione Trentino-Alto Adige ha depositato una «domanda di intervento in giudizio», chiedendo di essere messa in grado di difendere l'integrità delle proprie competenze di fronte a censure di mancato adeguamento, che, in realtà, concernono una materia attribuita alla propria competenza esclusiva. Infatti, anche se il ricorso è stato proposto contro una legge della Provincia di Bolzano, apparendo perciò inammissibile, tuttavia dovrebbe essere consentito l'intervento della Regione, poiché l'eventuale accoglimento dello stesso ricorso investirebbe anche la legislazione regionale, sulla quale poggia quella provinciale contestata.

#### 4. In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie tanto il ricorrente quanto la resistente.

L'Avvocatura dello Stato contesta, in particolare, l'ammissibilità dell'intervento della Regione Trentino-Alto Adige appellandosi alla pregressa giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo, peraltro, la peculiarità della situazione altoatesina. Quanto alle eccezioni proposte dalla Provincia, il ricorrente osserva, innanzitutto, che il termine per ricorrere non può esser spostato per effetto della prevista possibilità di «correzioni». Riguardo, poi, alla censura di genericità, questa risulterebbe priva di valore, ove si considerasse che il Consiglio dei ministri è organo squisitamente politico, le cui deliberazioni non possono contenere indicazioni tecniche specifiche. Più in particolare, l'Avvocatura dello Stato osserva che la controparte non terrebbe conto che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, oggetto del giudizio sarebbe divenuto un comportamento di non adeguamento, e non almeno direttamente le singole disposizioni, sicché non si potrebbe richiedere alla deliberazione governativa la stessa specificità che si esige per l'ipotesi del rinvio ai sensi dell'art. 127, terzo comma, della Costituzione. Del resto, avendo la Provincia resistito pertinentemente nel merito, ciò significherebbe che, quantomeno il ricorso, era sufficientemente chiaro.

La Provincia di Bolzano, nel ribadire nella propria memoria le eccezioni proposte e in particolare quella basata sulla genericità della delibera governativa, ricorda a favore delle proprie tesi la sentenza n. 496 del 1993 di questa Corte. Alla stessa decisione la resistente si richiama laddove la Corte ha affermato che il termine per ricorrere contro un decreto-legge decorre dalla pubblicazione della legge di conversione, poiché è a partire da quest'ultima che gli effetti prodotti divengono stabili. Secondo la Provincia, allorché si prevede la possibilità di provvedimenti «correttivi», peraltro effettivamente adottati nelle more del giudizio, a egual ragione si dovrebbe far decorrere il predetto termine dalla pubblicazione di questi ultimi provvedimenti, poiché non avrebbe senso pretendere dalla Provincia un adeguamento a norme statali che lo stesso legislatore nazionale ha successivamente modificato anche nei loro principi fondamentali.

5. Nel corso dell'udienza tanto il Presidente del Consiglio dei ministri, quanto la Provincia di Bolzano hanno insistito sulle posizioni espresse nelle memorie. Anche la Regione Trentino-Alto Adige, autorizzata a discutere soltanto dell'ammissibilità del proprio intervento, ha ribadito la propria richiesta affermando che il ricorso governativo investe implicitamente le competenze ad essa attribuite in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri. Sospesa l'udienza, la Corte ha immediatamente deciso in camera di consiglio tale questione procedurale rigettando la richiesta con un'ordinanza letta nel corso dell'udienza stessa. La Corte ha, infatti, ritenuto che, avendo il Presidente del Consiglio dei ministri impugnato una legge della Provincia di Bolzano, spettava soltanto a quest'ultima la legittimazione a stare in giudizio; poiché, per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione.

*Considerato in diritto*

1. -- Con ricorso proposto ai sensi dell'art. 97, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), come attuato dall'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 gennaio 1981, n. 1 (Disciplina del servizio sanitario provinciale), per violazione dell'art. 9, n. 10, del citato Statuto speciale, non essendosi la Provincia adeguata nei termini di legge ai nuovi principi introdotti nella materia dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria).

## 2. Il ricorso è inammissibile.

In attuazione dell'art. 97, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 prevede eccezionalmente per le leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano e per quelle della Regione Trentino-Alto Adige un particolare sistema di adeguamento ai principi e alle norme statali costituenti limiti alla legislazione provinciale e regionale di tipo esclusivo o concorrente. Questo sistema comporta, non già l'immediata applicabilità delle ricordate norme statali nel territorio della Regione e delle Province, ma l'insorgere in capo a queste ultime, all'entrata in vigore di quelle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale. Tale obbligo dev'essere soddisfatto, ai sensi dell'art. 2, primo comma, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto legislativo recante i nuovi principi ovvero, nel caso che tale atto disponga diversamente, nel termine più ampio eventualmente fissato dal medesimo atto. Nel frattempo, precisa lo stesso articolo, continuano ad essere applicate le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti. Nel caso che il termine di sei mesi concesso per l'adeguamento trascorra inutilmente, entro i successivi novanta giorni dalla scadenza del medesimo termine le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti non adeguate possono essere impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri in via diretta davanti alla Corte costituzionale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 2, secondo e terzo comma).

Ai sensi dell'art. 2, quarto comma, sono sottratte a questo sistema di adeguamento — e, quindi, sono immediatamente applicabili nel territorio della Regione e delle Province — soltanto le leggi costituzionali, le leggi statali adottate nelle materie nelle quali la Regione e le Province autonome sono attributarie di delega di funzioni statali o di potestà legislativa integrativa delle disposizioni statali, nonché le norme internazionali e comunitarie direttamente applicabili. Lo stesso articolo, al quinto comma, dispone altresì che restano fermi i poteri di ordinanza amministrativa diretti a provvedere a situazioni eccezionali di necessità ed urgenza.

Diversamente da quel che mostra di supporre il ricorrente, non si può dubitare che nel caso in esame venga in questione il particolare sistema di adeguamento e di impugnazione appena descritto, dal momento che deve assolutamente escludersi che ricorra alcuna delle ipotesi elencate nell'art. 2, quarto comma, relative alle leggi statali di immediata applicabilità nel territorio della Regione o delle Province autonome. Infatti, la legge della Provincia di Bolzano n. 1 del 1981, oggetto del ricorso esaminato, è riconducibile all'esercizio della competenza di tipo concorrente attribuita alla stessa Provincia dall'art. 9, n. 10, dello Statuto speciale («igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera»). Non può, pertanto, fondatamente affermarsi che la legge provinciale impugnata sia stata abrogata per effetto del sopravvenire del decreto-legislativo n. 502 del 1992, considerato che non può in alcun modo ritenersi che la materia disciplinata da quella legge sia oggetto di potestà legislativa integrativa o di delega di funzioni statali.

3. — Contrariamente a quanto sostenuto dalla Provincia di Bolzano nella sua prima eccezione di inammissibilità, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri introduttivo del presente giudizio è stato proposto nei termini prescritti dall'art. 2, secondo e terzo comma, del decreto legislativo n. 266 del 1992.

Secondo l'art. 2, primo comma, del decreto ora citato i sei mesi per adempiere l'obbligo di adeguamento iniziano a decorrere dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto legislativo contenente i principi e le norme costituenti limiti alla legislazione regionale o provinciale, vale a dire, con riferimento al caso di specie, dal giorno della pubblicazione del decreto legislativo n. 502 del 1992 (30 dicembre 1992). Come è stato prima ricordato, ai sensi del secondo e terzo comma del medesimo art. 2, il termine per l'impugnazione diretta, da parte del Governo, delle disposizioni legislative regionali o provinciali non adeguate è di novanta giorni dalla scadenza del precedente termine semestrale. E poiché il ricorso è stato notificato a quest'ultima il 28 settembre 1993, non v'è dubbio che siano stati rispettati i termini prescritti dal ricordato art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

Né può ritenersi fondato l'argomento addotto dalla Provincia di Bolzano, secondo il quale — poiché l'art. 1, quarto comma, della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, stabilisce che «disposizioni correttive» dei decreti delegati emessi sulla base della stessa legge (quindi del decreto n. 502 del 1992) possono essere emanate, ovviamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal medesimo art. 1, con ulteriori decreti legislativi da adottarsi fino al 31 dicembre 1993, è da quest'ultima data che dovrebbe iniziare a decorre il termine semestrale per l'adeguamento delle leggi regionali o provinciali.

In realtà, il 31 dicembre 1993 è il termine ultimo dato al Governo per l'esercizio della delega prevista dall'art. 1 della legge n. 421 del 1992 in relazione a eventuali ulteriori decreti volti a correggere disposizioni emanate, nell'esercizio della medesima delega, con precedenti decreti delegati. Si tratta di un'evenienza del tutto concepibile nell'ambito della delegazione legislativa, che tuttavia non può condurre a ipotizzare che i decreti soggetti a eventuali correzioni, entro i limiti temporali ultimi concessi per lo svolgimento del potere delegato, possano esser considerati per ciò stesso come atti provvisori. Al contrario, ciascun decreto legislativo delegato, una volta emanato, è un atto legislativo a sé stante, potenzialmente idoneo a produrre effetti normativi stabili nell'ordinamento giuridico, allo stesso modo di una comune legge ordinaria. Pertanto, poiché l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, prima ricordato, fa decorrere il termine semestrale di adeguamento dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dei singoli atti legislativi, è dal 30 dicembre 1992, data di pubblicazione del decreto legislativo n. 502 del 1992, che deve iniziare la decorrenza della sequenza dei termini per l'impugnazione effettuata con il ricorso in esame.

Le argomentazioni ora svolte dimostrano la netta differenza del caso ora esaminato con quello oggetto della decisione n. 496 del 1993 di questa Corte, invocata dalla Provincia di Bolzano nella sua memoria di udienza. Allora, avendo di fronte a sé il problema della tempestività di un adeguamento delle leggi provinciali a principi posti con un decreto-legge, questa Corte ha affermato che «non si può ragionevolmente sostenere che, quando il nuovo principio limitativo delle competenze provinciali sia introdotto con un decreto-legge, il termine per l'adeguamento da parte del legislatore provinciale, ai sensi del ricordato art. 2 delle norme di attuazione, debba iniziare a decorrere dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del medesimo decreto-legge. Infatti, sarebbe del tutto irragionevole pretendere che il legislatore provinciale faccia affidamento, ai fini dell'opera di adeguamento delle proprie discipline normative, su disposizioni, come quelle del decreto-legge, che sono efficaci soltanto in via provvisoria e che, per effetto dell'eventuale mancata conversione in legge, potrebbero successivamente perdere ogni efficacia sin dalla loro origine». È evidente che queste considerazioni, riferibili a un atto provvisorio e di per sé non idoneo a produrre norme stabilmente vigenti nell'ordinamento, non possono essere estese a un atto, come il decreto legislativo, al quale non sono minimamente attribuibili i predetti caratteri.

4. — L'inammissibilità del ricorso deriva, invece, dal fatto che, con riguardo al testo della delibera del Consiglio dei ministri posta a base del ricorso stesso, le questioni di legittimità costituzionale, non risultano sufficientemente determinate, né determinabili, nella loro sostanza.

Questa Corte ha recentemente ribadito (v. sent. n. 496 del 1993), in conformità a una giurisprudenza costante, che, collocandosi in un quadro connotato dal carattere tassativo delle competenze di ordine costituzionale, la deliberazione del Consiglio dei ministri, da adottare in previsione del ricorso di legittimità costituzionale nei confronti di leggi regionali o provinciali, ha il suo fondamento in un'esigenza, non di natura formale, ma di sostanza, connessa all'importanza dell'atto di impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale. La stessa Corte ha, anzi, precisato nella medesima sentenza che «trattandosi di una decisione dell'organo costituzionale investito della direzione politica nazionale, al quale nella specie spetta, in rappresentanza dell'unità dell'ordinamento statale, il potere di sollecitare la reintegrazione dell'ordine costituzionale che si assume lesa da una legge regionale (o provinciale), la deliberazione del Consiglio dei ministri comporta una scelta di politica istituzionale diretta a presfigurare, quantomeno nelle sue linee essenziali, la violazione ipotizzata, al fine di delimitare con sufficiente chiarezza l'oggetto della questione che si intende sollevare e che verrà definita nei suoi termini di legge nel successivo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso l'indicazione delle disposizioni legislative sospette d'inconstituzionalità e delle disposizioni costituzionali che si assumono violate (art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

Se si applicano questi principi al caso di specie, risulta che la delibera del Consiglio dei ministri posta a base del ricorso introduttivo del presente giudizio omette gli elementi minimi in base ai quali sia possibile determinare con sufficiente chiarezza l'oggetto della questione che si intendeva sollevare. Infatti, dall'estratto conforme al verbale, depositato in giudizio, risulta che il Consiglio dei ministri, in data 24 settembre 1993, ha approvato la «determinazione di promuovere ricorso per legittimità costituzionale avverso la legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 gennaio 1981, n. 1, recante disciplina del servizio sanitario provinciale». È agevole osservare che, a differenza del caso deciso

con la sentenza n. 496 del 1993 di questa Corte, nella delibera appena citata manca del tutto qualsiasi riferimento al parametro costituzionale o, più precisamente, alle disposizioni di legge statale contenenti i principi o le norme cui occorreva adeguare la legislazione provinciale contestata. Inoltre, non si rivela sufficientemente chiara neppure l'indicazione dell'oggetto dell'impugnazione, sia perché la legge provinciale n. 1 del 1981 consta di molteplici articoli dal contenuto assai diverso fra loro (ripartizione delle funzioni tra Provincia e comuni, organizzazione dei servizi gestiti dalla provincia e di quelli gestiti dalle Unità sanitarie locali, procedure di programmazione, prestazioni sanitarie e livelli di assistenza, etc.), sia perché la stessa legge è stata sottoposta a numerose modificazioni succedutesi in un arco di tempo oscillante fra il 1982 e il 1993. In altri termini, sotto il profilo da ultimo accennato, la semplice indicazione della legge provinciale «non adeguata» non rende sufficientemente determinabile nei suoi elementi essenziali l'oggetto della questione di legittimità costituzionale che si era deciso di sollevare in sede di Consiglio dei ministri.

Questa conclusione non si basa su una pretesa equiparazione dei requisiti di determinatezza richiesti per la delibera del Consiglio dei ministri susseguente al rinvio della legge regionale ai sensi dell'art. 127, terzo e quarto comma, della Costituzione (o delle corrispondenti norme contenute in altri Statuti speciali). Come ha osservato l'Avvocatura dello Stato, quest'ultima ipotesi è particolarmente connotata dall'inserimento della promozione della questione di costituzionalità nell'ambito di un procedimento di formazione di una determinata legge regionale e, pertanto, comporta una puntuale definizione dei termini del giudizio in relazione alle singole disposizioni che si intendono censurare. Tuttavia, la particolare disciplina dell'impugnazione delle leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige prevista dall'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 non modifica — né potrebbe modificare — il principio secondo il quale il giudizio di legittimità costituzionale promosso direttamente dallo Stato o dalle regioni (o dalle province autonome) è un giudizio basato sulla domanda o, più propriamente, in via di azione. Pertanto, se pure in modo sintetico, la deliberazione del Consiglio dei ministri volta a promuovere il giudizio di costituzionalità nei modi previsti dal citato art. 2 deve indicare, oltre alla legge regolante la materia di competenza delle province autonome o della Regione Trentino-Alto Adige non sottoposta al dovuto adeguamento, le disposizioni statali innovative comportanti la predetta attività legislativa di adeguamento.

In conseguenza di ciò non può riconoscersi fondamento all'osservazione formulata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale, a seguito dell'entrata in vigore delle norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige contenute nell'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi regionali o provinciali «non adeguate» sarebbe divenuto, più propriamente, il comportamento omissivo tenuto dal legislatore regionale o provinciale. Infatti, per quanto sia indubbiamente che l'individuazione dell'oggetto dell'impugnazione comporti una maggiore elasticità nel caso in cui questo consiste nelle «disposizioni legislative regionali o provinciali non adeguate», per usare l'espressa dizione contenuta nell'art. 2, secondo comma, del decreto legislativo n. 266 del 1992, tuttavia ciò non può condurre fino al punto di ritenere che, allo stesso modo del conflitto di attribuzione, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale possa essere dato da un comportamento. Sulla base dei principi costituzionali posti a base di tale giudizio, puntualmente svolti dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il controllo di legittimità costituzionale di competenza di questa Corte non può avere ad oggetto altro che atti legislativi e le disposizioni normative in essi contenute, tanto se il giudizio è in via incidentale, quanto se è in via principale.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 gennaio 1981, n. 1 (Disciplina del servizio sanitario provinciale), sollevata, per violazione dell'art. 9, n. 10, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in relazione al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 27 aprile 1994.

*Il Presidente: CASAVOLA*

*Il redattore: BALDASSARRE*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 5 maggio 1994.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOLA*

n. 173

*Sentenza 27 aprile-5 maggio 1994***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Fallimento - Amministrazione straordinaria - Liquidazione coatta amministrativa - Commissario straordinario - Omessa previsione dell'obbligatorietà in ogni caso della preventiva audizione del debitore per il compimento di atti tra cui la transazione - Richiesta di pronuncia additiva - Non identificabilità di uno specifico interesse del debitore come in altre fasi e procedure concorsuali - Disciplina differenziata giustificata da uno specifico interesse pubblico (vedi sentenza n. 218/1991) - Non fondatezza.**

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 206, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

**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. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

**SENTEZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 206, secondo comma, del r.d. 16 marzo n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso con ordinanza emessa il 22/4-13/5/1993 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Maiocco Gianfranco, in proprio e nella qualità, contro il Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato ed altri, iscritta al n. 778 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1994.

Visti gli atti di costituzione di Maiocco Gianfranco, in proprio e nella qualità, della s.p.a. Barclays Financial Service Italia e di Pandiani Luciano, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1994 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi l'avv. Marcello Adornato per Maiocco Gianfranco, l'avv. Giuliano Berruti per la s.p.a. Barclays Financial Service Italia, l'avv. Alberto Jorio per Pandiani Luciano e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. A seguito di ricorso di Maiocco Gianfranco, quale amministratore e socio accomandatario della società SICMU s.a.s. di G. Maiocco & C. in amministrazione straordinaria, diretto all'annullamento del decreto del 2 agosto 1991 con cui il Ministro dell'industria, commercio e artigianato autorizzava il commissario straordinario della società suddetta a transigere le controversie pendenti nei confronti del Gruppo Barclays accettando la proposta transattiva formulata dalla Barclays Bank - ricorso fondato (tra l'altro) sulla doglianza, espressa dal ricorrente, di non essere stato messo a conoscenza dell'operazione, se non successivamente alla sua definizione - l'adito T.A.R. del Lazio ha sollevato, con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 206, comma 2, r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (legge fallimentare) in via principale nella parte in cui, nel precisare la procedura da seguire per il compimento degli atti indicati nell'art. 35 l. fall., non prevede nel suo contesto anche l'audizione del debitore; in via subordinata, nella parte in cui, nel richiamare l'art. 35 et al. per l'individuazione degli atti cui applicare la procedura prevista dal medesimo art. 206, comma 2, non prevede altresì il richiamo dell'ultimo comma dell'art. 35 stesso.

In particolare il tribunale rimettente — affermata pregiudizialmente la propria giurisdizione e respinta preliminarmente l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della società Barclays, costituita in giudizio, sul rilievo che l'avvenuta esecuzione della transazione non escludeva che la stessa potesse essere privata *ex tunc* del relativo fondamento giuridico con conseguente piena efficacia ripristinatoria della situazione *qua ante* — osserva nel merito che la dogliana del ricorrente avrebbe dovuto ritenersi infondata giacchè la normativa vigente non prescrive, per atti quali la transazione stipulata dal commissario straordinario, la previa audizione dell'amministratore della società in liquidazione. Infatti il rinvio operato dall'art. 206 I. fall. al precedente art. 35 riguarda unicamente la determinazione degli atti da sottoporre alla relativa procedura, con esclusione quindi della disposizione dell'ultimo comma dell'art. 35 stesso; che (per un serie di atti, tra cui la transazione, compiuti dal curatore fallimentare nell'ordinaria procedura fallimentare) prevede che venga sentito ove possibile il fallito.

Ma in tale parte l'art. 206, comma 2, cit. contrasta con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede nel suo contesto, per il compimento degli atti ivi indicati, anche l'audizione del debitore (sottoposto a liquidazione coatta amministrativa o ad amministrazione straordinaria). In particolare il T.A.R. rimettente richiama la decisione di questa Corte (n. 181 del 1987), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 209, comma 1, I. fall., applicato all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, nella parte in cui non prevede che l'imprenditore individuale o gli amministratori della società o della persona giuridica soggetti ad amministrazione straordinaria siano sentiti dal commissario con riferimento alla formazione dello stato passivo. La *ratio* sulla quale è stato ritenuto fondato il dubbio di incostituzionalità dell'art. 209, comma 1, può riproporsi secondo il TAR rimettente anche nei confronti dell'art. 206, comma 2, essendo del tutto irragionevole che l'imprenditore individuale o gli amministratori della società in amministrazione straordinaria debbano essere sentiti dal Commissario per quanto concerne la formazione dello stato passivo (tra cui rientra l'elenco dei crediti ammessi o respinti) e non lo debbano essere, invece, per il compimento degli atti di cui all'art. 35 I. fall., mediante i quali si può incidere parimenti sull'ammissione o meno di crediti. Inoltre la prescrizione che solo il fallito debba essere previamente sentito nell'ordinaria procedura fallimentare, seppur «in quanto possibile» (*ex art. 35, u. co.*), comporta anche una irragionevole disuguaglianza tra debitori in relazione al tipo di procedura concorsuale, se quella ordinaria fallimentare o quella di liquidazione coatta amministrativa (a cui l'amministrazione straordinaria è sostanzialmente equiparata). Altresì appare ingiustificata la mancata partecipazione in ogni caso alla relativa procedura di detti soggetti, quando ormai anche per procedimenti di modesta entità economica viene assicurato il diritto degli interessati a parteciparvi (v. art. 7 I. 7 agosto 1990 n. 241). Sotto altro profilo poi la mancata possibilità a favore del debitore (sottoposto a liquidazione coatta amministrativa o ad amministrazione straordinaria) di esporre le proprie ragioni in occasione del compimento degli atti di cui all'art. 35 I. fall. viene a compromettere in modo rilevante anche la tutela giurisdizionale *ex art. 24 Cost.* giacchè, qualora tali ragioni fossero esposte, i relativi organi della procedura potrebbero operare una più ponderata valutazione della proposta transattiva e della sua convenienza in relazione ai vari interessi da tener presenti.

In via subordinata ritiene poi il T.A.R. rimettente che l'art. 206, 2 comma, contrasti con gli evocati parametri nella parte in cui richiama il precedente art. 35 solo per la individuazione degli atti cui è applicabile la procedura, senza prevedere anche l'audizione del fallito o debitore in quanto possibile, così come contempla l'ultimo comma di quest'ultima disposizione. È infatti irragionevole una maggior tutela del fallito nella procedura ordinaria (sia pure nei limiti di cui all'art. 35, ultimo comma, I. fall.) rispetto al debitore sottoposto a liquidazione coatta amministrativa o ad amministrazione straordinaria richiedendosi per tutti il presupposto comune dello stato di insolvenza.

La questione è rilevante — precisa infine il TAR rimettente — anche perchè non è condivisibile l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la mancata audizione del fallito non incide sulla validità dell'eventuale transazione non di meno stipulata dal curatore fallimentare, essendo invece preferibile la diversa interpretazione secondo cui l'autorità preposta alla procedura deve valutare se l'audizione del fallito sia possibile e, qualora sia mancata ogni valutazione o sia stata omessa tale audizione nonostante il risultato positivo della relativa valutazione, l'autorizzazione che ne sia seguita è invalida.

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

Innanzi tutto l'Avvocatura ritiene che il ricorrente Maiocco — che ha proposto ricorso «in proprio e quale amministratore e socio accomandatario della s.a.s. SICMU di G. Maiocco & C.» — non è in realtà legittimato a rappresentare la società, come organo in carica della stessa in quanto questa è rappresentata solo dal commissario. Né resieduta la legittimazione in proprio in quanto socio accomandatario responsabile per i debiti della società non avendo lo stesso Maiocco addotto tale ragione di legittimazione.

Inoltre il Maiocco non può dolersi (perchè assai estraneo) del fatto che la s.a.s. Siemu (già sottoposta a procedura fallimentare prima ancora che ad amministrazione straordinaria) abbia transatto una controversia con la Barclays Bank, relativa alla revocatoria azionata dal curatore dell'anteriore fallimento in quanto le revocatorie fallimentari sono esperte non certo a vantaggio del fallito (e men che mai degli ex amministratori o dei soci della società fallita), bensì esclusivamente nell'interesse della amministrazione fallimentare (o straordinaria) e della massa dei creditori. Infine — come ulteriori profilo di inammissibilità — l'Avvocatura censura l'ordine logico in cui sono state esaminate le censure mosse dal ricorrente nei confronti dell'atto autorizzatorio impugnato perché il TAR rimettente avrebbe dovuto valutare preliminarmente il secondo motivo del ricorso (attinente alla convenienza della transazione) e non già il primo (relativo alla fase istruttoria della proposta transattiva); infatti la reiezione del secondo motivo avrebbe assorbito l'esame del primo motivo.

Nel merito l'Avvocatura ritiene non fondata la questione di costituzionalità perchè il giudice rimettente muove dal presupposto non condivisibile di un diretto interesse del fallito a far valere il suo punto di vista in occasione della adozione degli atti e provvedimenti di cui all'art. 35 l. fall. Invece il fallito è sentito, quando espressamente previsto dalla l. fall., soltanto in funzione dell'interesse della procedura (e quindi del ceto creditorio), non già del suo stesso interesse, dovendo in particolare escludersi che le ragioni fatte valere dal debitore in sede di formazione dello stato passivo possano legittimarla, ove quel le ragioni siano (anche ingiustamente) disattese, ad impugnare in qualsiasi modo lo stato passivo stesso. Dunque, l'ipotizzato vizio consistente nella omessa audizione del fallito (o del soggetto sottoposto ad amministrazione straordinaria) non potrebbe in alcun caso esser fatto valere con una autonoma azione di nullità, ma potrebbe al più essere dedotto solo con altro rimedio (quale l'impugnazione ex art. 100 l. fall. dei crediti ammessi); ciò peraltro soltanto in caso di mancata audizione del fallito nella formazione dello stato passivo, mentre nel diverso contesto dell'art. 35 l. fall. la mancata audizione non può avere neppure tale rilevanza indiretta.

Da ultimo rileva l'Avv.ra che la specialità della procedura di amministrazione straordinaria esclude che possa essere invocata la disciplina del fallimento come *tertium comparationis*.

3. Si è costituita la parte privata Maiocco aderendo alla prospettazione dell'ordinanza e chiedendo la declaratoria di incostituzionalità della norma censurata.

4. — Si è costituita anche la procedura di amministrazione straordinaria della SICMU s.a.s. in persona del Commissario liquidatore chiedendo (anche con successiva memoria) che la questione sia dichiarata infondata ed in particolare sostenendo che l'omissione, nell'art. 206 l. fall., della previsione di consultazione dell'imprenditore è riconducibile alla più accentuata autonomia riconosciuta dalla legge al commissario liquidatore (nella procedura di liquidazione coatta amministrativa e di amministrazione straordinaria) rispetto a quella riservata al curatore e si giustifica con riferimento ai diversi presupposti e alle differenti finalità che presiedono alle rispettive procedure.

5. Si è costituita infine la società Barclays Financial Services Italia s.p.a. eccependo pregiudizialmente l'inammissibilità della questione di costituzionalità per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo* giacchè l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 206, comma 2, l. fall. non potrebbe esplicare quella efficacia ripristinatoria della situazione quante, con restituzione innanzi tutto delle somme versate, postulata dall'ordinanza di rimessione; né sarebbe possibile far valere una responsabilità civile per colpa del commissario liquidatore che ha legittimamente operato sulla base della normativa vigente.

Nel merito la difesa della società ha poi chiesto che la questione sia dichiarata comunque non fondata, sostenendo in particolare essere di versa la posizione dell'impresa o della società soggetta ad amministrazione straordinaria in ordine al compimento degli atti indicati nell'art. 35 l. fall. In questa ipotesi, infatti, non viene in rilievo la determinazione dello stato di insolvenza o la quantificazione dell'esposizione debitoria, ma il compimento di operazioni di gestione del patrimonio che la legge ha voluto affidare ad un organo appositamente istituito in vista della rilevanza degli interessi pubblici coinvolti nell'amministrazione straordinaria; non è invece configurabile un interesse concreto e giuridicamente rilevante a che il debitore assoggettato alla procedura sia sentito in occasione del compimento delle singole operazioni che la legge attribuisce al Commissario sotto la vigilanza dell'autorità amministrativa. D'altra parte nell'amministrazione straordinaria a differenza che nel fallimento prevale l'elemento pubblicistico, sicchè appare logico che venga data minore importanza all'audizione degli amministratori di un'impresa o di una società che sono stati estromessi dalla gestione, prevedendo la legge altri e più penetranti tipi di controllo funzionalizzati al coordinamento dell'amministrazione straordinaria dell'impresa in crisi con gli interessi della pubblica economia e dell'occupazione.

*Considerato in diritto*

1. È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 206, comma 2, r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (legge fallimentare) nella parte in cui non prescrive, obbligatoriamente e in ogni caso, la previa audizione del debitore sottoposto a liquidazione coatta amministrativa o ad amministrazione straordinaria per il compimento degli atti indicati dalla medesima disposizione (tra cui le transazioni) per sospetta violazione:

del principio di ragionevolezza perché è prevista (dal successivo art. 209, comma 1, come emendamento dalla sentenza n. 181 del 1987 di questa Corte) tale audizione per la formazione dello stato passivo e non invece anche per il compimento di atti (quali quelli indicati dall'art. 35) che possono incidere parimenti sull'ammissione, o meno, di crediti con conseguente ingiustificato sacrificio degli interessi del debitore medesimo;

del diritto alla tutela giurisdizionale perché il debitore non è posto nella condizione di esporre le sue ragioni che potrebbero indurre gli organi della procedura di liquidazione ad una diversa valutazione degli atti da compiere, tanto più che analoga partecipazione è in generale prevista in procedimenti amministrativi di minor rilievo (ex art. 71, n. 241/90);

del principio di egualianza perché, mentre è previsto che il fallito sia sentito, seppur «in quanto possibile», in relazione al compimento degli atti di cui all'art. 35 l. fall., analoga audizione non è prescritta per il debitore sottoposto a liquidazione coatta amministrativa o ad amministrazione straordinaria.

In via subordinata il medesimo art. 206 cit. è poi censurato (in riferimento ai medesimi parametri) nella parte in cui richiama il precedente art. 35 solo per la individuazione degli atti cui è applicabile la procedura, senza prevedere anche l'audizione del fallito o debitore «in quanto possibile», secondo quanto contemplato dall'ultimo comma di quest'ultima disposizione, per sospetta violazione:

del principio di egualianza per l'ingiustificata disciplina differenziata applicabile al fallito ed al debitore sottoposto a liquidazione coatta amministrativa o ad amministrazione straordinaria dovendo il primo essere sentito «in quanto possibile» nei casi di cui all'art. 35, u. co., mentre del secondo non è in nessun caso prevista l'audizione;

del diritto alla tutela giurisdizionale (sotto il medesimo profilo indicato in via principale).

2. Premesso che le censure di incostituzionalità, ancorchè riferite testualmente al solo art. 206, comma 2, l. fall., devono in realtà intendersi proposte (come indirettamente può desumersi dalla stessa ordinanza) con riguardo al combinato disposto dalla medesima norma e dell'art. 1, comma 6, d.l. 30 gennaio 1979 n. 26, convertito in legge 3 aprile 1979 n. 95, che ne statuisce l'applicabilità alla procedura di amministrazione straordinaria, vanno pregiudizialmente esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione di costituzionalità come sopra posta. Deve in particolare verificarsi se la questione di costituzionalità sia inammissibile: a) per difetto di rilevanza, perché un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata non potrebbe incidere sull'efficacia e sulla validità dell'intervenuta transazione; b) per difetto di legittimazione ad agire del ricorrente nel giudizio amministrativo proposto innanzi al TAR Lazio, giudice rimettente; c) per difetto di interesse ad agire del ricorrente medesimo perché la transazione autorizzata con l'atto impugnato afferisce al (precedente) esercizio di una revocatoria fallimentare; d) (ancora) per difetto di rilevanza sotto il profilo che il corretto ordine logico dell'esame delle censure mosse dal ricorrente nei confronti del decreto ministeriale impugnato avrebbe richiesto che il giudice rimettente avesse preliminarmente valutato il secondo motivo del ricorso, attinente alla convenienza della transazione, e non già il primo, relativo alla fase istruttoria della proposta transattiva.

3. — Nessuna di tali eccezioni può essere accolta.

In generale sia il riscontro dell'interesse ad agire che la verifica della legittimazione delle parti sono rimessi alla valutazione del giudice rimettente attenendo entrambi alla rilevanza dell'incidente di costituzionalità e non sono suscettibili di riesame ove sorretti da una motivazione non implausibile (v. sent. n. 124 del 1968, n. 17 del 1960, n. 24 del 1959), qual è quella nella specie espressa dal TAR nell'ordinanza di rimessione.

3.1. — D'altra parte mette conto rilevare, quanto all'incidenza del domandato annullamento dell'impugnata autorizzazione ministeriale sulla validità della transazione, che ciò rappresenta un *posteriori* rispetto alla pronuncia richiesta al tribunale rimettente e costituisce questione (eventualmente) rimessa alla giurisdizione di altro giudice secondo il criterio di riparto affermato da ultimo dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sent. n. 5223 del 1989); criterio questo che postula uno sdoppiamento di giurisdizione con riferimento, da un lato, agli atti amministrativi adottati nel

quadro della procedura di liquidazione e, dall'altro, ai negozi di diritto privato attinenti ai diritti soggettivi patrimoniali posti in essere nello stesso contesto. E quanto alla effettiva in cidenza, in tesi, sulla transazione della mancata audizione del debitore, nonché quanto al soggetto, in ipotesi, legittimato a farla valere, il (motivo to e non implausibile) convincimento espresso dal T.A.R. rimettente, se non è in sintonia con la giurisprudenza e la dottrina prevalenti sul tema del la validità in generale della transazione stipulata dal curatore fallimentare senza la previa audizione del fallito, trova però un indiretto coh forte in quell'altro indirizzo giurisprudenziale che riconosce in testa anche al debitore legittimazione ed interesse ad impugnare davanti al giudice amministrativo proprio i provvedimenti di autorizzazione al compimento di atti della procedura di amministrazione straordinaria (Cass. S.U. n. 12068/90). Mentre, d'altro canto, la individuazione del soggetto legittimato a far valere davanti al giudice ordinario le conseguenze in tesi derivanti sulla transazione dall'eventuale accoglimento di siffatta impugnazione è problema di competenza di quest'ultimo giudice.

3.2. — Parimenti non implausibile è l'asserita legittimazione del Maiocco, quale amministratore della società SICMU in amministrazione straordinaria, a dolersi della mancata previa audizione della società stessa, atteso che il soggetto al quale fa riferimento l'art. 35 cit. è l'imprenditore assoggettato alla procedura concorsuale, ovviamente rappresentato — come in tutti gli altri casi di sopravvivenza in capo ad esso di una legittimazione straordinaria a contrapporsi in proprio alla proce dura medesima — in persona di sé stesso, se soggetto fisico, o dei suoi organi istituzionali, se persona giuridica. Come del resto riconosciuto da questa stessa Corte, quando (sent. n. 181 del 1987) ha affermato, proprio riguardo alla fattispecie parallela dell'art. 209 l. fall. oggi invocata, essere «d'uopo che il commissario formi, con l'intervento dell'imprenditore individuale o degli amministratori della società o della persona giuridica in amministrazione straordinaria, l'elenco dei creditori ammessi o respinti ...».

3.3. Quanto infine agli ulteriori profili di inammissibilità è sufficiente rilevare che l'apprezzamento dell'origine della pretesa transatta (assertivamente derivante dal precedente esecizio di un'azione revocatoria fallimentare) come ragione idonea ad escludere ogni interesse della società ricorrente all'annullamento della transazione è questione rimessa al giudice (in ipotesi) successivamente adito per la declaratoria di invalidità dell'atto stesso. Nè è censurabile in questa sede (sent. 43/93; sent. 73/91) l'ordine delle questioni, seguito dal TAR rimettente, peraltro del tutto plausibilmente, atteso che il primo motivo di ricorso era di carattere procedimentale sicchè l'eventuale suo accoglimento avrebbe comportato l'annullamento della autorizzazione impugnata, con assorbimento del, secondo motivo concernente la valutazione di convenienza, o meno, della transazione autorizzata.

4. Nel merito le questioni, sia principali che subordinate, sono tutte non fondate.

4.1. — La censura di irragionevolezza intrinseca (art. 3 Cost.) poggia sul rilievo che una volta ritenuto da questa Corte (sent. n. 181 del 1987) costituzionalmente obbligata la previa audizione del debitore ai fini della formazione dello stato passivo sarebbe contraddittorio non riconoscerla obbligata anche in sede di autorizzazione alla transazione, quest'ultima non potendo non influire sullo stato passivo stesso.

Questa prospettata contraddittorietà svela però la sua inconsistenza se sol si considera che la formazione dello stato passivo (art. 95 l. fall.) costituisce un atto del tutto diverso dalla transazione sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo. L'accostamento tra tali due atti (enfatizzato dal T.A.R. rimettente) è meramente empirico e fattuale nel senso che la transazione, determinando modifiche di situazioni soggettive afferenti alla procedura concorsuale comporta, o può comportare, effetti conseguenziali sullo stesso stato passivo o sulla massa attiva. Ma si tratta di un'incidenza indiretta e mediata e variamente articolata secondo le contingenze del caso concreto, potendo in ipotesi la transazione riguardare unicamente crediti della procedura ovvero debiti della stessa già ammessi allo stato passivo (sicchè nell'un caso nessuna alterazione ne conseguì sullo stato passivo e nell'altro il debitore assoggettato alla procedura deve essere già stato sentito). Ove poi dalla transazione — che in ipotesi avesse ad oggetto debiti non ancora ammessi — residuasse una situazione complessiva di debito per la procedura, questa dovrebbe comunque transitare attraverso l'ammissione allo stato passivo (atteso che in tale evenienza l'art. 95 l. fall. non soffre eccezione) sicchè è fatto salvo il diritto del debitore assoggettato alla procedura di conoscere ogni credito ammesso destinato a concorrere al riparto.

Diverso è poi l'interesse del debitore ad essere previamente sentito nelle due fattispecie. Nella formazione dello stato passivo il debitore ha interesse ad avere piena conezza della estensione della situazione debitoria in prospettiva della (ordinaria) sua responsabilità patrimoniale, dopo la restituzione *in bonis*, per i crediti (o la parte dei crediti) non soddisfatti; interesse che è riconosciuto (dal legislatore nell'art. 95 legge fall. e, dopo il cit. intervento di questa Corte; anche dall'art. 209 legge fall.) con l'attribuzione di una situazione tutelata nella forma dell'obbligo della previa

audizione del debitore stesso. Viceversa nella transazione non è identificabile un interesse se di identico o analogo contenuto, ma semmai un altro interesse (quale quello alla conoscenza anticipata di dati informativi relativi ad un atto che potrebbe avere un'incidenza indiretta sulla situazione debitoria complessiva) che il legislatore può apprezzare in termini diversi da quello afferente la formazione dello stato passivo.

In conclusione l'obbligo di audizione (affermato nella formazione dello stato passivo) non necessariamente deve estendersi alla fase relativa alla autorizzazione alla transazione (o agli altri atti elencati nell'art. 35 l. fall.) data la diversità delle due situazioni complessivamente considerate.

4.2. — Quanto alla dedotta violazione del diritto alla tutela giurisdizionale si può osservare che, se la censura deve intendersi più specificamente riferita alla mancata audizione del debitore — in sé considerata — nello svolgimento del procedimento di autorizzazione alla transazione, la invocazione dell'art. 24 Cost. non è pertinente perché il riconoscimento, o meno, nella fattispecie di un interesse tutelato del debitore in proprio, distinto e autonomo rispetto a quello della procedura sulla quale ricadono direttamente gli effetti della transazione, attiene alla posizione del debitore nel corso ed all'interno del procedimento amministrativo, mentre la proiezione della stessa nel processo rappresenta soltanto una mera conseguenza futura ed ipotetica sicché la dogliananza di denegata tutela giurisdizionale rimane estranea alla fase amministrativa qui considerata. Né è utile evocare — come fa il T.A.R. rimettente — la legge n. 241 del 1990, che (all'art. 7) prescrive il previo avviso di avvio del procedimento amministrativo ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale (nella specie l'autorizzazione ministeriale) è destinato a produrre effetti diretti, perché tali sono quelli che si determinano per la procedura rappresentata dai suoi organi e non già per il debitore personalmente.

Se invece si vuole intendere la censura in esame come formulata con riferimento al generale accesso ai mezzi di tutela giurisdizionale, essa è comunque infondata alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione (sent. n. 12068 del 1990 cit.) che riconosce la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine al ricorso del debitore che tale provvedimento impugni.

Per le medesime ragioni la questione di costituzionalità è poi non fondata anche nella prospettazione subordinata del giudice rimettente che rappresenta null'altro che un'ipotesi alternativa di pronuncia additiva sul ritenuto (ma insussistente) presupposto del *vulnus* del diritto alla tutela giurisdizionale.

4.3. — Infine non sussiste la violazione del principio di egualianza (dedotta con le medesime argomentazioni sia in via principale che subordinata e quindi suscettibile di esame congiunto) sotto il profilo che nel fallimento (art. 35 ult. comma) il debitore deve essere sentito «in quanto possibile», mentre nella amministrazione straordinaria non ne è prevista affatto l'audizione.

La censura è destituita di fondamento perché le innegabili differenze strutturali tra le due procedure rendono sufficiente ragione di un diverso apprezzamento degli obblighi gravanti rispettivamente sul curatore fallimentare e sul commissario liquidatore.

Questa Corte (sent. n. 218 del 1991) ha già avuto modo di evidenziare la peculiare finalità della procedura di amministrazione straordinaria che — a differenza del fallimento — persegue l'obiettivo — quando possibile — del salvataggio e risanamento dell'impresa in crisi, sottolineando in special modo la «...subordinazione dell'interesse particolare dei creditori dell'imprenditore in disesso ad interessi più generali, correlati al mantenimento in vita dell'impresa...»; ed è questo coinvolgimento di uno specifico interesse pubblico che giustifica la disciplina differenziata in ordine alla previa audizione del debitore (profilo questo peraltro non di maggiore momento rispetto ad altri aspetti differenziali presi in considerazione dalla medesima pronuncia, quali quelli afferenti ai meccanismi di partecipazione e di consenso dei creditori alla determinazione di continuare l'esercizio dell'impresa, previsti dall'art. 90 l. fall. soltanto per il fallimento e non anche per l'amministrazione straordinaria).

Quindi, mentre nel fallimento il legislatore ha ritenuto di porre uno specifico obbligo di diligenza per il curatore imponendogli (seppur solo in quanto possibile) di sentire previamente il fallito (al fine di acquisire utili elementi informativi per valutare l'opportunità, o meno, di porre in essere gli atti di cui all'art. 35 l. fall.), invece nell'amministrazione straordinaria ha privilegiato (in funzione del superiore interesse pubblico al risanamento dell'impresa in crisi) la rapidità della procedura astenendosi dal porre un tale obbligo, senza che peraltro ciò significhi esclusione in ogni caso della (mera) facoltà del commissario liquidatore, ove lo ritenga opportuno, di consultare (al medesimo fine) il debitore assoggettato alla procedura.

PER QUESTI MOTIVI  
e di

**LA CORTE COSTITUZIONALE**  
e di

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 206, comma 2, r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 27 aprile 1994.

*Il Presidente: CASAVOLA*

*Il redattore: GRANATA*

*Il cancelliere: DI PAOIA*

Depositata in cancelleria il 5 maggio 1994.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOIA*

**94C0524**

Ab

**N. 174**

*Ordinanza 27 aprile-5 maggio 1994*

G

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

**Penale - Modalità di conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolvenza del condannato - Presupposto della residenza in Italia - Censure proposte in via del tutto astratta ed ipotetica - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità.**

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 102, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 27).

**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. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSO, avv. Massimo VARI;**

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 102, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza emessa il 7 settembre 1993 dal Magistrato di sorveglianza presso il Tribunale di Nuoro nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Garzon Castaneda Libardo, iscritta al n. 681 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 1994 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il Magistrato di sorveglianza presso il Tribunale di Nuoro, chiamato a decidere, a norma dell'art. 102, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, relativamente alla conversione della pena pecuniaria della multa di lire 24 milioni ad un cittadino extra comunitario, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità di detta disposizione della legge n. 689 del 1981 «nella parte in cui prevede un'unica modalità di conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolvenza del condannato a prescindere dalla sussistenza o meno del presupposto della residenza in Italia»;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, nel caso concreto, l'interessato dovrà esprire la sola pena detentiva — per giunta, probabilmente, non nella sua totalità, risultando dagli atti la sua volontà di essere espulso dal territorio dello Stato a norma dell'art. 7 commi 12-bis, ter e quater, quinque, e sexies, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, introdotti dal decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296 — non rendendosi materialmente possibile l'applicazione della libertà controllata, per l'espulsione all'atto della scarcerazione ovvero perché, «trattandosi di persona senza fissa dimora nei confronti della quale non si può individuare un legame territoriale», non possono essere applicate nei suoi confronti le prescrizioni inerenti alla libertà controllata;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il Magistrato di sorveglianza ravvisa una disparità di trattamento fra il condannato residente in Italia, nei cui confronti è comunque applicabile la sanzione sostitutiva derivante dalla conversione, e il condannato che non ha legami territoriali con l'Italia, il quale, in relazione a un identico reato, non espiera una parte di pena prevista dalla legge;

che, sempre quanto alla non manifesta infondatezza, il Magistrato di sorveglianza ravvisa anche una lesione dell'art. 27 della Costituzione, sotto il profilo della «fuga dalla sanzione penale», con conseguente impossibilità della pena di adempiere la sua funzione rieducativa, anche sul piano sostanziale, impedendosi al legislatore di prevedere già in partenza le tipologie sanzionatorie adatte ad agevolare una esecuzione personalizzata che consenta il raggiungimento delle finalità di prevenzione generale e speciale»;

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

Considerato che le censure sono state proposte in via del tutto astratta ed ipotetica sul presupposto della espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, provvedimento non ancora adottato dal giudice dell'esecuzione a norma dell'art. 7, comma 12-ter, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, introdotto dall'art. 8 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito dalla legge 12 agosto, 1993, n. 296;

che, inoltre, anche una volta che sia stata disposta, l'espulsione produce, per effetto dell'art. 7, comma 12-quater, del citato decreto-legge, la sospensione della pena, e dunque anche della pena pecuniaria convertita à sensi di legge;

che, dunque, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per l'assenza del necessario requisito della rilevanza.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 102, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza presso il Tribunale di Nuoro con ordinanza del 7 settembre 1993.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 27 aprile 1994.

*Il Presidente: CASAVOLA*

*Il redattore: VASSALI*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 5 maggio 1994.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOLA*

n. 175

Ordinanza 27 aprile-5 maggio 1994

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

**Previdenza e assistenza - Crediti relativi a prestazioni di assistenza - Sentenza di condanna al pagamento di somme di danaro - Determinazione del maggior danno - Omessa previsione - Questione già dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 196/1993) - Manifesta inammissibilità.**

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

**(Cost., artt. 3, primo comma, e 38, primo comma).**

**LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

**Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;**

**Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANELLO, 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, dott. Cesare RUPERTO;**

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 442 del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa l'8 luglio 1992 dal Tribunale di L'Aquila nel procedimento civile vertente tra il Ministero dell'Interno e Trifone Maria, iscritta al n. 758 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 13 aprile 1994 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Ritenuto che, nel corso di un procedimento civile promosso da Maria Trifone contro il Ministero dell'Interno per il pagamento dell'indennità di accompagnamento, più interessi legali e rivalutazione monetaria, il Tribunale di L'Aquila, con ordinanza dell'8 luglio 1992, pervenuta a questa Corte il 6 dicembre 1993, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 442 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'obbligo del giudice, quando pronuncia sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro per crediti relativi a prestazioni di assistenza, di determinare, oltre gli interessi nella misura legale, il maggior danno eventualmente subito dal titolare per la diminuzione del valore del suo credito, analogamente a quanto, in virtù della sentenza n. 156 del 1991, è previsto per i crediti relativi a prestazioni di previdenza sociale;

che, secondo il giudice remittente, la norma denunciata determina una ingiustificata disparità di trattamento tra crediti previdenziali e crediti assistenziali, in contrasto con l'equiparazione delle due categorie, sotto il profilo funzionale, già affermata dalla sentenza n. 85 del 1979 di questa Corte;

che nel giudizio davanti alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile.

Considerato che la questione è già stata sottoposta a questa Corte la quale, con sentenza n. 196 del 1993, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 442 cod. proc. civ. nella parte in cui non prevede, quando il giudice pronuncia sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro per crediti relativi a prestazioni di assistenza sociale obbligatoria, il medesimo trattamento dei crediti relativi a prestazioni di previdenza sociale in ordine agli interessi legali e al risarcimento del maggior danno sofferto dal titolare per la diminuzione del valore del suo credito».

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 442 cod. proc. civ. già dichiarato costituzionalmente illegittimo in parte qua con sentenza n. 196 del 1993 – sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di L'Aquila con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 27 aprile 1994.

*Il Presidente: CASAVOLA*

*Il redattore: MENGONI*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 5 maggio 1994.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOLA*

94C0526

N. 176

*Ordinanza 27 aprile-5 maggio 1994*

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

**Processo penale - Mafia - Provvedimenti di contrasto - Possesso ingiustificato di beni di valore sproporzionato alla attività svolta - Intervenuta dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 12-quinquies, secondo comma, del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356, con modificazioni, e di non fondatezza della questione relativa agli artt. 321 e 324 del c.p.p. Manifesta inammissibilità - Manifesta infondatezza.**

**(D.L. 8 giugno 1992, n. 306, art. 12-quinquies, secondo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356; c.p.p., artt. 321 e 324).**

**(Cost., artt. 3, 24, 25, 27, 42, 97 e 111).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

**Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;**

**Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELLI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;**

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 12-quinquies, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e del combinato disposto degli artt. 321 e 324 del codice di procedura penale, promossi con ordinanze emesse il 24 settembre 1993 dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere, il 30 settembre 1993 dal Tribunale di Macerata, il 30 luglio 1993 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Vibo Valentia, il 4 ottobre 1993 dal Tribunale di Torino, l'1, 5 e 25 ottobre 1993 dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere, il 28 aprile 1993 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Trani e il 23 ottobre, il 2 e 4 dicembre 1992 dal Tribunale di Reggio Calabria, rispettivamente iscritte ai nn. 688, 697, 714, 734, 747, 748, 787 e 796 del registro ordinanze 1993 ed ai nn. 57, 58 e 59 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 47, 48, 50, 52 e 53, prima serie speciale, dell'anno 1993 e nn. 4 e 9, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visto l'atto di costituzione di Bura Renzo nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 13 aprile 1994 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il Tribunale di S. Maria Capua Vetere (R.O. 688, 747, 748 e 787 del 1993), il Tribunale di Macerata (R.O. 697 del 1993), il Tribunale di Vibo Valentia (R.O. 714 del 1993), il Tribunale di Trani (R.O. 796 del 1993), il Tribunale di Torino (R.O. 734 del 1993) e il Tribunale di Reggio Calabria (R.O. 57, 58 e 59 del 1994), hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-quinquies, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, deducendo la violazione degli artt. 3, 24, 25, 27 e 42 della Costituzione;

che il Tribunale di S. Maria Capua Vetere (R.O. 688, 747 e 748 del 1993) ha altresì sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 321 e 324 del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 24, 42, 97 e 111 della Costituzione;

e che nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate;

Considerato che tutte le ordinanze contestano la legittimità costituzionale dell'art. 12-quinquies, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e che a tale impugnativa risulta connessa la questione di legittimità costituzionale degli artt. 321 e 324 del codice di procedura penale sollevata, unitamente alla prima, dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere, sicché i giudizi vanno riuniti per essere decisi con unico provvedimento;

che questa Corte, con sentenza n. 48 del 1994, successiva alla pronuncia delle ordinanze di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-quinquies, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e che pertanto, essendo stata la norma oggetto di impugnativa espunta dall'ordinamento, le relative questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili;

che con la medesima sentenza questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 321 e 324 del codice di procedura penale, già sollevata negli identici termini dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere, sicché, non avendo addotto il medesimo Tribunale argomenti nuovi o diversi da quelli allora esaminati, la questione ora proposta deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi; dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12-quinquies, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 27 e 42 della Costituzione, dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere, dal Tribunale di Macerata, dal Tribunale di Vibo Valentia, dal Tribunale di Trani, dal Tribunale di Torino e dal Tribunale di Reggio Calabria con le ordinanze in epigrafe;*

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 321 e 324 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 24, 42, 97 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 27 aprile 1994.

*Il Presidente: CASAVOLA*

*Il redattore: VASSALLI*

*Il cancelliere: DI PAOLA*

Depositata in cancelleria il 5 maggio 1994.

*Il direttore della cancelleria: DI PAOLA*

N. 177

*Ordinanza 27 aprile-5 maggio 1994***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Lavoro - Agenti e rappresentanti - Competenza territoriale e procedimento - Introduzione di un foro territoriale, speciale ed esclusivo anziché un foro concorrente ed alternativo «ulteriore rispetto a quelli previsti dall'art. 413, secondo e terzo comma, c.p.c.» - Questione già decisa dalla Corte (v. ordinanza n. 241/1993) - Correttezza e ragionevolezza della scelta legislativa - Richiesta di sentenza additiva - Manifesta inammissibilità.**

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

(Cost., artt. 3 e 24).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

**Presidente:** prof. Francesco Paolo CASAVOLA;**Giudici:** avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELLI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 11 febbraio 1992, n. 128 (Disciplina della competenza territoriale per le controversie relative ai rapporti di cui al numero 3) dell'articolo 409 del codice di procedura civile), promossi con n. 2 ordinanze emesse il 22 settembre 1993 dal Pretore di Treviso - Sezione distaccata di Vittorio Veneto nei procedimenti civili vertenti tra la s.n.c. Veronika Voss e Pinzolo Claudia e tra De Martino Roberto e la s.n.c. Emme A, iscritte ai nn. 741 e 745 del registro ordinanze 1993 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 52 e 53, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 13 aprile 1994 il Giudice relatore Cesare Ruperto;

Ritenuto che il Pretore di Treviso - Sezione distaccata di Vittorio Veneto - con due ordinanze emesse entrambe il 22 settembre 1993 ha sollevato — in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 11 febbraio 1992, n. 128, là dove introduce per le controversie di lavoro di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c., un foro territoriale speciale ed esclusivo anziché un foro concorrente ed alternativo, «ulteriore rispetto a quelli previsti dall'art. 413, secondo e terzo comma, c.p.c.»;

che a parere del giudice *a quo* la norma censurata avrebbe introdotto un'ingiustificata disparità di trattamento, sul piano del diritto di difendersi ed agire, «fra tutti i prestatori di lavoro subordinato e i lavoratori parasubordinati, ma soprattutto un'ingiustificata ed irragionevole sperequazione fra datori di lavoro a seconda che abbiano controversie con dipendenti o con agenti e rappresentanti», soltanto per i secondi imponendosi il foro del loro domicilio;

che in entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la declaratoria di manifesta inammissibilità.

Considerato che le questioni, per l'identità del tema, debbono essere riunite e trattate congiuntamente;

che questa Corte, con ordinanza n. 241 del 1993, ha già valutato come corretta e ragionevole la scelta compiuta dal legislatore attraverso l'introduzione dell'ipotesi di competenza territoriale *de qua*, in quanto ispirata ad un equo contemperamento degli interessi del lavoratore e dell'imprenditore; ed ha altresì chiarito che una decisione additiva come quella postulata dal giudice *a quo*, onde eliminare l'asserita diseguaglianza, è consentita solo quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale ma consegua necessariamente ad una estensione logicamente necessitata ed implicita nella possibilità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata;

che le ordinanze non prospettano profili nuovi o diversi rispetto a quelli a suo tempo esaminati, per cui la questione va dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 11 febbraio 1992, n. 128, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione dal Pretore di Treviso - Sezione distaccata di Vittorio Veneto - con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 27 aprile 1994.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* RUPERTO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 maggio 1994.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

94C0528

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 7

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 19 aprile 1,994  
(della regione Abruzzo)*

**Regione Abruzzo - Adozione, con ordinanza del g.i.p. del tribunale di Pescara, nei confronti del consigliere regionale Attilio D'Amico, della misura di prestazione di cauzione nel procedimento instaurato a suo carico per il reato di abuso di ufficio aggravato (per aver concorso alla formazione e all'approvazione di un disegno di legge regionale concernente «misure urgenti per il settore trasporti locali» in modo diffforme dalle previsioni della legge n. 18 del 6 febbraio 1987 e contro le previsioni dello stesso disegno di legge regionale successivamente approvato, al fine di consentire ai titolari di concessioni del trasporto pubblico la percezione di contributi indebiti) - Conseguente sospensione dalla carica del suddetto consigliere, adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - Lamentata violazione del principio secondo il quale l'esercizio delle funzioni legislative, connotando il livello costituzionale dell'autonomia regionale, non può essere sindacato da organi giurisdizionali - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 70/1985.**

**(Ordinanza del g.i.p. del tribunale di Pescara del 2 febbraio 1994 e d.P.C.M. dell'8 febbraio 1994).**

**(Cost., art. 122).**

Ricorso per conflitto di attribuzione della regione Abruzzo, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale prof. Vincenzo Del Colle, a ciò autorizzato in virtù di deliberazione della giunta regionale n. 1525 dell'8 aprile 1994, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Mezzanotte in virtù di mandato a margine contro il Presidente del Consiglio dei Ministri in carica in relazione al provvedimento *ex artt. 284, 285 del c.p.p.* adottato con ordinanza del g.i.p. del Tribunale di Pescara del 2 febbraio 1994 (n. 920/1992 r.g.-n.r.; n. 3417/1992 r.g.-g.i.p.) nei confronti del signor Attilio D'Amico, consigliere regionale della regione Abruzzo, per aver concorso alla formazione del disegno di legge regionale avente ad oggetto «misure urgenti per il settore trasporti locali» di cui alla delibera di giunta n. 1476/C del 19 marzo 1987; nonché in relazione ad ogni altro atto di tale procedimento penale, ivi compresa la richiesta della procura della Repubblica presso il tribunale di Pescara del 27 gennaio 1994; nonché in relazione al conseguente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 8 febbraio 1994 con il quale il D'Amico è stato sospeso dalla carica di consigliere regionale della regione Abruzzo.

1. — La regione ricorrente ha di recente appreso che il provvedimento *ex artt. 284 e 285 del c.p.p.* indicato in epigrafe è stato adottato dal g.i.p. del tribunale di Pescara sul presupposto che il consigliere regionale Attilio D'Amico abbia preso parte alla fase dell'iniziativa legislativa ed abbia concorso alla formazione e all'approvazione di un disegno di legge regionale concernente «misure urgenti per il settore trasporti locali» nonché del prospetto allegato a tale disegno di legge e facente parte integrante di esso.

Il g.i.p. del tribunale di Pescara ha in particolare ritenuto che la «camicia» della delibera di approvazione del citato disegno regionale (delibera n. 1476/C del 19 marzo 1987) ed il prospetto dimostrativo allegato fossero stati redatti «in modo difforme dalle previsioni della legge n. 18, del 6 febbraio 1987, e contro le previsioni dello stesso disegno di legge regionale successivamente approvato» al fine di consentire ai titolari di concessioni del trasporto pubblico la percezione di contributi indebiti.

L'intero procedimento penale, e segnatamente gli atti indicati in epigrafe, comportano la violazione di competenze costituzionalmente tutelate della regione Abruzzo che vengono fatte valere con il presente ricorso per conflitto di attribuzione.

## DIRITTO

Violazione dell'art. 122 della Costituzione, violazione del principio secondo il quale l'esercizio delle funzioni legislative, connotando il livello costituzionale dell'autonomia garantita alle Regioni, non può essere sindacato da organi giurisdizionali.

1. — Non sembra dubitabile che il presente ricorso debba esser ritenuto ammissibile.

È risaputo che, secondo il consolidato orientamento di codesta Corte costituzionale, «nulla vieta che un conflitto di attribuzioni traggia origine da un atto giurisdizionale, se ed in quanto si dedica derivarne una invasione della competenza costituzionalmente garantita alla regione: la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzione costituzionalmente assegnata all'altro soggetto» (così, sentenza n. 110/1970; conformemente, sentenze nn. 211/1972, 178/1973, 289/1974, 75/1977, 183/1981, 70/1985 e 285 del 1990).

Nella specie, l'atto giurisdizionale dal quale trae origine il ricorso viene contestato in quanto incidente, in via diretta, sulla indipendenza politico-legislativa di un organo della regione e, in via mediata, sulla stessa posizione costituzionale della regione.

Di qui, appunto, l'ammissibilità del ricorso.

2. --- Nel merito, l'atto giurisdizionale adottato dal g.i.p. del tribunale di Pescara nei confronti del consigliere regionale Attilio D'Amico viola l'art. 122 della Costituzione.  
*inc.*

Giova ricordare che codesta Corte ha più volte precisato che le funzioni legislative «connotano il livello costituzionale dell'autonomia garantita alle regioni», sicché il loro esercizio non può essere sindacato da organi giudiziari «al fine di accertare l'eventuale responsabilità dei soggetti deputati ad adempierle» (sentenza n. 70/1985; conformemente, sentenza n. 69/1985).

Questa *ratio decidendi* non può non trovare applicazione nel caso di specie. L'organo giudiziario imputa infatti al consigliere regionale di aver concorso alla formazione di una delibera di giunta concernente l'approvazione di un disegno di legge regionale (delibera n. 1476/C del 19 marzo 1987) in tema di «Misure urgenti per il settore dei trasporti locali».

Si tratta, appunto, di un atto che si attiene all'esercizio della funzione legislativa, in ordine al quale il soggetto che impersona l'organo regionale è assistito, ai sensi dell'art. 122 della Costituzione, dalla garanzia di indipendenza e di non interferenza da parte del potere giudiziario.

Nessun rilievo può assumere in questa sede la circostanza che l'attività del consigliere regionale fosse nella specie imputabile alla giunta, nell'esercizio del potere statutario di iniziativa legislativa, e non al consiglio. Si trattava invero di una fase costitutiva e indefettibile del procedimento di formazione della legge regionale, sicché in relazione ad essa opera appieno, per i consiglieri regionali, la garanzia costituzionale dell'insindacabilità dell'esercizio della funzione politico-legislativa.

Vale al riguardo quanto affermato da codesta Corte nella citata sentenza n. 70/1985: in questa, la guarentigia prevista dall'art. 122 della Costituzione viene esattamente correlata, non alla posizione dei consiglieri regionali in quanto tali, sibbene alla necessità di preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia della regione, e, di conseguenza, l'irresponsabilità viene riconosciuta, non solo ai consiglieri regionali e al presidente, ma anche ai «componenti della giunta regionale, eletti (...) tra i componenti del Consiglio regionale e tutti partecipanti, ad uguale titolo, all'esercizio della funzione legislativa».

Resta solo da osservare che la fondatezza del presente ricorso non è esclusa dal rilievo che l'atto del g.i.p. in relazione al quale è sorto conflitto ipotizzi una difformità tra legge statale (n. 18 del 6 febbraio 1987) e disegno di legge regionale. Si tratta, all'evidenza, di aspetto che nulla a che vedere con il piano delle attribuzioni costituzionali della regione e delle guarentigie riconosciute ai suoi organi.

All'accertamento della avvenuta menomazione della posizione costituzionale della regione, e alla necessaria pronunzia caducatoria nei confronti degli atti del procedimento penale, non può non conseguire l'annullamento del provvedimento governativo di sospensione del consigliere dalla carica.

*P. Q. M.*

*Si chiede che codesta Corte costituzionale voglia:*

a) dichiarare che non spetta allo Stato, è per esso al giudice delle indagini preliminari del tribunale di Pescara e alla procura della Repubblica presso lo stesso tribunale, sindacare — a fini di accertamento di eventuale responsabilità penale — l'attività di iniziativa legislativa posta in essere dal consigliere regionale in relazione al disegno di legge di cui alla delibera di giunta n. 1476/C del 19 marzo 1987;

b) *annullare, per l'effetto, il provvedimento ex artt. 284 e 285 del c.p.p. emesso dal g.i.p. del tribunale di Pescara nei confronti del consigliere regionale Attilio D'Amico in data 2 febbraio 1994 (n. 920/1992 r.g.-n.r.; n. 3417/1992 r.g. g.i.p.), nonché la richiesta della procura della Repubblica presso il tribunale di Pescara del 27 gennaio 1994, ed ogni altro atto del procedimento penale;*

c) *annullare, conseguentemente, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 febbraio 1994 con il quale il consigliere regionale D'Amico è stato sospeso dalla carica.*

Avv. Carlo MEZZANOTTE

94C0475

N. 8

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 aprile 1994  
(della regione Umbria)*

**Regione Umbria - Controlli amministrativi - Annullamento delle deliberazioni nn. 7475 del 26 ottobre 1993, e 9797, del 30 dicembre 1993 (con le quali la giunta regionale ha operato la ricognizione dei posti vacanti disponibili nelle qualifiche funzionali del ruolo unico regionale alla data del 1° ottobre 1993), «in quanto le amministrazioni pubbliche» (comprese le regioni) non possono far luogo ad assunzioni di personale in caso di mancata attuazione della procedura fissata dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in tema di mobilità e di ridefinizione delle piante organiche - Violazione della autonomia regionale in materia di organizzazione degli uffici nonché delle norme costituzionali sugli atti soggetti al controllo e sui limiti del controllo stesso - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 213/1993.**

**(Atto prot. n. 940070, n. d'ordine 32, della commissione di controllo sugli atti della regione Umbria dell'11 febbraio 1994). (Cost., artt. 3, 5, 97, 114, 115, 117, 118, 123 e 125).**

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Umbria, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa per procura apposta a margine del presente atto dagli avvocati Maurizio Pedetta e Alberto Predieri nello studio del quale ultimo, in Roma, via Carducci, 4 è elettivamente domiciliata contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* per la dichiarazione della non spettanza allo Stato e per esso alla commissione di controllo sugli atti della regione Umbria del potere di annullare le deliberazioni nn. 7475 del 26 ottobre 1993 e n. 9797 del 30 dicembre 1993, di chiarimenti, con le quali la giunta regionale dell'Umbria, in relazione alla previsioni delle leggi regionali n. 46 del 16 dicembre 1993 — art. 13 quinto, sedicesimo e diciassettesimo comma — e n. 27 del 9 agosto 1988, n. 27 — art. 13, settimo, ottavo e nono comma ha operato la ricognizione dei posti vacanti e disponibili nelle qualifiche funzionali, del ruolo unico regionale alla data del 1° ottobre 1993 e per il conseguente annullamento dell'atto prot. 940070, n. d'ordine 32, adottato nella seduta dell'11 febbraio 1994 e comunicato alla regione il 16 febbraio successivo, nonché del precedente atto prot. 9321166, n. d'ordine 1883, del 18 novembre 1993 contenente richiesta di chiarimenti, con i quali la Commissione di controllo sugli atti della regione Umbria ha annullato le suddette deliberazioni della giunta regionale esercitando un potere ed essa non spettante e ponendo così un illegittimo ostacolo all'esplicazione di un potestà appartenente alla regione in base alla Costituzione, con violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, 115, 117, 118, 123, 125, della Costituzione.

FATTO

1. — con delibera n. 7475 del 23 ottobre 1993 la giunta regionale dell'Umbria, anche con riferimento alla previsione del quinto comma dell'art. 13 della legge regionale n. 46 del 16 gennaio 1983 — secondo il quale la giunta stessa è obbligata a determinare annualmente il numero dei posti da mettere a concorso per ciascuna qualifica funzionale nell'ambito dei posti vacanti — ha operato una ricognizione dei posti vacanti e disponibili nelle qualifiche funzionali nel ruolo unico regionale alla data del 1° ottobre 1993.

Pur non essendo riconducibile ad alcuna delle categorie di atti da sottoporre a controllo ai sensi dell'art. 1, lett. d), della legge 13 febbraio 1993, n. 40, la giunta regionale riteneva di dover inviare la delibera in questione alla commissione di controllo sugli atti della regione.

Quest'ultima a sua volta, non si preoccupava minimamente di verificare — pur nel nuovo ordinamento dei controlli sugli atti delle Regioni instaurato dalla suddetta legge (e dalla successiva legge 10 novembre 1993, n. 479) in virtù del quale il controllo preventivo di legittimità può essere esercitato soltanto sugli atti tassativamente indicati — se ricorressero effettivamente i presupposti per l'esercizio della potestà ad essa spettante e, invece di restituire l'atto all'amministrazione, limitandosi al più ad accertarne la regolarità formale, avviava senz'altro l'ordinaria procedura di riscontro preventivo della legittimità, chiedendo, con atto prot. n. 932166 del 18 novembre 1993, chiarimenti alla giunta regionale, e così impedendo all'atto di acquisire efficacia. In particolare, secondo la commissione, appariva «dubbia la possibilità di coprire posti vacanti risultanti dalla ricognizione in pendenza dall'applicazione della normativa prevista dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29», con specifico riferimento agli artt. 31 sesto comma e 32 quarto comma secondo i quali, sempre a detta della commissione, «le amministrazioni pubbliche» (comprese, dunque, anche le Regioni) «non possono far luogo ad assunzioni di personale in caso di mancata attuazione delle procedure fissate dallo stesso decreto in tema di mobilità e di ridefinizione delle piante organiche».

2. I chiarimenti richiesti venivano forniti dalla giunta regionale con la deliberazione n. 9797 del 30 dicembre 1993 nella quale era altresì precisato che, per le esigenze improrogabili di operatività di talune strutture regionali, si sarebbe provveduto alla copertura di alcuni dei posti vacanti così come individuati nella deliberazione n. 7475/1993 per qualifiche comunque inferiori a quelle dirigenziali — utilizzando le graduatorie di concorsi già da tempo espletati ed effettuando promozioni o trasferimenti nella misura del 5% dei posti disponibili per concorso pubblico, così come imposto dalla disposizione del settimo comma dell'art. 13 della legge regionale n. 27/1988.

Con l'atto in questione la giunta chiariva che la delibera n. 7475 (atto comunque dovuto ai sensi dell'art. 13, quinto comma, della legge regionali n. 46/1983) si limitava ad operare una pura e semplice ricognizione dei posti vacanti e disponibili senza introdurre modificazione o innovazione alcuna, sia in senso quantitativo che qualitativo, nella pianta organica, rinviando ad atti successivi la copertura dei posti stessi, e qualificando, pertanto, la delibera stessa sostanzialmente come atto di mero accertamento ovverosia di semplice constatazione della situazione esistente nell'organico regionale.

Faceva inoltre presente l'obiettiva difficoltà derivante dal considerare senz'altro applicabile alle regioni, in tutte le sue disposizioni e con specifico riferimento al cosi detto blocco delle assunzioni — come pretendeva la commissione di controllo — il decreto legislativo n. 29/1993, tra l'altro completamente rifatto per ben due volte nel corso del medesimo anno, con i decreti legislativi nn. 470 e 546 rispettivamente del 18 novembre e del 23 dicembre. Invero la ridefinizione degli uffici e delle piante organiche (tra l'altro specificamente volta, secondo la legge — art. 31 del decreto legislativo n. 29/1993 — a una riduzione degli uffici dirigenziali e delle relative dotazioni) cui le assunzioni nei posti vacanti sarebbero condizionate, costituisce necessariamente per la regione il risultato di un processo straordinariamente complesso di autoriforma e di delega — attribuzione della generalità delle fusioni (nonché del personale, degli uffici, delle risorse) a comuni e province, anche in attuazione delle previsioni dell'art. 3 (e degli artt. 14 e 15) della legge n. 142/1993.

Evidenziato che l'amministrazione aveva comunque provveduto ad effettuare la rilevazione di cui all'art. 31, primo comma, lett. a), del decreto legislativo n. 29/1993, mentre si stava elaborando la legge regionale di razionalizzazione del sistema organizzativo e di revisione della disciplina dell'impiego regionale nel quadro dei principi stabiliti dal decreto suddetto e della legge di delega n. 421/1992, e che era in atto la rilevazione dei carichi di lavoro, la giunta rilevava come nel frattempo fosse intervenuta la legge 24 dicembre 1993, n. 537 inerente «interventi correttivi di finanza pubblica», collegata alla legge finanziaria, la quale, al sessantaseiesimo comma dell'art. 3 — contenente disposizioni in materia di pubblico impiego innovative rispetto a quelle del decreto legislativo n. 29, appena radicalmente modificato dal Governo con un ulteriore decreto legislativo, il n. 546 del giorno immediatamente precedente, vale a dire il 23 dicembre — qualifica le norme in materia di rapporti di lavoro dipendente e autonomo contenute nella legge stessa come «norme di indirizzo per le regioni che provvedono in materia nell'ambito della propria autonomia e nei limiti della propria capacità di spesa».

Sulla base dei tale norma la regione, constata l'esigenza di un'adeguata capacità di spesa, rivendica la propria autonomia di determinazione nella individuazione dei posti vacanti e disponibili nell'organico regionale e nella loro copertura (peraltro da effettuarsi successivamente con specifici atti).

3. — Tali considerazioni e tali chiarimenti non venivano, però, considerati sufficienti dalla commissione di controllo.

Quest'ultima, invero, affermato il carattere di «principi fondamentali» e le «norme di indirizzo» di cui parla il sessantaseiesimo comma dell'art. 3 della legge n. 537/1993, riscontrata l'esistenza di un «interesse nazionale alla uniformità della legislazione» in materia di pubblico impiego, annullava senz'altro le deliberazioni della Giunta regionale n. 7475 e 9797 del 1993 sul presupposto che l'amministrazione non avesse provveduto «né alla verifica dei carichi di lavoro, né alla ridefinizione della pianta organica con criteri del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, né alla rideterminazione provvisoria della medesima pianta alla stregua delle modalità fissate dal sesto comma dell'art. 3 della legge 24 dicembre 1993, n. 537». Aseriva inoltre, la commissione, l'illegittimità dell'utilizzazione, per coprire posti vacanti, delle graduatorie di concorsi interni già espletati non essendo più consentita l'assunzione di personale mediante simili procedure ai sensi dell'art. 36 del decreto legislativo n. 29/1993 e del comma 20 dell'art. 3 della legge n. 537/1993.

4. — Così facendo lo Stato, e per esso la commissione di controllo, ha esercitato un potere ad esso non spettante ovvero ha esercitato illegittimamente il detto potere impedendo l'esercizio di un'attribuzione regionale, comunque interferendo con essa e determinando, in conseguenza, una lesione o menomazione delle competenze costituzionalmente garantite alla regione.

Di qui la proposizione del presente ricorso alla Corte costituzionale, perché essa dichiari che non spetta allo Stato annullare le ricordate delibere della Giunta regionale dell'Umbria, per i seguenti motivi di

#### DIRITTO

1. — Sottponendo a controllo e conseguentemente annullando la delibera della giunta regionale dell'Umbria n. 7475 del 26 ottobre 1993, avente ad oggetto «ricognizione dei posti vacanti e disponibili nelle qualifiche funzionali del ruolo unico regionale, alla data del 1º ottobre 1993» (e poi la successiva delibera n. 9797 del 30 dicembre 1993 di chiarimenti) la commissione di controllo sugli atti della regione non si è limitata ad esercitare in modo formalmente e sostanzialmente non corretto la podestà ad essa attribuita dalla legge, sebbene, come già rilevato, ha esercitato il detto potere in modo da negare o comunque comprimere l'autonomia esplicazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti (art. 117 e 118 della Costituzione; art. 82 e seg. dello statuto della regione Umbria) alla regione in materia di ordinamento degli uffici e del personale, con un'indebita espansione della sfera di competenza dello Stato. Ricorrono pertanto tutte le condizioni precise dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze n. 473/1992; 327/1990; 104/1989; 747, 731 e 559/1988; 152/1986 e del 191/1976) per sollevare il conflitto di attribuzioni, chiamando la Corte a riequilibrare l'avvenuta alterazione dell'ordine delle attribuzioni costituzionalmente stabilito.

Ai sensi del primo comma, prima parte dell'art. 125 della Costituzione «il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione è esercitato in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica». La Costituzione, dunque, sancisce in materia una riserva di legge, e la legge che individua i «modi e i limiti» del controllo preventivo di legittimità va considerata come integrativa e attuativa delle norme costituzionali.

Fino al febbraio 1993 i controlli sugli atti della regione sono rimasti integralmente disciplinati dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. legge Scelba) - art. 41 e ss. - la quale in sintesi, per quel che qui interessa, prevedeva che il controllo preventivo di legittimità dovesse esercitarsi sulla generalità degli atti. Il decreto legislativo 13 febbraio 1993 n. 40 (poi integrato e modificato dal decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 479) in attuazione della direttiva disposta dalla legge di delega n. 421/1992 - volta ad operare «da revisione dei controlli amministrativi dello Stato sulle regioni concentrandoli sugli atti fondamentali della gestione» (art. 2, primo comma, lettera h) - ha ribaltato l'impostazione della legge Scelba ridefinendo «le categorie degli atti soggetti a controllo attraverso un elenco tassativo: di conseguenza gli atti non compresi in detto elenco vengono ad essere sottratti al controllo stesso» (Corte costituzionale sent. n. 213/1993).

Si tratta quindi di stabilire innanzitutto se le deliberazioni regionali annullate dalla commissione - in sostanza la delibera n. 7475/1993 dato che la n. 9797/1993 era finalizzata a fornire chiarimenti - fossero o meno soggette al controllo preventivo di legittimità secondo la legislazione di riforma del 1993.

Problema, questo, dal quale la commissione di controllo sugli atti della regione Umbria non è stata neppure sfiorata, essendosi la stessa limitata a constatare l'invio delle delibere da parte della giunta e ritenendo evidentemente di poter radicare il proprio potere su questo semplice fatto anziché sul rigoroso rispetto della legge.

2. — Si rileva, dunque, in proposito, che le categorie di atti da sottoporre all'esame della commissione statale di controllo ai sensi dell'art. I del decreto legislativo n. 40/1993 possono, grosso modo suddividersi in due gruppi: il primo gruppo (il più numeroso) è costituito dagli atti a contenuto normativo o comunque generale [rientrano in tale gruppo le categorie di cui alle lettere *a), b), c), d), f), i), l)*]; il secondo gruppo è costituito da specifiche ipotesi, precisamente individuate, identificabili per un peculiare contenuto economico dell'atto (lett. *e), g), h)*].

Restano, dunque, sicuramente sottratti al controllo preventivo di legittimità - salvo le ipotesi espressamente individuate - tutti gli atti a contenuto puntuale.

Tale è invece sicuramente la delibera della giunta regionale n. 7475/1993, con la quale, in applicazione di una precisa disposizione della legge regionale, vengono puntualmente individuati i posti vacanti da ricoprire nel 1994 mediante concorso pubblico ovvero mediante utilizzazione di graduatorie di concorsi già espletati o trasferimento.

Né può sostenersi che la delibera in questione sia riconducibile all'ipotesi di cui alla lett. *d)* dell'art. I della legge n. 40/1993 che parla di «piante organiche e relative variazioni», considerata l'espressione usata e collocata, questa, nella logica della norma dell'art. I e nel contesto generale della riforma, non sembra dubbio che la stessa si riferisca agli atti a contenuto normativo con i quali le piante organiche vengono formate o costituite, nonché a quelli con i quali le stesse vengono modificate nella loro consistenza, istituendo nuovi posti o sopprimendo posti esistenti (ove, naturalmente a ciò non si provveda con legge come avviene per la regione Umbria ai sensi dell'art. 83 dello statuto regionale). Restano, dunque, fuori dalla previsione gli atti con cui vengono individuati i posti vacanti da ricoprire (e parimenti, ma si potrebbe dire a maggior ragione, gli atti ex quinto comma art. 13 della legge regionale n. 46/1983 con i quali si provvede annualmente a determinare i posti da ricoprire nella regione Umbria) che non incidono in alcun modo sulla consistenza della pianta organica.

È ovvio, d'altra parte, che in un'elenco tassativo quale quella considerata - in cui, dunque, le espressioni usate vanno necessariamente interpretate in senso strettamente letterale e non certamente estensivo - se il legislatore avesse inteso includere gli atti di assunzione (ma non avrebbe potuto farlo senza incorrere in eccesso di delega con violazione dell'art. 2, primo comma lettera *h*) della legge n. 421/1992 e dunque dell'art. 76 della Costituzione dal momento che il controllo deve essere concentrato sugli «atti fondamentali» della gestione tra i quali non rientrano certamente gli ordinari atti di assunzione oltretutto di personale di livello non dirigenziale), ovvero di copertura dei posti vacanti, ciò avrebbe fatto utilizzando una locuzione letteraria precisa. Così, ad esempio, si è fatto nella legge di riforma delle autonomie locali, n. 142/1990, laddove si indicano le «assunzioni» (art. 45, secondo comma, lettera *a*) tra gli atti da sottoporre a controllo (peraltro meramente eventuale, cioè esercitabile soltanto a seguito di richiesta consiliare). Un ulteriore riscontro in diritto positivo di quanto qui si sostiene a proposito della sottrazione al controllo degli atti di assunzione e di quelli di riconoscimento dei posti vacanti che vi stanno a monte, si ha al secondo e terzo comma dell'art. 4 del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1983, nel testo definito dell'art. 3 del decreto legislativo n. 546 del 23 dicembre 1993, dove si escludono dal controllo gli atti relativi alla costituzione, modifica ed estinzione dei rapporti individuali di lavoro (c.2) e si limita lo stesso «agli atti normativi» e agli «atti generali» adottati nelle materie di cui all'art. 2, primo comma, lettera *c*), numeri da 1 a 7 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 tra i quali figurano, al n. 5, i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva: espressioni, queste, che stanno a designare, appunto, la dotazione organica come insieme dei posti dell'ente e non certo come individuazione e copertura dei posti vacanti.

Né, ancora, per asserire l'esistenza di un potere di controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni regionali di mera riconoscione dei posti vacanti, quale è la delibera della giunta regionale dell'Umbria n. 7475 del 1993, può farsi leva sulla circostanza di mero fatto che l'atto è stato inviato dalla giunta stessa alla Commissione.

Va rilevato in proposito che nessuno dei due provvedimenti legislativi di riforma di controlli sugli atti delle regioni (decreti legislativi nn. 40 e 479 del 1993) prevede un qualche meccanismo per sottoporre a controllo preventivo di legittimità atti non compresi nell'elenco dell'art. I del primo decreto, così come, per contro, avviene per i controlli regionali sugli atti degli enti locali (cfr. art. 45 della legge n. 142/1990 citata).

In particolare non è previsto che la giunta regionale o, in ipotesi, il consiglio, possano sollecitare volontariamente il controllo su atti non compresi nell'elenco, come invece è previsto per gli atti del governo dall'art. 4 ultimo comma del decreto legislativo n. 29/1993 - secondo il quale il controllo della Corte dei conti si esercita anche sugli atti che «il Presidente del Consiglio dei Ministri richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo».

Né a una simile conclusione potrebbe giungersi in via interpretativa facendo applicazione analogica alle regioni della suddetta norma: cioè, appunto, per la considerazione che l'elenco degli atti regionali da sottoporre a controllo è tassativo e non appare quindi suscettibile di essere ampliato per interpretazione e tantomeno per applicazione analogica di altra norma. In tale situazione l'invio di un atto non compreso nell'elenco di cui all'art. I del decreto legislativo n. 40 alla commissione da parte della giunta costituisce non più di un mero fatto insuscettibile di produrre una qualsiasi conseguenza giuridica e, tantomeno, di produrre l'effetto di radicare nella commissione un potere di controllo e di annullamento altrimenti inesistente. Ciò significa che in ordine agli atti per i quali la sottoposizione a controllo non è certamente prevista, la commissione, anche se stimolata dalla stessa amministrazione regionale, resta comunque sfornita della pedestà di annullamento; non può, in altri termini, adottare validamente la decisione, di ordine costitutivo, volta ad eliminare l'atto dal mondo giuridico.

Ove, dunque, come nel caso in esame, alla commissione venga sottoposto un atto che invece è sottratto al controllo secondo la legge, la stessa è tenuta a restituire l'atto all'amministrazione, mentre non è giuridicamente abilitata ad esercitare una pedestà che le è conferita soltanto con riferimento agli atti espressamente indicati.

Ragioni, quindi, sia di logica giuridica sostanziale, che di impostazione formale della norma in questione, inducono a concludere che la delibera di giunta n. 7475/1993, avente ad oggetto la pura e semplice ricognizione dei posti vacanti nell'organico regionale, non dovendo essere sottoposta all'esame preventivo di legittimità della commissione di controllo non poteva né doveva essere annullata da quest'ultima (anche a prescindere dalla sua eventuale illegittimità e dalle eventuali responsabilità connesse). Di qui la constatazione che la commissione di controllo sugli atti della regione Umbria, sottponendo a controllo la delibera della giunta regionale n. 7474/1993 e, quindi, annullandola ha agito in assoluta carenza di potere, come ha avuto modo di statuire questa stessa corte per analoga fattispecie (Corte costituzionale sent. n. 213/1993) negando, per questa via, alla Regione la titolarità di un'attribuzione garantita dalla Costituzione e comunque impedendone illegittimamente l'esercizio.

3. Nel pronunciare l'annullamento della delibera n. 7475/1993 la Commissione di controllo sugli atti della regione Umbria ha enunciato valutazioni e giudizi direttamente incidenti sull'ordine delle competenze costituzionalmente attribuite alla regione che non spettava ad essa formulare.

Così la commissione ha qualificato come «principi fondamentali» norme del decreto legislativo n. 29/1993 (artt. 31 e 36) e della legge n. 537/1993 quinto e ventesimo comma dell'art. 3) senza che tale qualità fosse specificata dal legislatore. Vero è che il carattere di principio di una norma di legge statale si evince dal suo contenuto oggettivo (Corte costituzionale sentenza n. 349/1991); ma non può certamente riconoscerla alla commissione di controllo sugli atti della regione la pedestà di formulare un simile giudizio e di enunciare una simile qualificazione. È infatti il legislatore l'unico abilitato ad imprimere a una norma il carattere di principio fondamentale e spetta se mai alla Corte costituzionale, in mancanza di una espresa e chiara indicazione legislativa, individuare le norme contrassegnate da tale carattere. Ove, per contro, il detto potere si riconoscesse alla commissione statale di controllo si finirebbe per rimettere la regione all'arbitrio di quest'ultima, libera di individuare principi fondamentali ovunque, impedendo, per questa via, le iniziative regionali sgradite. Si avrebbe dunque un controllo preventivo di legittimità manovrabile a piacimento e certamente non obiettivo e imparziale, come invece tale attività deve essere, pur essendo esplicata da un organo dello Stato-persona.

Così come non spetta alla commissione individuare i principi fondamentali, ove tale qualifica non sia stata attribuita alla norma del legislatore, non spetta certamente alla stessa richiamare l'interesse nazionale per annullare gli atti della regione. Nella specie la commissione di controllo sugli atti della regione Umbria ha ritenuto di poter individuare addirittura un «interesse nazionale alla uniformità della legislazione in un settore così delicato quale è il pubblico impiego» enunciando un giudizio che avrebbe potuto essere formulato soltanto dal Parlamento ovvero dalla Corte costituzionale. Anche qui la commissione ha esorbitato dai suoi poteri ledendo ancora una volta la sfera di autonomia costituzionalmente spettante alla regione.

4. In realtà, nel caso sottoposto all'esame della Corte, la commissione di controllo sugli atti della regione Umbria, anche a prescindere dalla spettanza o meno ad essa del potere in questione, ha comunque esercitato il controllo stesso allontanandosi dall'imparzialità e della neutralità per introdurre una forma surrettizia di assicurazione della supremazia dello Stato e di tutela dei propri interessi o di manifestazione di un indirizzo politico da imporre alla regione.

In concreto (e rilevato soltanto per inciso che nella specie la commissione è pervenuta all'annullamento dell'atto regionale facendo applicazione dello *ius superveniens* statale, in deroga al principio per il quale l'organo di controllo esamina l'atto controllato alla luce della normativa vigente al momento della sua adozione (*tempus regit actum*) mentre l'atto di controllo retroagisce al momento della sua adozione) la tesi di fondo sostenuta dalla commissione si risolve nell'asserire:

*a)* il carattere di norme di principio di tutte le disposizioni del decreto legislativo n. 29/1993 e successive modificazioni o integrazioni — in virtù della statuizione di cui al terzo comma dell'art. 1. — e loro immediata applicabilità alle regioni;

*b)* la completa assimilazione tra norme di principio e le «norme di indirizzo» di cui parla il sessantaseiesimo comma dell'art. 3 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, contenente «interventi correttivi di finanza pubblica». Ciò essenzialmente per la considerazione che sia il decreto legislativo n. 29/1993 che la legge finanziaria, «indirizzandosi entrambe anche alle regioni», avrebbero come obiettivo quello «di tutelare, nel rispetto del principio della unità dell'ordinamento, l'interesse nazionale alla uniformità della legislazione in un settore così delicato quale è il pubblico impiego».

5. Una simile impostazione, che disconosce la posizione di autonomia garantita dalla Costituzione alla regione nei confronti dell'intervento legislativo e amministrativo dello Stato impedendole di esercitare le proprie attribuzioni, non trova comunque fondamento nel diritto positivo.

La considerazione indiscriminata delle disposizioni del decreto legislativo n. 29/1993 quali principi fondamentali vincolanti per il legislatore regionale e immediatamente applicabili in luogo delle norme regionali con essi contrastanti è negata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 359/1993 citata dalla stessa commissione. Precisa infatti la Corte che «le disposizioni formulate nel decreto legislativo vincolano le regioni a statuto ordinario non tanto in relazione alla mera qualifica formale di principi fondamentali riconosciuta dalla legge, quanto in relazione alla natura oggettiva di normazione di principio che le disposizioni stesse, in conformità alla loro qualifica formale, vengono a manifestare (cfr. analogamente, con riferimento alle leggi di riforma economico-sociale, sent.» n. 219/1984; 192/1987; 85/1990 e 349 del 1991); di talché le stesse regioni saranno tenute alla loro osservanza non indiscriminatamente, ma nella misura in cui tali disposizioni siano suscettibili di esprimere, per il loro contenuto e la loro formulazione, un principio fondamentale e non una norma di dettaglio. Diversamente non sarebbe neppure possibile spiegare la stessa formulazione della norma impugnata che vincola le regioni ad osservare le disposizioni del decreto legislativo come espressione di «principi fondamentali» ma tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti».

Ferma restando l'inapplicabilità alle regioni della normativa di dettaglio, il riferimento alle «peculiarità» degli ordinamenti regionali viene, anzi, ad attenuare ulteriormente, per volontà del legislatore nazionale, la portata vincolante dei «principi fondamentali», laddove questi debbono trovare un adattamento in sede regionale ad opera del legislatore locale in modo da adeguarsi, appunto, alle particolarità della situazione locale. Se ciò è vero non appare, allora, neppure sostenibile che i principi fondamentali contenuti nel decreto siano immediatamente applicabili alle regioni essendo appunto necessario nella fattispecie, l'intervento adeguatore del legislatore regionale.

In ogni caso quanto al contenuto «di principio» dell'art. 31 del decreto legislativo n. 29/1993, come modificato dall'art. 11 del decreto legislativo n. 470/1993, può osservarsi che il «blocco delle assunzioni» da esso previsto è finalizzato alla riduzione delle qualifiche dirigenziali mentre nella delibera regionale n. 7475/1993 non è prevista la copertura di alcun posto di dirigente.

6. Quanto alla previsione del sessantaseiesimo comma dell'art. 3 della legge n. 537/1993 e alla equiparazione norme di principio/norme di indirizzo operata dalla commissione di controllo, si rileva come la qualifica di «norme di indirizzo per le regioni» assume con contenuto sostanziale peculiare laddove il legislatore specifica che le regioni «provvedono in materia nell'ambito della propria autonomia e nei limiti della propria capacità di spesa».

La legge evoca espressamente l'intervento regionale «Le regioni provvedono», preoccupandosi di salvaguardare l'autonomia delle regioni stesse in relazione alla «capacità di spesa». Dal dettato legislativo si evince pertanto chiaramente che, laddove ci sia «capacità di spesa», vale a dire adeguata disponibilità di risorse in bilancio, la regione decide autonomamente in materia di instaurazione di rapporti di lavoro dipendente e di rapporti di lavoro autonomo: Questo è quanto emerge dalla lettera del sessantaseiesimo comma dell'art. 3 della legge n. 537/1993, e ciò vale a rendere evidente la ratio degli interventi legislativi in materia di pubblico impiego con riferimento ai rapporti tra Stato e regioni: che non è affatto, come pretende la commissione di controllo, quella di tutelare un preteso «interesse nazionale

alla uniformità della legislazione» nel settore considerato, ma è quella di coordinare l'intervento dello Stato e delle regioni, nella garanzia dell'autonomia determinazione di queste ultime, in modo da conseguire, per l'aspetto in questione, l'obiettivo di dare efficienza, razionalità e produttiva all'assetto della pubblica amministrazione con conseguente risparmio di spesa.

Non si applica, dunque, alle Regioni il blocco indiscriminato delle assunzioni, ben potendo queste ultime, nell'ambito della propria capacità di spesa, pur nel perseguimento degli indirizzi generali, decidere autonomamente di assumere il personale ritenuto necessario, anche a prescindere dagli adempimenti previsti dalla legge (art. 31 del decreto legislativo n. 29/1993) per le amministrazioni dello Stato.

Alla luce di tali considerazioni la decisione della commissione di controllo di annullare la delibera di giunta n. 7475/1993 appare ulteriormente lesiva delle competenze spettanti alla regione a norma degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

7. — Per quel che riguarda, infine, la utilizzabilità delle graduatorie dei concorsi interni regionali, rilevato che si tratta di rapporti esauriti definiti sulla base della legislazione regionale, che non sembrano, quindi, ricadere nell'ambito della legislazione di riforma, pure retroattivamente applicata, si osserva che anche qui la commissione di controllo ha debordato dall'ambito dei propri poteri travisando completamente la portata di principio delle norme da essa stessa invocate: in particolare il principio del pubblico concorso enunciato dagli artt. 36 del decreto legislativo n. 29/1993 (come modificato dall'art. 17 del decreto legislativo n. 546/1993) e 3, ventesimo comma della legge n. 537/1993, non esclude affatto i concorsi interni che siano previsti per legge, in conformità al principio costituzionalmente enunciato dall'art. 97, terzo comma, per il quale ai pubblici impieghi si accede mediante concorso (non necessariamente pubblico) salvi i casi stabiliti dalla legge, principio riprodotto dallo Statuto della regione Umbria — (art. 82, secondo comma al quale la regione stessa si è totalmente uniformata).

Anche per questa via la commissione di controllo sugli atti della regione Umbria ha dunque illegittimamente interferito nelle competenze regionali costituzionalmente garantite impedendone l'esercizio.

8. — Ove le norme di legge statale invocate dalla commissione di controllo sugli atti della regione Umbria dovessero ritenersi immediatamente applicabili alle Regioni — anche ammesso che la commissione stessa abbia esercitato un potere ad essa spettante — acquisirebbe rilevanza nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale delle medesime, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 123 della Costituzione. Ciò vale, in particolare, per l'art. 31 del decreto legislativo n. 29/1993 laddove, sesto comma, condiziona le «assunzioni di personale presso le amministrazioni pubbliche» alla presentazione delle «proposte di cui primo comma», vale a dire le proposte di ridefinizione degli uffici e delle piante organiche al fine di conseguire una riduzione, per accorpamento, degli uffici dirigenziali.

La norma, invero, incide direttamente sulla competenza costituzionale in materia di ordinamento degli uffici regionali in pratica annullandola. E va pure considerato che la «ridefinizione degli uffici e delle piante organiche» spetta al legislatore regionale (per la regione Umbria si veda l'art. 83 dello Statuto) e costituisce necessariamente il risultato di un vasto processo di riforma che, come detto, si ricollega al trasferimento e alla delega di funzioni ai comuni e alle province in attuazione dei principi e delle norme programmatiche sanciti dalla legge 142/1990. In relazione alla definizione delle piante organiche la posizione delle regioni rispetto alle altre amministrazioni pubbliche è, dunque, del tutto peculiare, in considerazione sia della loro posizione costituzionale, sia del fatto che la materia è oggetto dell'esercizio di potestà legislativa, sia della funzione propulsiva che è loro riconosciuta per la realizzazione di un sistema integrato delle autonomie locali con tutte le conseguenze che ne derivano appunto nella «ridefinizione degli uffici e delle piante organiche».

Condizionare la copertura dei posti vacanti nell'organico regionale — per di più, come nella specie, non di livello dirigenziale — alla formulazione di proposte di ridefinizione degli uffici e delle piante organiche, appare dunque, del tutto irragionevole e fuori della realtà istituzionale quale emerge dalla Costituzione, dagli statuti e dalle stesse leggi dello Stato.

9. Considerazioni non dissimili possono farsi per le disposizioni limitative contenute nell'art. 3 della legge n. 537/1993, in particolare, per quel che qui interessa, per quelle di cui al quinto, sesto comma (verifica dei carichi di lavoro e rideterminazione delle piante organiche in misura pari ai posti ricoperti al 31 agosto 1993) e 20 (procedure concorsuali, in relazione alla previsione di cui all'art. 36 del decreto legislativo n. 29/1993). In proposito, peraltro, come si è visto, il sessantaseiesimo comma del medesimo art. 3 parla di «norme di indirizzo» facendo salvo per le regioni la possibilità di provvedere nei limiti della propria capacità di spesa.

Ciò significa che le disposizioni dell'art. 3 in questione non costituiscono dei vincoli, ma indicano per le regioni degli obiettivi di riordinamento organizzativo e di risparmio di risorse da raggiungere secondo scelte autonome calibrate sull'obiettiva capacità di spesa.

Ove però così non fosse, e si dovesse affermare, stravolgendo il significato letterale e logico della norma del sessantaseiesimo comma dell'art. 3 in questione come ha fatto la commissione di controllo sugli atti della regione Umbria, l'efficacia direttamente vincolante delle «norme di indirizzo», allora anche tale norma violerebbe la Costituzione con riferimento ai principi sopraindicati.

P. Q. M.

*Si chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta alla commissione di controllo sugli atti della regione Umbria annullare la deliberazione della giunta regionale dell'Umbria n. 7475 del 23 ottobre 1993, avente ad oggetto «riconoscimento dei posti vacanti e disponibili nelle qualifiche funzionali del ruolo unico regionale alla data del 1° ottobre 1993», e la successiva delibera n. 9797 del 30 dicembre 1993 di chiarimenti, e per l'effetto voglia annullare gli atti della detta commissione, prot. n. 940070, n. d'ordine 32, dell'11 febbraio 1994 e prot. n. 932116, n. d'ordine 1883, del 18 novembre 1993, se del caso previa dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli artt. 31 e 36 del decreto legislativo n. 29/1993 e nell'art. 3, quinto, sesto, ventesimo e sessantaseiesimo comma della legge n. 537/1993, per violazione degli artt. 5, 97, 114, 115, 117, 118, 123 e 125 della Costituzione.*

Si producono:

*delibera giunta regionale n. 7475 del 23 ottobre 1993;  
atto commissione di controllo n. 932116 del 18 novembre 1993,  
delibera giunta regionale n. 9797 del 30 dicembre 1993;  
atto commissione di controllo n. 940070 dell'11 febbraio 1994.*

Roma, addì 14 aprile 1994

Avv. Maurizio PEDETTA Avv. Alberto PREDIERI

94CM76

N. 9

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 aprile 1994  
(della regione Umbria)*

**Regione Umbria - Responsabilità contabile e amministrativa - Richiesta alla regione Umbria con nota del procuratore presso la locale sezione giurisdizionale della Corte dei conti, della trasmissione dell'elenco completo di tutti gli incarichi di consulenza conferiti negli anni 1987/1993, nonché, per ogni consulenza, dell'atto deliberativo corredato del relativo documento istruttorio e della comunicazione, altresì, delle generalità complete e dell'attuale residenza di coloro che presero parte alle deliberazioni senza far constatare dal verbale il proprio eventuale dissenso e delle generalità e della residenza dei responsabili degli atti istruttori - Lamentata assenza di specifiche contestazioni di responsabilità, con conseguente lesione della sfera di autonomia regionale e delle norme costituzionali relative ai controlli sulle regioni affidati alle commissioni statali di controllo - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 104/1989.**

**(Nota del procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria del 25 febbraio 1994).**

**(Cost., artt. 5, 97, 100, 103, 117, 118, 119, 123, 125 e 130).**

Ricorso per conflitto di attribuzioni per la regione Umbria, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, rappresentata e difesa per procura apposta a margine del presente atto dagli avvocati Maurizio Pedetta e Alberto Predieri nello studio del quale ultimo, in Roma, via Carducci 4, è eletivamente domiciliata contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione che non spetta al procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per l'Umbria della Corte dei conti ordinare alla regione Umbria, indipendentemente dalla contestazione di specifiche ipotesi di responsabilità, la trasmissione dell'elenco completo di tutti gli incarichi di consulenza conferiti negli anni 1987/1993, nonché la trasmissione, per ogni consulenza, dell'atto deliberativo corredato del relativo

documento istruttorio e, altresì, la comunicazione delle generalità complete e dell'attuale residenza di coloro che presero parte alle deliberazioni senza far constatare dal verbale il proprio eventuale dissenso e le generalità e la residenza dei responsabili dei documenti istruttori, e per il conseguente annullamento della nota del procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria del 25 febbraio 1994 pervenuta il 4 marzo 1994 con la quale vengono imposte alla stessa regione Umbria la trasmissione e la comunicazione dei predetti atti e indicazioni, nonché, per quanto possa occorrere, delle precedenti note del medesimo procuratore 28 gennaio 1994, prot. 28/1993 e 23 luglio 1993 prot. 28/1993, per violazione degli artt. 5, 117, 118, 119, 123, 125 della Costituzione anche in relazione agli artt. 97, 100, 103 della Costituzione stessa.

#### FATTO

1. — Con nota in data 23 luglio 1993, prot. 28/1993, indirizzata al presidente della giunta regionale, il procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria — all'epoca ancora provvisoriamente istituita sulla base del decreto-legge 17 luglio 1993, n. 232, che ne aveva a sua volta reiterato due precedenti, il n. 54/1993 e il n. 143/1993 — senza fare riferimento ad alcuna norma di legge né a una qualsiasi ipotesi di responsabilità amministrativa o contabile di responsabili politici o di funzionari regionali, «a seguito di denuncia pervenuta» non meglio precisata, ordinava alla regione Umbria «di fornire un prospetto relativo all'ultimo quinquennio, delle consulenze conferite da codesta regione».

«Per ogni consulenza» dovevano essere precisati «alla luce di quanto previsto dalla legge regionale n. 14/1981, i seguenti dati:

- 1) ammontare, analitico, e complessivo della spesa;
- 2) la natura e l'oggetto della consulenza;
- 3) la peculiare professionalità posseduta dal consulente;
- 4) la durata della consulenza;
- 5) se si tratta di attività che poteva essere svolta da personale dipendente della regione;
- 6) valutazione dell'opera prodotta dal consulente».

La regione avrebbe dovuto «provvedere a quanto richiesto nel termine massimo di 90 giorni».

2. — Pur nella consapevolezza che l'ordine del procuratore veniva a violare la sfera di autonomia garantita alla regione dalla Costituzione, l'amministrazione regionale, per puro spirito di collaborazione col nuovo organismo e senza in nessun modo voler prestare acquiescenza, forniva alla procura tutte le informazioni richieste con nota dell'assessore al bilancio e al personale dell'11 novembre 1993, prot. 14390/II, cui erano allegate schede riguardanti ciascun consulente concernenti:

- «il titolo di studio;
- l'inizio della collaborazione;
- la normativa che regola l'incarico;
- l'area funzionale od operativa di attività regionale nel cui ambito l'incarico è svolto;

l'oggetto dell'incarico, cui corrispondono i dati relativi all'inizio e alla scadenza, al tipo di rapporto (iniziale, proroga e nuovo rapporto), al compenso mensile, alla sua eventuale assoggettabilità all'IVA, al capitolo di bilancio cui è imputata la spesa, al numero e alla data della deliberazione di incarico e al compenso totale erogato per ciascun periodo di incarico e per l'intero periodo cui si riferisce la rilevazione».

Nella medesima nota, la regione precisava che tutti gli atti di conferimento degli incarichi erano già stati sottoposti al controllo preventivo di legittimità.

3. — Cionondimeno il procuratore regionale non si riteneva soddisfatto e con nota del 28 gennaio 1994, prot. 28/1993 ordinava all'amministrazione la trasmissione di «copia delle deliberazioni di affidamento dei singoli incarichi, dalle quali risultino i motivi per cui le attività oggetto di incarico non potevano essere svolte da dipendenti ed amministratori pubblici, nonché la valutazione dell'utilità per l'amministrazione dell'opera svolta dal consulente».

4. — Infine, a distanza di nemmeno un mese dalla nota suddetta è, dunque, senza neppure concedere alla regione il tempo necessario per fornire una risposta, il procuratore regionale inviava una ulteriore nota, in data 25 febbraio 1994, prot. n. 12/1993, pervenuta alla regione il 4 marzo successivo, con cui veniva intimato a quest'ultima «di trasmettere, per ogni consulenza, copia dell'atto deliberativo, corredata dal relativo documento istruttorio», nonché «di comunicare le generalità complete e l'attuale residenza di coloro che presero parte alle deliberazioni in questione senza far constare dal verbale il proprio eventuale dissenso» e, infine, «di comunicare le generalità complete e l'attuale residenza dei responsabili dei documenti istruttori».

5. — Con tali reiterate imposizioni, e in particolare con l'ultima di cui alla nota del 25 febbraio 1994 appena riprodotta il procuratore regionale della Corte dei conti per l'Umbria, determinando una situazione di grave disagio negli uffici regionali, ha agito al di fuori dei propri poteri o comunque li ha esercitati in modo da provocare una lesione della sfera di attribuzioni spettanti alla regione in base alla Costituzione.

Al fine di difendere l'integrità di tali attribuzioni alla regione Umbria non resta che rivolgersi alla Corte costituzionale con la proposizione del ricorso per conflitto di attribuzioni denunciando la violazione dei principi di cui agli artt. 5, 117, 118, 119, 123 e 125, anche in relazione agli artt. 97, 100 e 103 della Costituzione, per i seguenti motivi di

## DIRITTO

1. Il ricorso, volto ad ottenere dall'ecc.ma Corte costituzionale la dichiarazione, nei termini indicati in epigrafe, della non spettanza al Procuratore regionale della Corte dei conti — Sezione giurisdizionale per l'Umbria — del potere di imporre alla regione ricorrente la trasmissione di atti e la comunicazione di dati inerenti le persone di amministratori e funzionari circa i rapporti di consulenza instaurati, indipendentemente dalla contestazione di specifiche ipotesi di responsabilità, è direttamente rivolto contro la nota del 25 febbraio 1994, prot. n. 12/1993, pervenuta all'amministrazione il 4 marzo 1994, che costituisce la più recente manifestazione del detto potere, ma non può non coinvolgere anche le precedenti note del 23 luglio 1993 e del 28 gennaio 1994, pur se la regione stessa, per puro spirito di collaborazione, aveva aderito alla richiesta fornendo alla procura tutti i dati.

Lo svolgersi della vicenda, anzi, testimonia vieppiù della gravità della lesione inferta alle attribuzioni regionali laddove la procura, dopo aver visto soddisfatte le prime richieste, ha persistito nel proprio atteggiamento con ulteriori imposizioni inducendo la regione ad agire per la tutela delle stesse.

A tal proposito è opportuno ricordare che alla Corte, con giurisprudenza assolutamente costante, ha affermato che ai giudizi per conflitto di attribuzioni non è applicabile l'istituto dell'acquiescenza stante l'indisponibilità delle competenze di cui in essi si controverte (esr. tra le altre sentt. nn. 278/1991; 525/1990; 89/1977; 56/1969; 77 e 82/1958) e il conseguente dovere della regione di difendere l'integrità della propria autonomia costituzionale.

2. Nel merito, oltre agli artt. 5, 117, 118 e 119 della Costituzione, inerenti le competenze della regione, vengono qui specificatamente in considerazione l'art. 123, secondo il quale ogni regione ha uno statuto che stabilisce le norme relative all'organizzazione interna; l'art. 125, per il quale il controllo sugli atti della regione è esercitato da un apposito organo dello Stato nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. Norma, questa, che ha trovato attuazione prima con la legge 10 febbraio 1953, n. 62, che ha istituito la commissione regionale di controllo e disciplinato la materia, poi con la legge di delega 23 ottobre 1992, n. 241 — art. 2, primo comma, lett. h — e con decreti legislativi 13 febbraio 1993, n. 40 e 10 novembre 1993, n. 479 che hanno ridotto l'ambito del controllo preventivo di legittimità alle categorie di atti tassativamente previste e hanno riformato la composizione della commissione.

Vengono altresì in considerazione l'art. 97, che sancisce il principio del buon andamento nell'organizzazione degli uffici; l'art. 100, che limita il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti agli atti del Governo e quello successivo alla gestione del bilancio dello Stato partecipando altresì, la Corte stessa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (tra i quali non rientrano le regioni, che sono istituzioni comunitarie dotate di autonomia finanziaria fondata su «tributi propri e quote di tributi erariali» e su «proprio demanio e patrimonio» cosicché quella delle regioni è finanza propria pur se collegata ma non legata a quella dello Stato da un rapporto di «contribuzione»); l'art. 103, secondo il quale la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge. Funzione, questa, tuttora disciplinata dal r.d. 12 luglio 1934, n. 214, t.u. sulla Corte dei conti e, ora, anche dal d.l. 15 novembre 1993, n. 453, conv. nella legge 14 gennaio 1994, n. 19 con cui sono state istituite le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

Vanno infine ricordati, per la diretta attinenza all'oggetto del giudizio, l'art. 82, terzo comma dello Statuto della regione Umbria (già art. 78, terzo comma del precedente Statuto), che prevede la possibilità per la regione di conferire incarichi a persone di comprovata capacità e professionalità, e la legge regionale 23 marzo 1981, n. 14, che disciplina minutamente il conferimento di consulenze ed incarichi professionali: cosicché, per via statutaria e legislativa, lo svolgimento di compiti e il perseguimento di obiettivi col supporto di competenze professionali acquisite tramite l'instaurazione di rapporti di consulenza ha finito per porsi come un elemento conformativo dell'ordinamento degli uffici della regione Umbria.

3. — L'iniziativa del procuratore presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, che qui si contesta, viola per molteplici aspetti tutta questa normativa, travalicando dalla funzione del procuratore medesimo come p.m. nel quadro della funzione giurisdizionale propria della Corte quale anche delineata dall'art. 2 del ricordato d.l. n. 453/1993 come convertito dalla legge n. 19/1994 per introdurre surrettiziamente una abnorme forma di controllo sulla regione, non prevista e, anzi, esclusa dalla Costituzione, tale comunque da condizionare indebitamente il legittimo esercizio delle attribuzioni garantite alla regione dalla Costituzione stessa.

Per altro verso la medesima iniziativa si pone come un'intrusione nell'ambito riservato dalla Costituzione all'autonomia organizzativa della regione esercitando la quale il legislatore regionale gode della più ampia discrezionalità (Corte costituzionale sent. n. 99/1986 e ord. n. 10 del 1988) in quanto presuppone un determinato modello di apparato amministrativo, quello ministeriale, che si pretende di imporre ove, per contro, il conferimento di incarichi professionali e l'apporto esterno di consulenti (non a caso previsto, come si è già rilevato, dallo statuto regionale e disciplinato da una legge regionale) appare coerente col (e, anzi, è parte integrante del) modello organizzatorio di un'amministrazione prevalentemente ordinata alla programmazione e (dunque) essenzialmente per progetti e per obiettivi.

4. Ciò premesso e ricordato, ancora una volta, che le delibere di conferimento degli incarichi professionali di cui il procuratore regionale pretende l'acquisizione hanno tutte superato il riscontro preventivo di legittimità della commissione di controllo sugli atti della regione, si constata che la questione oggetto del presente giudizio è sostanzialmente identica a quella già esaminata e decisa da questa stessa ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza 22 febbraio-9 marzo 1989, n. 104.

Nel caso della regione Umbria, anzi, l'iniziativa del procuratore, lesiva delle competenze regionali costituzionalmente garantite, presenta connotati di maggiore gravità rispetto al caso oggetto di quel giudizio dal momento che, diversamente da allora, l'ordine è stato rivolto alla regione senza fare richiamo ad alcuna norma di legge che in qualche modo lo giustificasse ed è stato, inoltre, a più riprese reiterato con nuove imposizioni pur dopo che l'Amministrazione aveva soddisfatto integralmente la prima richiesta.

Anche per la regione Umbria comunque, così come per la regione Lombardia, nei confronti della quale è stata pronunciata la sentenza n. 104/1989, si tratta della pretesa del procuratore della Corte dei conti (all'epoca il procuratore generale, non essendo aneora state istituite le sezioni giurisdizionali regionali) di acquisire tutti gli atti inerenti gli incarichi di consulenza conferiti nell'ultimo quinquennio. In più, dalla regione Umbria il procuratore regionale, senza contestare specifiche ipotesi di responsabilità, pretende di conoscere le generalità complete, e la residenza degli amministratori che presero parte alle deliberazioni senza far constare nel verbale il proprio dissenso, nonché dei funzionari responsabili dei documenti istruttori.

5. Il riferimento alla sentenza in questione appare decisivo al fine di risolvere il conflitto nel senso indicato dalla regione ricorrente. Di essa si riproducono pertanto i passi essenziali, con l'ovvia precisazione che quanto detto dalla Corte a proposito del «procuratore generale» vale per il «procuratore regionale» che in sede locale esercita, per quel che qui interessa, le medesime funzioni.

«Il giudizio di responsabilità amministrativa trae il suo fondamento degli artt. 82 e 83 sulla contabilità generale dello Stato, approvata con r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 e dall'art. 52 t.u. 1. sulla Corte dei conti approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214. Si instaura non solo nei confronti di coloro che sono legati da un rapporto di servizio con lo Stato, ma anche a carico di funzionari di enti pubblici, tra cui le regioni (sentt. nn. 62/1973, 211/1972; 68/1971, 110/1970 e 143/1968), ad istanza del procuratore generale della Corte dei conti o su denuncia dell'amministrazione o ad iniziativa diretta del predetto procuratore generale (art. 43 regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvata con r.d. 13 agosto 1993, n. 1038).

Il procuratore generale della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale.

Egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici, in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo.

Egli vigila per l'osservanza delle leggi, per la tutela cioè dello Stato e per la repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, ma non effettua un controllo diretto ad accertare se i provvedimenti delle autorità amministrative siano stati emanati con l'osservanza delle leggi e con il rispetto dei criteri della buona regolare amministrazione. La legge non gli attribuisce l'amplissimo potere di svolgere indagini a propria discrezionalità in un ampio settore dell'amministrazione senza che, secondo le circostanze, sia presumibile la commissione di illeciti produttivi di danni. Non è sufficiente, cioè, la mera supposizione. Il suo intervento non può basarsi su mere ipotesi.

Lo stesso procuratore generale resta abilitato alle specifiche istruttorie e al producimento della conseguente azione (sent. n. 421 del 1978).

Il giudizio di responsabilità mutua le sue forme dal processo civile per quanto applicabili (art. 26 del regolamento approvato con r.d. n. 1038/1933) con la vigenza, però, relativamente all'aspetto istruttorio, sia del principio dispositivo che di quello inquisitorio, con ampia possibilità di produzione di prove consentita a tutte le parti del giudizio e con la possibilità del giudice di integrare il materiale probatorio anche al di là delle allegazioni delle parti. La commissione è da porsi in relazione all'interesse che si persegue e alla finalità che il giudizio è diretto a realizzare, cioè la reintegrazione del pubblico patrimonio che è quella stessa che fonda il potere del procuratore generale di agire d'ufficio al di fuori ed anche contro le determinazioni dell'amministrazione ed anche dopo l'acquisizione dei visti e pareri degli organi amministrativi di controllo. Ed è la stessa Corte che può demandare, se del caso, specifica attività istruttoria al procuratore generale.

Ma, indipendentemente ed anche prima della citazione e anteriormente al giudizio, il procuratore generale può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può anche disporre accertamenti diretti (art. 74 Regolamento approvato con r.d. n. 1038/1933) così potendosi rivolgere, per l'area che interessa, alla commissione di controllo di cui è anche membro un magistrato della stessa Corte dei conti.

Il potere che si esercita deve, tuttavia, e in ogni caso, essere ispirato ad un criterio di obiettività, di imparzialità e neutralità, specie perché ha un fondamento di discrezionalità.

La discrezionalità richiede cautela e remore maggiori se sia diretta ad un interesse giurisdizionale, cioè all'acquisizione di elementi necessari ad un'eventuale pronuncia del giudice. Deve essere determinata da elementi specifici e concreti e non da mere supposizioni.

Nella fattispecie, la richiesta del procuratore generale non è suffragata da elementi concreti e specifici, ma si fonda su mere ipotesi e astratte supposizioni e di dirige, in modo del tutto generico, ad un intero settore di attività amministrativa, svolta per un rilevante periodo di tempo, ormai remoto, e già, in massima parte e tempestivamente assoggettata ai controlli istituzionali.

Il potere che si vorrebbe esercitare viene così a costituire, stanti i termini in cui è posta la relativa richiesta, una vera e propria attività di controllo da parte di un organo che per legge non si è abilitato ad effettuarlo.

Onde risulta lesa la sfera, ampiamente discrezionale, di autonomia organizzativa della regione ricorrente, garantita dagli artt. 117, 118, 123, 128 (*rectius* 125) della Costituzione».

6. — Né l'iniziativa adottata dal procuratore regionale nei confronti della regione Umbria appare in qualche modo riconducibile alla potestà di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio attribuita alla Corte dei conti e disciplinata dal quarto, quinto, sesto, ottavo e nono comma dell'art. 3 e dall'art. 6 della legge 14 febbraio 1994, n. 20.

Nessuna funzione di controllo spetta infatti al procuratore, generale o regionale che sia, che è essenzialmente organo giurisdizionale che promuove l'azione di responsabilità amministrativa o contabile e che, in seno alla Corte, svolge le funzioni di p.m. (art. 2 d-l. n. 453/1993 convertito con legge n. 19/1994). Inoltre, a escludere la possibilità di

far richiamo alla recente legge è il tenore stesso delle richieste che, pur senza che siano formulate specifiche ipotesi di responsabilità, si spingono fino alla pretesa di conoscere nome, cognome e residenza di amministratori e funzionari, e sei i medesimi abbiano o meno fatto verbalizzare il proprio dissenso in ordine alle delibere di conferimento degli incarichi: informazioni, queste che, chiaramente, nulla hanno a che fare con il controllo sulla legittimità degli atti e la cui richiesta appare volta piuttosto a cercare di un qualche contenuto un'ipotesi del tutto aprioristica e astratta di responsabilità personale.

7. Nondimeno, ove si dovesse ritenere che la pretesa qui contestata possa ricongegarsi alla ricordate disposizioni della legge n. 20 del 1994 acquisterebbe rilevanza nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni stesse.

Si rileva in proposito che la legittimità costituzionale delle norme contenute al quarto, quinto, sesto, ottavo e nono comma dell'art. 3 nonché nell'art. 6 della legge n. 20/1994 è già stata contestata in via principale da diverse regioni sia a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta) che a statuto ordinario (Veneto, Emilia Romagna) — con ricorsi pendenti avanti a questa corte con i nn. 14, 17, 20 e 21 del 1994 — per violazione degli artt. 5, 97, 100, 117, 118, 119, 125 richiamati anche nel presente ricorso, nonché dell'art. 130 della Costituzione. La regione Umbria fa proprie le argomentazioni esposte nei predetti ricorsi, limitandosi ad osservare in questa sede che le disposizioni contestate introducono una forma di vero e proprio controllo di legittimità dai termini del tutto vaghi, che implica l'esercizio di poteri con contorni e limiti assolutamente indefiniti e che nulla ha a che fare con l'effettivo controllo di gestione: già per questo aspetto si determina, dunque, una chiara lesione dell'autonomia regionale.

Inoltre un simile controllo, in quanto riferito alle regioni, non è comunque consentito dalla Costituzione che definisce precisamente (art. 125) l'estensione e i limiti del riscontro di legittimità sugli atti delle medesime (oltre che del controllo effettuato da un organo di queste ultime sugli atti degli enti locali, art. 130). Di qui un'ulteriore illegittima compressione dell'ambito di autonomia riservato alle regioni con violazione dei principi costituzionali più volte richiamati.

#### *P. Q. M.*

*Si chiede che la Corte costituzionale aditi voglia:*

*dichiarare che non spetta al procuratore regionale della sezione giurisdizionale per l'Umbria della Corte dei conti, indipendentemente dalla contestazione di specifiche ipotesi di responsabilità ordinare alla regione Umbria la trasmissione dell'elenco degli incarichi di consulenza conferiti dalla stessa nell'ultimo quinquennio nonché la trasmissione delle relative deliberazioni corredate dei documenti istruttori e, altresì, la comunicazione delle generalità complete e dell'attuale residenza di coloro che presero parte alla deliberazione senza far constatare dal verbale il proprio eventuale dissenso e le generalità e la residenza dei responsabili dei documenti istruttori per violazione delle norme della Costituzione più volte indicate;*

*conseguentemente, annullare la nota del detto procuratore regionale del 25 febbraio 1994, prot. 12/1993 nonché, per quanto possa occorrere, delle precedenti note del medesimo procuratore del 28 gennaio 1994, prot. n. 28/1993 e del 23 luglio 1993, prot. n. 28/1993;*

*Il tutto, per violazione degli artt. 5, 117, 118, 119, 123, 125 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 97, 100, 103 della Costituzione;*

*se del caso previa dichiarazione dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni del quarto, quinto, sesto, ottavo e nono comma e dell'art. 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 per violazione delle medesime norme costituzionali;*

*Si producono:*

*nota procuratore regionale 25 febbraio 1994, prot. 12/1993;*

*nota procuratore regionale 23 luglio 1993, prot. 28/1993;*

*nota assessore regionale al bilancio 11 novembre 1993, prot. 14390/II;*

*nota procuratore regionale 28 gennaio 1994 prot. 28/1993.*

Roma, addì 14 aprile 1994

Avv. Maurizio PEDETTA Avv. Alberto PREDIERI

94G0477

n. 10

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 aprile 1994  
(della provincia autonoma di Trento)*

**Edilizia popolare economica e sovvenzionata - Note dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni della regione Trentino-Alto Adige - Trasmissione alla regione, ai sensi della legge n. 560/1993, dell'elenco degli immobili di proprietà delle PP.TT., ubicati nella provincia di Trento ed individuati dall'Amministrazione stessa per essere alienati e successiva comunicazione alla provincia dell'elenco degli alloggi da alienare - Lesione della sfera di competenza provinciale in materia di edilizia residenziale derivante da atti amministrativi di esecuzione di legge statale n. 560/1993 già impugnata con ricorso della stessa provincia n. 9/1994 - Istanza di sospensione.**

(Note 7 febbraio 1994 e 4 marzo 1994 dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni alla regione Trentino-Alto Adige).

(Statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, n. 10, 16, 68 e 107).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale in carica dott. Carlo Andreotti, rappresentata e difesa — come da procura speciale per notaio dott. Pierluigi Mott, di Trento, in data 1º aprile 1994, (rep. n 59773), conferita giusta deliberazione della giunta provinciale n. 3587 del 30 marzo 1994 dall'avv. prof. Sergio Panunzio e presso lo stesso elettivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3; contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica; per il regolamento di competenza in relazione ai provvedimenti dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni — Ente poste italiane di cui alle note della stessa amministrazione n. DCPA/1/4/0001390 in data 7 febbraio 1994 (pervenuta alla provincia ricorrente in data 14 febbraio 1994) e n. TN. IV/4/DER 1386 in data 4 marzo 1994 (pervenuta alla provincia ricorrente in data 8 marzo 1994), ed elenchi allegati; nonché, per quanto possa occorrere, in relazione al «piano regionale» predisposto dalla direzione centrale patrimonio delle poste italiane.

#### FATTO

1. — Lo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) riconosce alla provincia autonoma ricorrente la competenza legislativa primaria in materia di «edilizia comunque sovvenzionata totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico» (art. 8, primo comma, n. 10, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670). In tale materia, la provincia è altresì titolare delle corrispondenti potestà-amministrative (art. 16 d.P.R. n. 670/1972).

A tenore dell'art. 68 dello statuto, la provincia succede allo Stato (e alla regione) nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali pertinenti alle materie attribuite alla sua competenza.

In attuazione di questa norma, l'art. 8, primo comma, lett. b del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (recante le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di trasferimento dei beni demaniali e patrimoniali ed approvato con la speciale procedura stabilita dall'art. 107 st.), dispone che vengano trasferiti alle provincie di Trento e di Bolzano gli edifici destinati ad alloggi economici e popolari di proprietà dello Stato.

La medesima disposizione esclude dal trasferimento alle provincie gli alloggi assegnati ai dipendenti pubblici, che vengono definiti come gli «alloggi la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione in loco di un determinato servizio presso pubbliche amministrazioni». Analoga definizione è contenuta nell'art. 24 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante le norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche.

La formula legislativa ha posto alcuni dubbi interpretativi, dai quali è originato un contenzioso tra le provincie autonome e lo Stato, avente ad oggetto la esatta delimitazione della categoria degli alloggi di servizio e, quindi, la individuazione degli immobili sottratti all'esercizio delle competenze provinciali (e al trasferimento alle provincie).

L'interpretazione fornita da queste ultime, e nella quale — anche per le ragioni che saranno di seguito esposte — in questa sede si insiste, è nel senso che la formula legislativa in esame si riferisce di soli alloggi di servizio «in senso stretto», ossia a quegli immobili il cui uso è concesso al dipendente in ragione della specifica funzione che egli stesso riveste nell'ambito della amministrazione.

Alla stregua di questa interpretazione, gli alloggi sottratti all'esercizio della potestà legislativa e amministrativa delle provincie sono soltanto quelli ora indicati e non anche tutti gli altri immobili destinati alla generalità dei dipendenti di una amministrazione, che prestino servizio in una determinata sede nel territorio provinciale.

2. Con la legge 24 dicembre 1993, n. 560, è stata fissata la disciplina della alienazione degli alloggi di edilizia pubblica.

Il primo e secondo comma dell'art. 1 contengono l'individuazione degli immobili soggetti alla disciplina dell'alienazione. A questo riguardo, il primo comma, con previsione particolarmente ampia, chiarisce che «sono alloggi di edilizia residenziale pubblica, soggetti alle norme della presente legge, quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge 6 marzo 1976, n. 52, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali».

Il terzo comma dispone che sono esclusi dall'applicazione della legge gli alloggi di servizio dei dipendenti pubblici. Ai fini della individuazione di tale categoria di alloggi, la norma in esame reca una definizione differente, sul piano testuale, da quella contenuta nelle disposizioni attuative dello statuto.

Più precisamente, alloggi di servizio sono definiti quelli «oggetto di concessione amministrativa in connessione con particolari funzioni attribuite a pubblici dipendenti».

Tale definizione corrisponde esattamente a quella adottata dal legislatore nell'art. 28, secondo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ove si precisa che gli alloggi di servizio, così definiti, non rientrano nella categoria degli alloggi di edilizia residenziale.

La definizione legislativa in questione, peraltro, delimita il concetto di «alloggio di servizio» secondo contorni esattamente coincidenti con l'interpretazione fornita dalla provincia ricorrente anche in relazione alle citate norme d'attuazione dello statuto, in quanto pone il concetto stesso in relazione allo svolgimento di una specifica funzione da parte del dipendente assegnatario.

Al quarto comma dell'art. 1, la legge n. 569/1993 disciplina la procedura di individuazione degli immobili da alienare. A questo scopo, entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, le regioni sono chiamate a formulare, su proposta dei vari enti proprietari e sentiti i comuni interessati, un piano di vendita. La quantità di immobili da alienare deve essere definita (dal piano) tra un minimo pari al 50 per cento e un massimo pari al 75 per cento del patrimonio abitativo alienabile di ogni provincia. Trascorso il termine suddetto senza che la regione abbia predisposto il piano di vendita, gli enti proprietari possono senz'altro procedere alle alienazioni.

3. Con ricorso notificato in data 29 gennaio 1994, la provincia ricorrente ha impugnato dinanzi a codesta ecc.ma Corte la legge 24 dicembre 1993, n. 560, e in particolare, al secondo, terzo, quarto, sesto, tredicesimo, quindicesimo, sedicesimo, diciassettesimo e ventisettesimo comma dell'art. 1. Il giudizio è attualmente pendente con il n. 9/1994.

Con il ricorso in questione la provincia denuncia l'illegittimità delle norme impugnate sotto un duplice profilo:

a) la legge assoggetta alla disciplina da essa dettata l'alienazione di tutti gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (quale che sia la loro ubicazione, l'ente di appartenenza o l'ente che abbia concorso al loro finanziamento), senza fare salve le competenze legislative e le attribuzioni amministrative della provincia ricorrente, alla quale, invece, spetta in via esclusiva di disciplinare l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale, nonché di svolgere la relativa attività amministrativa;

b) il terzo comma dell'art. 1 della legge impugnata esclude dalla alienazione solo gli alloggi di servizio «in senso stretto», ovvero quelli concessi a pubblici dipendenti in quanto titolari di una particolare funzione.

Ne consegue che tutti gli altri immobili assegnati o destinati a pubblici dipendenti per soddisfare le esigenze abitative nel luogo in cui prestano servizio, ma che non costituiscono «alloggi di servizio» nel senso dianzi indicato, sono soggetti ad alienazione.

Anche questi ultimi immobili, anorché, non ancora trasferiti alla provincia ai sensi dell'art. 68 dello statuto, rientrano evidentemente nell'ambito della sua potestà legislativa e amministrativa.

La legge impugnata, dunque, è incostituzionale anche nella parte in cui pretende di assoggettare anche questi immobili alla disciplina statale e non fa salve le competenze provinciali sugli immobili come sopra individuati, anorché non trasferiti alla provincia.

4. Con nota del 7 febbraio 1994, (pervenuta alla provincia ricorrente il 14 febbraio), l'amministrazione delle poste e telecomunicazioni — ente poste italiane ha trasmesso alla regione Trentino-Alto Adige l'elenco degli immobili di sua proprietà, ubicati nella provincia di Trento, individuati dall'amministrazione stessa per essere alienati.

Con successiva nota del 4 marzo 1994 (ricevuta in data 8 marzo), la medesima amministrazione ha comunicato direttamente alla provincia l'elenco degli alloggi da alienare.

In entrambe le note viene espressamente precisato che la individuazione degli immobili di cui agli elenchi allegati è effettuata in ottemperanza al disposto del quarto comma dell'articolo unico della legge n. 560/1993.

I provvedimenti in questione sono lesivi della competenza legislativa e delle attribuzioni amministrative della ricorrente, che pertanto ne chiede l'annullamento per i seguenti motivi di

## DIRITTO

1. Violazione delle competenze attribuite alla provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, n. 10; dall'art. 16; dall'art. 68 e dall'art. 107 dello statuto speciale e dalle relative norme di attuazione (art. 8, primo comma, lett. b, d.P.R. n. 115/1973 e art. 24 del d.P.R. n. 381/1974).

1. Nell'esposizione in fatto, si è illustrato come la provincia ricorrente abbia competenza legislativa esclusiva e sia titolare delle attribuzioni amministrative in materia di edilizia comunque sovvenzionata. La alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica rientra evidentemente nell'ambito di tali competenze. È indubbio, pertanto, che spetta esclusivamente alla provincia ricorrente sia disciplinare la alienazione degli alloggi di edilizia pubblica ubicati nel suo territorio, sia lo svolgimento di tutte le attività amministrative necessarie a tale scopo.

Con i provvedimenti impugnati, invece, l'amministrazione statale pretenderebbe di individuare gli immobili da alienare siti nella provincia di Trento e quindi di esercitare essa stessa le attribuzioni amministrative relative alla vendita del patrimonio edilizio presente nel territorio della provincia stessa. In questo modo, i provvedimenti in esame si pongono in aperta violazione delle competenze provinciali.

2. La circostanza che l'amministrazione delle poste e telecomunicazioni sia attualmente proprietaria degli immobili indicati negli elenchi non vale a legittimare la pretesa di procedere alla loro alienazione.

Gli alloggi in questione, infatti, sono certamente soggetti all'esercizio delle competenze provinciali, ancorché non siano ancora entrati nel patrimonio della provincia.

Il fatto stesso che essi siano stati individuati per l'alienazione conferma l'esattezza della nostra tesi.

L'intendimento dell'amministrazione statale di alienare gli alloggi in questione consente infatti di escludere che essi siano «alloggi di servizio oggetto di concessione amministrativa in connessione con particolari funzioni attribuite a pubblici dipendenti». Se così fosse, essi non sarebbero stati alienabili, ai sensi dell'art. 1, terzo comma, della legge n. 560/1993.

Sieché, delle due l'una: o gli immobili da alienare sono assegnati a dipendenti dell'amministrazione non in quanto titolari di una predeterminata funzione, ma semplicemente per soddisfare le loro esigenze abitative nella sede di servizio (alloggi di servizio in senso «largo» o «improprio»); o gli immobili stessi sono ordinari alloggi di edilizia residenziale pubblica, e cioè non destinati esclusivamente ai dipendenti di un'amministrazione, ma ad una generalità di potenziali assegnatari.

In questo secondo caso, non vi è alcun dubbio che sia la competenza a disciplinare l'alienazione degli immobili, sia l'esercizio delle relative potestà amministrative spetterebbero alla provincia ricorrente, in quanto la materia rientrerebbe senz'altro nell'ambito delle attribuzioni ad essa riconosciute dagli artt. 8, 10, 16 e 68 dello statuto (e relative norme di attuazione: d.P.R. n. 381/1974 e art. 8, primo comma, lett. b, del d.P.R. n. 115/1973). E la competenza legislativa e amministrativa della provincia non viene certamente meno per il fatto, del tutto ininfluente, che gli immobili siano attualmente di proprietà dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni e non siano ancora trasferiti alla ricorrente.

Ma alla medesima conclusione si deve pervenire anche nel primo caso: cioè qualora gli immobili in questione siano adibiti ad alloggi dei dipendenti dell'amministrazione delle poste, ma non siano però alloggi di servizio in senso stretto (sibbene alloggi di servizio in senso «improprio»).

Anche in questo caso, infatti, gli immobili sarebbero soggetti alla esclusiva competenza della provincia, che è l'unico soggetto abilitato a legiferare su di essi (e quindi anche sul regime della loro alienazione) e ad esercitare qualsiasi attività amministrativa avente ad oggetto gli immobili stessi.

A questo riguardo, ribadiamo che a tenore delle disposizioni di attuazione dello statuto speciale (art. 8, lett. b, del d.P.R. n. 115/1973 e art. 24 d.P.R. n. 381/1974) gli unici alloggi sottratti all'esercizio delle competenze provinciali sono gli alloggi di servizio.

Quanto alla delimitazione della categoria degli alloggi di servizio, si è già rilevato che sia nella legge n. 560/1993, sia nella precedente legge n. 412/1991, il legislatore ha espressamente evidenziato che la qualificazione di un immobile come «alloggio di servizio» presuppone necessariamente un rapporto di accessorietaà rispetto all'esercizio, da parte di un determinato pubblico dipendente, di una specifica funzione. «Alloggio di servizio», cioè, non può essere qualificato qualsiasi immobile che l'amministrazione ponga a disposizione di un proprio dipendente per soddisfare le sue esigenze abitative nella sede in cui egli presta il proprio servizio. La qualificazione in esame, invece, può essere attribuita, come si è già affermato, solo ed esclusivamente quando l'immobile sia assegnato al dipendente che sia titolare di una pubblica funzione e in correlazione allo svolgimento di detta funzione (per esempio, la «casa cantoniera»).

Alla luce di tale interpretazione, deve necessariamente concludersi che gli immobili sottratti alla competenza legislativa (e all'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative) della provincia autonoma di Trento sono soltanto gli alloggi che possono definirsi di servizio «in senso stretto», come sopra individuati.

Ciò è tanto vero che, come si è già rilevato, quando il legislatore ha dovuto discriminare, in via generale, gli alloggi di edilizia residenziale dagli alloggi di servizio, ha definito questi ultimi facendo ricorso alla formula legislativa che fa riferimento — quale elemento caratterizzante la categoria — alla attribuzione di una determinata funzione in capo al soggetto cui è assegnato in godimento l'immobile.

Ne consegue che tutti gli altri immobili che siano assegnati o destinati a pubblici dipendenti per soddisfare le esigenze abitative nel luogo in cui prestano servizio, ma che non siano caratterizzati da tale vincolo di destinazione (e cioè l'essere adibiti ad alloggio del titolare *pro-tempore* di una determinata funzione), rientrano nel patrimonio di edilizia abilitativa agevolata e sono pertanto soggetti alla competenza provinciale. Competenza che, ovviamente, sussiste anche se gli immobili non siano stati ancora formalmente trasferiti alla provincia.

Anche rispetto a detti immobili (e al loro regime giuridico), la provincia autonoma di Trento è dunque titolare di una competenza legislativa primaria (*ex art. 8, primo comma, n. 10 dello statuto*) e delle corrispondenti funzioni amministrative, analogamente a quanto avviene per gli immobili già trasferiti alla provincia stessa ai sensi degli artt. 68 dello statuto e 8, primo comma, lett. *a*, del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115.

Nell'ambito di tali competenze rientra, evidentemente, anche la potestà di legiferare per definire il regime della alienazione dei beni in questione, nonché l'esecuzione del complesso di attività amministrative relative a detta alienazione.

Da quanto precede, deve dunque concludersi che i provvedimenti impugnati sono lesivi delle competenze amministrative della provincia ancorché gli immobili da essi elencati siano tuttora in proprietà dell'amministrazione statale e non siano stati ancora trasferiti alla provincia stessa.

3. — Al fine di prevenire una possibile eccezione, riteniamo di dover brevemente svolgere alcuni rilievi in ordine alla spettanza della presente controversia alla cognizione di codesta ecc.ma Corte.

Si è ampiamente illustrato come lo statuto speciale (art. 68) e le norme di attuazione dello stesso impongono il trasferimento alle provincie autonome dei beni demaniali e patrimoniali (dello Stato e della regione) attinenti alle materie assegnate alla loro competenza.

Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica rientra nel complesso dei beni oggetto del trasferimento (ed infatti è già parzialmente passato nella titolarità delle provincie).

I beni oggetto del provvedimento impugnato rientrano nella competenza provinciale, pur non essendo stati ancora trasferiti.

Ricordiamo a noi stessi che codesta ecc.ma Corte ha espresso l'orientamento secondo cui esula dalla materia del conflitto di attribuzione fra Stato e regioni, demandata alla propria cognizione, la *vindicatio rei* da parte di uno degli enti nei confronti dell'altro.

La Corte suprema di cassazione ha quindi precisato, a sua volta, che le controversie tra Stato e regioni nelle quali sia dedotta in contestazione la titolarità di beni demaniali o patrimoniali, appartengono alla giurisdizione dell'autorità giurisdizionale ordinaria.

Ciò premesso, riteniamo utile evidenziare come, con il presente conflitto, la provincia ricorrente non solleva alcuna contestazione, in questa sede, in ordine alla titolarità degli alloggi da alienare, né lamenta il mancato trasferimento degli stessi.

Con il presente conflitto, la provincia ricorrente si limita a rivendicare la propria competenza legislativa e le proprie attribuzioni amministrative in relazione all'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ubicati nel suo territorio, senza avanzare alcuna rivendicazione attinente alla titolarità degli alloggi stessi, ed anzi precisando che i provvedimenti impugnati realizzano la lesione delle sue competenze indipendentemente dalla circostanza, ininfluente, che i beni siano stati o meno trasferiti nel suo patrimonio.

Oggetto della presente controversia, dunque, non è l'appartenenza dei beni, ma la titolarità di funzioni legislative ed amministrative, fondate su norme costituzionali, in ordine alla disciplina e gestione dei beni stessi. La attuale titolarità dei beni è irrilevante ai fini della presente controversia e non ne costituisce in alcun modo un presupposto. Il parametro del giudizio è costituito dalle citate norme statutarie e d'attuazione. Il ricorso, pertanto, è pienamente ammissibile.

#### 4. Istanza di sospensione ex art. 40 della legge n. 87/1953.

La provincia ricorrente chiede che l'ecc.ma Corte voglia disporre la sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati.

Nel caso di specie, infatti, sussistono le gravi ragioni che l'art. 40 della legge n. 87/1953 pone a presupposto del provvedimento cautelare.

Nell'esposizione in fatto e in diritto si è diffusamente illustrato come le competenze legislative e amministrative in ordine all'alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ubicato nel territorio della provincia di Trento siano di esclusiva spettanza della provincia stessa.

A tutela delle sue competenze costituzionali, la provincia ha denunciato l'illegittimità costituzionale della legge n. 560/1993 (che disciplina indistintamente l'alienazione di tutti gli alloggi, senza fare salve le competenze provinciali) ed ha sollevato il presente regolamento di competenza.

In particolare, con i provvedimenti impugnati con il presente ricorso, l'amministrazione delle poste e telecomunicazioni ha attivato la procedura definita dall'art. 1, quarto comma, della legge n. 560/1993 per far luogo all'alienazione degli alloggi di edilizia economica e popolare.

Secondo tale procedura, una volta decorso il termine per la redazione del piano di vendita da parte della regione, l'amministrazione proprietaria degli immobili può procedere senz'altro alla vendita.

Pur rientrando nella competenza provinciale (per le ragioni che si sono illustrate), gli immobili in questione sono attualmente nella titolarità dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni.

Se l'esecuzione dei provvedimenti impugnati non venisse sospesa, l'amministrazione potrebbe dunque dare seguito al procedimento e far luogo alla alienazione degli alloggi. La pendenza del giudizio di legittimità costituzionale della legge n. 560/1993 e del presente conflitto di attribuzione non costituirebbero, ovviamente, una preclusione.

Il procedimento di alienazione è destinato a concludersi in tempi brevi. È altamente probabile che prima della decisione di codesta ecc.ma Corte sul conflitto, gli immobili siano stati già alienati. In questo caso, i diritti acquisiti in buona fede dagli aventi causa dell'amministrazione non potrebbero comunque essere pregiudicati.

La conseguenza è che, relativamente agli immobili in questione, alla provincia ricorrente verrebbe di fatto e irrimediabilmente sottratta la competenza amministrativa e la pronuncia di codesta ecc.ma Corte che dovesse accertare tale competenza, risulterebbe *inutiliter data*.

#### P. Q. M.

*Preliminarmente si rappresenta la opportunità di riunire il presente ricorso a quello già proposto per la dichiarazione di incostituzionalità della legge 24 dicembre 1993, n. 560 (ric. n. 9/94);*

*Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso all'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, ente poste italiane, il potere di disporre in ordinè all'alienazione degli alloggi elencati negli atti impugnati ed indicati in epigrafe e per l'effetto annullare gli atti stessi, previa sospensione dell'esecuzione delle note del 7 febbraio 1994 e del 4 marzo 1994 e del relativo procedimento di alienazione di cui all'art. 1, quarto comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 560.*

Roma, addì 13 aprile 1994

*Prof. avv. Sergio PANUNZIO*

94C0478

N. 11

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 23 aprile 1994  
(della regione Lombardia)*

**Industria e commercio - Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 21 febbraio 1990, n. 300, concernente le materie e le modalità degli esami prescritti per l'iscrizione nel ruolo degli agenti di affari in mediazione - Riproduzione con il d.m. impugnato di norme (relative alla composizione della commissione giudicatrice) sostanzialmente coincidenti con quelle contenute nel predetto d.m. n. 300/1990 già impugnato dalla regione ricorrente ed annullato dalla Corte costituzionale (n. 391/1991) - Lamentata violazione del giudicato costituzionale nonché della sfera di competenza regionale in materia di formazione professionale e del principio di legalità.**

**(Decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 7 ottobre 1993, n. 589).**

**(Cost., artt. 117, 118, 134 e 137).**

Ricorso per conflitto di attribuzioni della Regione Lombardia, in persona del presidente della giunta regionale dott. Fiorinda Ghilardotti, autorizzata con delibera della giunta regionale n. 50157 del 28 marzo 1994, rappresentata e difesa dagli avv. ti prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca, ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, Largo della Gancia 1, come da delega in calee al presente atto, contro il presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* in relazione al decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in data 7 ottobre 1993, n. 589, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 35 del 12 febbraio 1994, «Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 21 febbraio 1990, n. 300, concernente le materie e le modalità degli esami prescritti per l'iscrizione a ruolo degli agenti d'affari in mediazione».

La legge 3 febbraio 1989, n. 39, che ha modificato e integrato la legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore, ha previsto come requisito per ottenere l'iscrizione nel ruolo degli agenti di affari in mediazione (iscrizione che abilita all'esercizio dell'attività di mediazione), alternativamente al possesso di diploma di indirizzo commerciale o di laurea in materie commerciali o giuridiche, il superamento di un esame diretto ad accettare l'attitudine e la capacità professionale dell'aspirante in relazione al ramo di mediazione prescelto. L'accesso all'esame è consentito a quanti hanno prestato per almeno due anni la propria opera presso imprese esercenti l'attività di mediazione oppure hanno frequentato un apposito corso preparatorio. Le materie e le modalità dell'esame sono stabilite dal Ministro dell'Industria, sentita l'apposita commissione centrale (art. 2, terzo comma, lett. c).

Le materie e le modalità dell'esame in questione sono state stabilite con d.m. 21 febbraio 1990, n. 300.

Con il successivo d.m. 21 dicembre 1990, n. 452, recante «norme di attuazione» della legge n. 39 del 1989, il Ministro aveva disciplinato nei dettagli la tenuta del ruolo degli agenti in mediazione, ma aveva altresì disciplinato i corsi preparatori (art. 15) e aveva in particolare disciplinato la composizione della commissione d'esame, con una disposizione del seguente tenore: «la commissione esaminatrice, nominata per ciascun corso dal presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, è presieduta da un membro della giunta camerale ed è composta dal segretario generale o suo delegato e da tre docenti di scuola secondaria di secondo grado nelle materie oggetto della prova d'esame e da due agenti scelti fra i membri effettivi della commissione di cui all'art. 6 "cioé la commissione centrale di cui all'art. 4 della legge". Le funzioni di segretario della commissione sono «esercitate da un funzionario della Camera di Commercio di qualifica non inferiore alla settima».

Detto d.m. n. 452/1990 venne però impugnato davanti a questa Corte dalla regione odierna ricorrente, con ricorso per conflitto di attribuzioni in data 4 maggio 1991. Con la sentenza 31 ottobre 1991 n. 391 la Corte dichiarava che »non spetta allo Stato adottare con d.m. industria, commercio e artigianato norme regolamentari di attuazione della legge 3 febbraio 1989, n. 39, contenente modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore» e conseguentemente ha annullato gli artt. 15 e 16 del d.m. 1990, n. 452.

La Corte rilevò non esservi dubbio che fossero state «le competenze delle regioni e sottratti alla sfera della competenza regionale momenti essenziali dell'organizzazione di corsi professionali, che sicuramente spetta alle regioni, mentre allo Stato è riservato solo il controllo preventivo sulle materie di insegnamento»; e che solo «il legislatore statale può individuare e definire quello che rientra nell'interesse nazionale e la legge 39/1989 non contiene alcuna previsione specifica», onde andava riaffermato «il principio secondo cui un regolamento ministeriale di esecuzione e di attuazione di una legge statale, come quello in esame, non può porre norme dirette a limitare la sfera delle competenze delle regioni in materie ad esse attribuite», come è espressamente stabilito anche dall'art. 17, primo comma, lett. b, e terzo comma, della legge n. 400/1988.

Ora nella *Gazzetta Ufficiale* n. 35 del 12 febbraio 1994 è comparso un nuovo decreto del Minsitro dell'Industria, in data 7 ottobre 1993, (n. 589) che contiene un «regolamento» recante modificaione al d.m. n. 300 del 1990, concernente «le materie e le modalità degli esami prescritti per l'iscrizione al ruolo degli agenti d'affari in mediazione».

Esso introduce nell'art. 1 del d.l. n. 300/1990 tre commi, i primi due dei quali riproducono pressoché letteralmente il contenuto (sopra riportato) dell'art. 16 del d.m. 21 dicembre 1990, n. 452, annullato da questa Corte con la sentenza n. 391 del 1991.

Si stabilisce infatti nuovamente che la commissione giudicatrice è nominata (per ogni sessione d'esame anziché per ogni corso) dal Presidente della camera di commercio. E si stabilisce che detta commissione è composta dal segretario generale della camera di commercio, che la presiede (mentre l'art. 16 del precedente decreto prevedeva che a presiedere fosse un membro della giunta camerale, e che il segretario generale ne facesse parte), e da altri membri dei quali due docenti di scuola secondaria superiore nelle materie sulle quali vertono le prove d'esame (erano tre docenti di tali materie nel precedente decreto) e due agenti scelti fra i componenti effettivi della commissione costituita presso ogni camera di commercio (erano due agenti scelti fra i membri effettivi della commissione di cui all'art. 6 «secondo l'art. 16 del d.m. del 1990; ma probabilmente il rinvio all'art. 6 era frutto di errore materiale, dato che quest'ultimo disciplinava le attribuzioni della commissione centrale, mentre già allora il riferimento voleva essere alla commissione locale di cui all'art. 7 della legge e all'art. 7 dello stesso d.m. n. 452 del 1990). Le funzioni di segretario della commissione infine, sono attribuite ad un impiegato della camera di commercio di qualifica non inferiore alla settima (come già era stabilito nell'art. 16 del d.m. n. 452/1990).

Il decreto impugnato è illegittimo e lesivo delle competenze della regione ricorrente, per le seguenti ragioni di

#### DIRITTO

##### 1. -- Violazione del giudicato costituzionale e degli artt. 134 e 137 della Costituzione.

Si è già rilevato come il decreto impugnato, sotto le apparenze di una nuova manifestazione della potestà regolamentare esecutiva demandata al Ministro dalla legge n. 39/1989, e di una integrazione e modificazione del regolamento dettato con il d.m. 21 febbraio 1990, n. 300, non faccia altro che riprodurre, con lievi variazioni, il disposto già contenuto nell'art. 16 del d.m. 21 dicembre 1990, n. 452, annullato da questa Corte con la sentenza n. 391/1991 in quanto riconosciuto invasivo e lesivo (proprio per l'oggetto disciplinato, a prescindere dal suo contenuto specifico) delle competenze della regione ricorrente.

Significativamente, il decreto impugnato non fa alcun riferimento, nelle premesse, al d.m. 21 dicembre 1990, n. 452, che reca il regolamento di attuazione della legge n. 39/1989 e che già conteneva nel proprio testo (all'art. 16) le disposizioni oggi riprodotte; né fa riferimento alla sentenza della Corte che annullò dette disposizioni. Quasi che «ricollocare» tali disposizioni nel corpo di un altro regolamento (quello di cui al d.m. 21 febbraio 1990, n. 300), sull'assunto che esso costituirebbe non si capisce il perché la *sedes materiae* della disciplina di cui trattasi, bastasse per rendere legittima una disposizione che la Corte ha già riconosciuto illegittima e lesiva della competenza regionale.

È palese il tentativo fin troppo scoperto di «recuperare» una disciplina espunta dall'ordinamento per effetto della precedente sentenza costituzionale, e una competenza ministeriale che la Corte ha già giudicato insussistente, quando ha sancito che non spetta allo Stato dettare siffatta disciplina.

Con ciò però si violano sostanzialmente gli artt. 134 e 137, ultimo comma, della Costituzione, nonché il fondamentale principio per cui il giudicato costituzionale deve essere rispettato da tutti gli organi dello Stato.

##### 2. Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione; violazione dell'art. 17, primo comma, lett. h) e terzo comma, della legge n. 400/1988 e del principio di legalità sostanziale.

Il decreto impugnato è altresì illegittimo e lesivo per le stesse ragioni che inficiavano la legittimità del precedente atto annullato, e precisamente dell'art. 16 del d.m. n. 452/1990.

In primo luogo è violato il principio di legalità sostanziale, per cui le norme che incidono sulla competenza delle Regioni, anche in nome di ipotetici interessi nazionali, possono essere dettate solo con legge: e non possono essere dettate nell'esercizio della potestà regolamentare dell'esecutivo.

Questa Corte ha ribadito proprio nella sentenza n. 391/1991 il principio — affermato nella sua consolidata giurisprudenza (e così nella sentenza n. 204/1991) — secondo cui «un regolamento ministeriale di esecuzione e di attuazione di una legge statale ... non può porre norme dirette a limitare la sfera delle competenze delle regioni in materia ad esse attribuite».

Ora il decreto impugnato, che si autoqualifica e si presenta come regolamento di attuazione della legge n. 39/1989, e in fatto integra e sostituisce il contenuto dei precedenti regolamenti, in particolare sostituendo e sostanzialmente riproducendo le disposizioni già contenute nell'art. 16 del d.m. n. 300/1990, annullato da questa Corte, nuovamente integra il vizio in questione, pretendendo di dettare norme dirette a limitare la sfera di competenza delle regioni.

Come già osservò la Corte nella sentenza n. 391/1991, la legge n. 39/1989 «non contiene alcuna disposizione specifica» che riguarda la composizione delle commissioni di esame al termine dei corsi di formazione professionale per mediatori, o che demandi a organi statali la disciplina di questo aspetto.

La disciplina delle «materie» e delle «modalità dell'esame» demandata al Ministro dall'art. 2, secondo comma, lett. e), della legge n. 39/1989 è infatti evidentemente altra cosa della puntuale disciplina della composizione delle commissioni, e dal deferimento della nomina delle stesse ad organo diverso da quelli della regione, quali sono previsti dal decreto impugnato.

3. — Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione anche in relazione agli artt. 35, 36 e 40 del d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616 e all'art. 14 della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

Che spettino alle regioni la competenza legislativa a disciplinare la composizione delle commissioni di esame per gli accertamenti finali al termine dei corsi di formazione professionale, sia pure nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge dello Stato, e la competenza amministrativa a nominare dette commissioni, non può essere posto in dubbio. Gli artt. 35, 36 e 40 del d.P.R. n. 616/1977 definiscono in termini comprensivi le attribuzioni costituzionali delle Regioni in materia di istruzione artigiana e professionale, senza riservare allo Stato la disciplina della composizione delle commissioni di esame né la loro formazione.

A sua volta la legge quadro in materia di formazione professionale — legge 21 dicembre 1978, n. 845 — traccia con ogni chiarezza l'ambito e i limiti delle competenze regionali, fra l'altro specificamente disponendo, all'art. 14, primo comma che «de prove finali per l'accertamento dell'idoneità conseguita», al termine dei corsi di formazione professionale, devono bensì essere conformi alla disciplina statale diretta a stabilirne i contenuti in relazione alla definizione delle qualifiche professionali, ai sensi dell'art. 18, lett. a, della stessa legge, ma «sono svolte di fronte a commissioni esaminatrici, composte nei modi previsti dalle leggi regionali, sia pure rispettando i criteri dettati dalla legge statale.

Viceversa il decreto impugnato ignora ed esaurita tale competenza regionale, pretendendo di dettare una puntuale ed esaustiva disciplina della composizione delle commissioni d'esame.

Per di più, il decreto impugnato (anche su questo punto riproducendo l'annullato art. 16 del d.m. n. 300/1990) sottrae alla regione la competenza amministrativa a nominare le commissioni di esame, attribuendola al Presidente della Camera di Commercio.

Ma si tratta di una competenza amministrativa fuor di ogni dubbio spettante alla Regione, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione.

Anche (e a fortiori) per questo aspetto non sussiste alcuna giustificazione per l'avocazione di tale compito allo Stato o a organi da esso designati; né sussiste nella legge (nella legge quadro n. 845/1978 e nella legge specifica in materia, n. 39/1989) alcun fondamento che possa legittimare l'attribuzione di tale compito ad organi diversi da quelli indicati dalla legge regionale.

Sotto questo profilo, dunque, il decreto impugnato è lesivo delle competenze e dell'autonomia della ricorrente.

P. Q. M.

*La regione ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, adottare norme regolamentari di attuazione della legge 3 febbraio 1989, n. 39 (riproduttive e sostitutive di precedenti norme regolamentari già annullate dalla Corte) concernenti la composizione e la nomina delle commissioni di esame per l'accertamento dell'attitudine e della capacità professionale degli aspiranti all'iscrizione nel ruolo degli agenti di affari in mediazione; e per l'effetto annullare il decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in data 7 ottobre 1993, n. 598, meglio indicato in epigrafe.*

Roma, addi 12 aprile 1994

Avv. prof. Valerio ONIDA Avv. Gualtiero RUECA

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 28 aprile 1994  
(della regione Sicilia)*

**Banca - Interpretazione della previsione dell'art. 15 del decreto legislativo n. 385/1993 (che stabilisce la facoltà delle banche italiane di stabilire succursali nel territorio della Repubblica e degli altri Stati comunitari e la possibilità della Banca d'Italia di vietarlo per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale delle banche stesse) nel senso che essa ha su tutto il territorio nazionale carattere inderogabile e prevale sulle contrarie disposizioni già emanate con conseguente esclusione dei poteri attribuiti in materia alle regioni ed intrattenimento diretto ed in esclusiva della Banca d'Italia dei rapporti con le banche interessate all'apertura di nuovi sportelli - Lamentata invasione della sfera di competenza regionale in materia di credito e risparmio.**

(Nota della Banca d'Italia in data 10 febbraio 1994, n. 00036497 indirizzata alla regione Sicilia).

[Statuto regione Sicilia, artt. 17, lett. e), e 20].

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione siciliana, in persona del presidente della giunta regionale Francesco Martino, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 88 del 16 marzo 1994, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Valerio Onida di Milano e Francesco Castaldi, ed elettivamente domiciliato presso l'avv. Gualtiero Rueca in Roma, largo della Gancia 1, come da delega a margine del presente atto contro il presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* in relazione alla nota della Banca d'Italia in data 10 febbraio 1994, n. 00036497, pervenuta alla regione ricorrente il 15 febbraio 1994, e avente ad oggetto «regione siciliana. Competenze in materia di sportelli».

La regione siciliana ha competenza legislativa ripartita, e competenza amministrativa propria, in materia di «disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio» (art. 17, lett. e, e art. 20 dello statuto speciale).

Le norme di attuazione dello Statuto in materia di credito e risparmio sono state dettate con d.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133. Esse stabilirono fra l'altro che gli organi regionali esercitano le attribuzioni in materia di «autorizzazione all'apertura, al trasferimento, alla sostituzione ed alla chiusura nel territorio regionale», degli istituti ed aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale (art. 2, lett. c, in relazione alla lett. a), nonché di autorizzazione all'apertura, al trasferimento, alla sostituzione ed alla chiusura nel territorio regionale di sportelli di istituti ed aziende di credito aventi la sede centrale in Sicilia, ma operanti anche fuori del territorio regionale» (art. 2 lett. d); e che «la richiesta di autorizzazione all'apertura, al trasferimento o alla sostituzione, nel territorio della regione, di sportelli bancari di istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale e aziende di credito aventi la sede centrale fuori della regione siciliana deve essere presentata all'Assessorato delle finanze della regione, il quale ove non ritenga respingerla, la inoltra alla Banca d'Italia per i provvedimenti di sua competenza, ai sensi del regio decreto legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni» (la legge bancaria, ora in larga parte abrogata e sostituita dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia approvato con d.lgs 1º settembre 1993, n. 385).

L'esercizio delle competenze della regione in materia di apertura degli sportelli bancari nel territorio regionale è continuato pacificamente anche dopo che, in ottemperanza ai nuovi indirizzi comunitari e nazionali di liberalizzazione del mercato creditizio, la Banca d'Italia dettò nuove disposizioni in base alle quali l'apertura di nuovi sportelli non veniva più subordinata al preventivo rilascio di un'autorizzazione, ma era consentita a meno che la Banca d'Italia stessa non intervenisse con un provvedimento sospensivo (c.d. silenzio-assenso).

In piena conformità con tali disposizioni della Banca d'Italia, anche la regione ricorrente emanò analoghe disposizioni (circolare dell'Assessore per il Bilancio e le finanze in data 16 novembre 1990, n. 303811) le quali disciplinavano la competenza della regione sia a sospendere l'esecuzione delle iniziative per l'apertura di nuovi sportelli assunte dalle banche operanti esclusivamente nel territorio regionale o aventi sede centrale in Sicilia (ai sensi dell'art. 2, lett. c e lett. d del d.P.R. n. 1133 del 1952; cfr. punti 2 e 3 della citata circolare 16 novembre 1990), sia a sospendere l'esecuzione delle iniziative per l'apertura di nuovi sportelli delle banche aventi sede centrale fuori della regione, in via concorrente con l'analogo potere di sospensione spettante in questi casi alla Banca d'Italia (ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 1133 del 1952; cfr. il punto 4 della citata circolare del 16 novembre 1990).

Il sistema delle competenze non è mutato nemmeno dopo che il d.lgs 14 dicembre 1992, n. 481, sulla base della delega in cui agli artt. 1 e 25, primo comma, della legge 19 febbraio 1992, n. 142, ebbe dettato una nuova disciplina della materia, in base alla quale, portandosi a compimento il processo di liberalizzazione dell'attività bancaria, lo stabilimento di succursali di enti creditizi nazionali è generalmente consentito ma la Banca d'Italia può vietare tale stabilimento «per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale degli enti», con obbligo degli enti creditizi di attenersi alle procedure indicate nelle istruzioni della Banca d'Italia (art. 13, primo comma 1, d.lgs n. 481/1992).

Anche per tutto l'anno 1993 (il d.lgs n. 481 del 1992 è entrato in vigore il 1º gennaio 1993, ai sensi dell'art. 50 del medesimo) l'apertura di nuovi sportelli delle banche aventi sede in Sicilia ha continuato ad essere attuata nell'osservanza delle disposizioni regionali, e le relative procedure hanno continuato pacificamente a far capo all'amministrazione regionale, cui la Banca d'Italia trasmetteva il proprio *parere*: come risulta dai documenti che, a titolo esemplificativo, si producono in questa sede.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs 1º settembre 1993, n. 385, contenente il nuovo testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato sulla base della delega di cui all'art. 25 secondo comma, della legge n. 142/1992

entrata in vigore avvenuta il 1º gennaio 1994, ai sensi dell'art. 162 dello stesso decreto legislativo — la Banca d'Italia ha ora inviato alla regione ricorrente la nota 10 febbraio 1994, qui impugnata, nella quale si ricorda che l'art. 13 del d.lgs n. 481/1992 ha «ridisciplinato la materia dell'apertura di succursali in armonia con il principio di libertà di stabilimento» e che «le relative disposizioni hanno poi trovato definitiva sistemazione nell'art. 15 del testo unico»; si sostiene che «nel nuovo contesto normativo non è previsto il rilascio di provvedimenti autorizzativi», ma «alla Banca d'Italia è peraltro attribuito il potere di vietare lo stabilimento di nuove succursali solo per motivi di vigilanza, cioè attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale delle banche interessate»; si rileva che l'art. 159 del testo unico «ribadisce il principio che nell'ambito dell'intero territorio nazionale le valutazioni di vigilanza sono riservate alla Banca d'Italia e precisa, tra l'altro, che la disposizioni dell'art. 15 in materia di sportelli bancari è inderogabile e prevale sulle disposizioni contrarie già emanate»; in relazione a tutto ciò, prosegue la nota, «si ritiene, doverosamente, che siano da considerare superate le attribuzioni finora spettanti alla regione a statuto speciale in materia di sportelli»; e che «di conseguenza, anche le banche operanti in tali regioni dovrebbero d'ora innanzi avere la possibilità di procedere liberamente all'apertura di nuove dipendenze, salvo che sussistono controindicazioni di vigilanza». Conclusivamente si fa presente «che la Banca d'Italia non potrà più, per il futuro, provvedere a fornire il consueto parere tecnico a codesta regione, ma intratterrà direttamente le banche interessate all'apertura di nuovi sportelli ove ritenga di esercitare il potere di voto attribuitole dalla legge». La riportata nota, ad avviso della regione ricorrente, dà però un'interpretazione errata del sistema costituzionale e legislativo, e risulta pertanto illegittima e lesiva delle attribuzioni spettanti alla regione ai sensi dello statuto e delle norme di attuazione, per i seguenti motivi di:

b

1

## DIRITTO

Violazione dell'art. 17, lett. c), dello statuto speciale e degli artt. 2, lett. c) e d), e 6, delle norme di attuazione di cui al d.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, in relazione agli artt. 15 e 159 del d.lgs 1º settembre 1993, n. 385.

Come si è ricordato, la Banca d'Italia, nella nota impugnata, muove dalla premessa che le competenze regionali in materia di sportelli bancari siano «superate» a seguito dell'entrata in vigore del nuovo testo unico approvato con il d.lgs n. 385/1993, onde «d'ora innanzi» in questa materia dovrebbe esercitarsi esclusivamente il diritto di voto della Banca d'Italia medesima, la quale «non potrà più, per il futuro» fornire invece pareri alla regione.

Ma l'art. 15, primo comma, del testo unico, secondo cui le banche italiane possono stabilire succursali nel territorio della Repubblica, ma «la Banca d'Italia può vietare lo stabilimento di una nuova succursale per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale della banca», non costituisce, su questo punto, che la letterale riproduzione di quanto già disponeva l'art. 13 primo comma, del d.lgs n. 481/1992.

Se fosse dunque vero che tale disposizione abbia la portata di far venir meno le competenze regionali in materia di sportelli, non si comprenderebbe perché fino ad oggi, e pur nel vigore di detto art. 13 del d.lgs n. 481/1992, tali competenze invece non siano state affatto ritenute «superate», e anzi abbiano continuato ad essere esercitate pacificamente.

In realtà l'art. 15 del testo unico (come già il corrispondente art. 13 del d.lgs n. 481/1992) non consente per nulla siffatta interpretazione:

Esso si limita a trasformare il vecchio potere di «autorizzazione» all'apertura di sportelli — già esercitato, da ultimo, sulla base delle disposizioni regionali, nella forma del silenzio-assenso, dunque in regime di sostanziale liberalizzazione — in un potere di vietare lo stabilimento delle nuove succursali, per gli stessi motivi — o quanto meno per alcuni dei motivi — per i quali in precedenza poteva essere negata l'autorizzazione o essere disposta la «sospensiva» che impediva la formazione del silenzio assenso.

Ciò che è cambiato, con l'attuazione delle norme comunitarie, non è tanto né principalmente la procedura da seguire per l'apertura di nuovi sportelli, che vede pur sempre l'intervento necessario dell'autorità pubblica in funzione di controllo, autorità alla quale le iniziative di apertura debbono essere comunicate, e che ha il potere di vietarle. Ciò che è cambiato è il contenuto e l'ambito del potere esercitato dall'autorità pubblica, che, in coerenza con il nuovo regime dell'attività bancaria, vede espressamente limitate le ragioni che possono giustificare il provvedimento negativo, e non può più essere esercitato come potere largamente discrezionale in nome di interessi pubblici indifferenziati o genericamente individuati.

Ma la sostanza e la portata del potere non cambiano. Si tratta pur sempre di un potere attribuito all'autorità pubblica per controllare l'insediamento delle imprese bancarie onde verificare che esso non si svolga in contrasto con gli interessi pubblici che nella materia debbono essere salvaguardati, e attinenti all'affidamento della clientela, alla solidità, al buon ordine e alla «buona salute» del sistema delle imprese creditizie operanti sul mercato.

Tra il vecchio potere autorizzativo e il nuovo potere di divieto non esiste dunque una radicale differenza di natura, tale da far ritenere che al secondo non possa applicarsi il sistema di riparto di competenze che caratterizzava il primo; sussiste solo una differenza, per così dire, quantitativa, nel senso della minore intensità del potere di divieto rispetto a quello di autorizzazione preventivamente.

Del resto anche il potere di autorizzazione, quando si esplica nei confronti di attività dei privati oggetto della garanzia costituzionale e comunitaria di libertà di impresa, non è e non può essere potere latamente discrezionale di consentire o di non consentire, per qualunque motivo di pubblico interesse, lo svolgimento di dette attività. Esso può esercitarsi in senso negativo, cioè attraverso un diniego di autorizzazione, solo a seguito di una motivata determinazione dell'autorità, la quale riscontri in concreto una ragione di impedimento riconducibile agli interessi pubblici tipizzati dalle norme che disciplinano il settore.

Lo stesso accade, in forma diversa, quando l'autorità non sia più chiamata a rilasciare una preventiva autorizzazione, ma abbia un potere di vietare l'attività.

Ciò vale a dimostrare la perfetta omogeneità che sussiste fra siffatti poteri di autorizzazione e di divieto: questo secondo costituisce solo una forma diversa attraverso la quale possono essere fatti valere i medesimi interessi pubblici.

Anche sul piano degli effetti giuridici, fra diniego di autorizzazione e provvedimento di divieto non sussiste una radicale differenza.

In entrambi i casi sussiste una preesistente situazione di diritto del privato, che però nel primo caso non può esercitarsi fino a che non intervenga l'autorizzazione, nel secondo caso non può esercitarsi quando intervenga il divieto.

Questa sostanziale omogeneità delle situazioni, sotto il profilo della configurazione sostanziale dei poteri autoritativi, emerge in ancora più chiara luce se si considera l'ipotesi in cui il potere autorizzatorio — come è avvenuto anche nella materia in esame — si esercita nella forma del c.d. silenzio-assenso. In questo caso, sostanzialmente, il privato che chiede l'autorizzazione si trova nella stessa situazione di chi sia soggetto a un potere di divieto: sa che entro un determinato lasso di tempo prestabilito potrà essere emesso un provvedimento interdittivo dell'autorità.

La omogeneità sostanziale, e la relativa intercambiabilità, del regime autorizzatorio, di quello del «silenzio-assenso» e di quello del possibile divieto, risultano nel modo più esplicito, ad esempio, nella disciplina dettata dagli artt. 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in tema di semplificazione dell'azione amministrativa. L'art. 19 prevede che i regolamenti determinino «i casi in cui l'esercizio di un'attività privata, subordinata ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente», spettando a quest'ultima «verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti»; l'art. 20 a sua volta prevede che i

regolamenti determinano «i casi in cui la domanda di rilascio di una autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, cui sia subordinato lo svolgimento di un'attività privata, si considera accolta qualora non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego entro il termine fissato».

Come si vede, lo stesso interesse pubblico, nell'ambito del medesimo procedimento, può essere curato vuoi attraverso l'istituto dell'autorizzazione, vuoi attraverso quello dell'autorizzazione tacita per silenzio-assenso, vuoi attraverso l'istituto dell'obbligo di comunicazione e dell'eventuale divieto.

Orbene, ciò che è accaduto nel caso dell'apertura di sportelli bancari è precisamente il passaggio da un regime di autorizzazione espressa ad uno di autorizzazione tacita per silenzio-assenso, ed ora ad un regime di potestà di divieto per ragioni determinate: ma si tratta sempre di poteri autoritativi conferiti per la cura degli interessi pubblici ritenuti prevalenti nel settore.

Dunque, se le norme statutarie e di attuazione conferiscono, in determinate ipotesi, alla regione il potere di autorizzare, dal momento in cui tale potere si è trasformato in potere di vietare, questo non può che spettare alla stessa regione.

Se la regione, in altri termini, era competente a esercitare il potere «maggiore» di autorizzare, non può essere competente anche ad esercitare il potere «minore» — in esso logicamente compreso — di vietare l'attività.

L'interpretazione affermata dalla Banca d'Italia comporterebbe d'altronde il completo venir meno di una competenza regionale espressamente contemplata dallo statuto e dalle norme di attuazione.

Ora, prima di attribuire alla legge statale una siffatta portata, un corretto criterio interpretativo, ispirato al principio della conservazione dei valori giuridici *magis ut valeat*, e all'esigenza di dare alle leggi un significato conforme alla Costituzione, impone di domandarsi se non sia un'altra l'interpretazione esatta, quella che consente di rispettare l'ordine delle competenze costituzionalmente stabilito.

Tale è l'interpretazione — l'unica corretta, ad avviso dell'esponente — che comporta l'esercizio da parte della Regione del potere di divieto in questione, nei casi, e con le modalità e i accordi, previsti dalle norme di attuazione dello Statuto che si riferiscono alla autorizzazione all'apertura degli sportelli.

Del resto, sul piano letterale, non si può non rilevare che le competenze attribuite alla Regione concernono non solo l'autorizzazione all'apertura, ma anche la «chiusura» di sportelli bancari (art. 2, lett. c e d, d.P.R. n. 1133/1952). Ora, il potere di «vietare lo stabilimento di una nuova succursale», previsto dall'art. 15 del testo unico, se per un verso è del tutto assimilabile e compreso in quello di autorizzare l'apertura, per altro verso, ove si esercitasse dopo l'avvenuta apertura, si configurerebbe propriamente come provvedimento di chiusura dello sportello.

In altri termini le norme di attuazione chiaramente attribuiscono alla regione la competenza per qualsiasi provvedimento idoneo ad incidere sulla possibilità per la banca di esercitare una succursale.

Sotto ogni profilo, dunque, il potere in questione deve riconoscersi di competenza della regione.

Sostiene la Banca d'Italia che il potere di vietare lo stabilimento di nuove succursali può essere esercitato «solo per motivi di vigilanza», e che le valutazioni di vigilanza, ai sensi dell'art. 159, primo comma, del testo unico, sono riservate alla Banca d'Italia. Nell'intendimento della Banca d'Italia, evidentemente, i motivi per i quali può essere esercitato il potere di divieto coinciderebbero senza residui con le valutazioni di vigilanza strettamente riservate alla Banca d'Italia stessa. Ma non è così.

L'interesse pubblico a garantire la «sana e prudente gestione» delle banche non si esaurisce negli interessi per i quali alla Banca d'Italia è affidata la specifica vigilanza sull'attività di raccolta del risparmio e di esercizio del credito.

Tanto è vero che lo stesso testo unico, il quale configura una serie di poteri pubblicistici esercitati sulle banche e diretti ad assicurare appunto la «sana e prudente gestione» del sistema bancario, per vari di questi poteri prevede espressamente un loro esercizio da parte delle regioni aventi attribuzioni statutarie in materia, sia pure previo parere della Banca d'Italia espresso «a fini di vigilanza» (art. 159, secondo comma); è il caso del provvedimento di autorizzazione all'attività bancaria (art. 14, comma 2), dell'accertamento di compatibilità delle modificazioni statutarie (art. 56, primo comma), dell'autorizzazione alle funzioni e alle scissioni alle quali prendono parte banche (art. 57, primo comma).

Si tratta infatti di provvedimenti che attengono non solo all'attività bancaria, anche se hanno riflessi su di essa, ma, ancora prima, all'ordinamento del credito e cioè ai soggetti e alla loro organizzazione. E, come è noto, proprio all'ordinamento del credito si riferiscono per lo più le competenze attribuite in questa materia alle Regioni a statuto speciale (la regione siciliana ha, più ampiamente, competenza in materia di «disciplina del credito e ... del risparmio»: art. 17, lett. c dello statuto).

Orbene, anche il potere di vietare l'apertura di succursali si esercita non solo e non tanto in funzione di vigilanza sull'attività bancaria, quanto soprattutto in funzione di controllo sull'adeguatezza dei soggetti e della loro organizzazione.

Ciò è testualmente confermato dall'art. 15, primo comma, del testo unico il quale prevede che il divieto possa essere pronunciato «per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale della banca».

È dunque palese che non solo motivi attinenti alla vigilanza sull'attività bancaria, di competenza della Banca d'Italia, ma anche altri motivi, attinenti agli interessi cui è finalizzato il controllo pubblicistico del sistema del credito e dei soggetti in esso operanti, pur dopo il processo di liberalizzazione innescato dalle norme comunitarie.

Che poi l'art. 159 del testo unico dichiari inderogabile, e prevalente sulle disposizioni contrarie già emanate, la disposizione dell'art. 15 (come già, del resto, l'art. 46, terzo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992 dichiarava inderogabile e prevalente sulle contrarie disposizioni già emanate quella, fra l'altro, dell'art. 13 dello stesso decreto, corrispondente all'art. 15 del testo unico), non può avere alcun rilievo ai fini del problema qui discusso.

Il problema non è infatti quello dell'applicabilità o meno della disciplina di cui all'art. 15, cui il legislatore regionale — che sta per dare attuazione per l'ambito della propria competenza alla direttiva CEE n. 98/646, ai sensi dell'art. 46, primo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992 e dell'art. 159, quarto comma, del testo unico dovrà conformarsi; ma è solo quello della competenza a esercitare i poteri amministrativi nelle materie e sugli oggetti che le norme statutarie e di attuazione attribuiscono alla regione.

Fra questi poteri non può ritenersi incluso anche quello di vietare lo stabilimento di nuove succursali secondo la previsione di cui all'art. 15 del testo unico.

Il potere di divieto per le ragioni di cui a detto art. 15 dovrà dunque essere esercitato, per le banche aventi sede in Sicilia, dalla regione, ai sensi dell'art. 2, lettere *c)* e *d)*, del d.P.R. n. 1133/1952, col parere tecnico che nell'ambito e per i fini della propria attività di vigilanza sull'attività bancaria la Banca d'Italia continuerà ad esprimere, anche ai sensi dell'art. 3 dello stesso d.P.R. n. 1133/1952.

Per quanto poi riguarda le altre banche, in ordine allo stabilimento di succursali nel territorio della regione siciliana dovrà continuare a trovare applicazione *mutatis mutandis* l'art. 6 delle norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1133/1952; onde le comunicazioni delle banche dovranno pervenire anche alla regione, la quale potrà esercitare il medesimo potere di divieto, che potrà essere altresì esercitato, in via concorrente, da parte della Banca d'Italia, anche nei casi in cui la regione non abbia ritenuto di esercitarlo. Infatti il citato art. 6 prevede che sia la regione che la Banca d'Italia abbiano poteri impeditivi in ordine all'apertura di nuovi sportelli di tali banche.

Si tratta, in definitiva, di una materia nella quale le norme di attuazione già apprestano gli strumenti di una efficace collaborazione fra Regione e organi centrali, in ispecie la Banca d'Italia, e in cui quindi non può verificarsi nemmeno di fatto alcun rischio di scoordinamento né di conflitto.

Non vi è ragione alcuna, dunque, che possa giustificare una indebita sottrazione alla regione di attribuzioni ad essa costituzionalmente spettanti.

*P. Q. M.*

*La regione ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia, avocare a sé ogni potere di vietare lo stabilimento di succursali di banche nel territorio della regione siciliana, con esclusione dei poteri attribuiti in materia alla regione, e dunque intrattenendo direttamente e in esclusiva i rapporti con le banche interessate all'apertura di nuovi sportelli; e per l'effetto annullare la nota della Banca d'Italia in data 10 febbraio 1994, n. 00036497, meglio indicata in epigrafe.*

Roma, addi 15 aprile 1994

Avv. prof. Valerio OÑIDA Avv. Francesco CASTALDI

96  
113

94C0501

n. 13

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 2 maggio 1994  
(della provincia autonoma di Bolzano)*

**Edilizia popolare economica e sovvenzionata - Note dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni della regione Trentino-Alto Adige - Trasmissione alla regione, ai sensi della legge n. 560/1993, dell'elenco degli immobili di proprietà delle PP.TT., ubicati nella provincia di Bolzano ed individuati dall'Amministrazione stessa per essere alienati e successiva comunicazione alla provincia dell'elenco degli alloggi da alienare - Lesione della sfera di competenza provinciale in materia di edilizia residenziale derivante da atti amministrativi di esecuzione di legge statale n. 560/1993 già impugnata con ricorso della stessa provincia n. 9/1994 - Istanza di sospensione.**

**(Note 7 febbraio 1994 e 4 marzo 1994 dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni alla regione Trentino-Alto Adige).**

**(Statuto regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, n. 10, 16, 68 e 107).**

Ricorso, della provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente della giunta provinciale in carica, dott. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa — come da procura speciale rep. n. 17099 in data 28 marzo 1994, rogata dal vice segretario della giunta e ufficiale rogante avv. Giovanni Salghetti Drioli, conferita giusta deliberazione della giunta provinciale n. 1399 del 21 marzo 1994 — dagli avvocati professori Sergio Panunzio e Roland Riz e presso il primo di essi eletivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica per il regolamento di competenza in relazione al provvedimento dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni — Ente poste italiane, contenente un elenco di alloggi (redatto ex art. 1, quarto comma, della legge n. 560/1993) della suddetta amministrazione siti nella provincia di Bolzano, trasmesso con nota della stessa amministrazione n. DCPA, 14.0001390 in data 7 febbraio 1994, pervenuto alla provincia ricorrente dalla regione autonoma Trentino-Alto Adige mediante comunicazione fax in data successiva e poi nuovamente trasmesso direttamente alla provincia con nota TN. VI.4 Der/1387 del 4 marzo 1994; nonché, per quanto possa occorrere, in relazione al «piano regionale» predisposto dalla Direzione centrale patrimonio delle poste italiane.

#### FATTO

1. -- Lo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) riconosce alla provincia autonoma ricorrente la competenza legislativa primaria in materia di «edilizia comunque sovvenzionata totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico» (art. 8, primo comma, n. 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670). In tale materia, la provincia è altresì titolare delle corrispondenti potestà amministrative (art. 16 del d.P.R. n. 670/1972).

Tutti gli immobili acquistati, realizzati o recuperati mediante interventi finanziari pubblici, comunque siano qualificati («alloggi di edilizia residenziale pubblica», ovvero «alloggi economici e popolari»), sono quindi assoggettati alla competenza provinciale, rientrando nella previsione generale di cui alla citata disposizione statutaria («edilizia comunque sovvenzionata totalmente o parzialmente») e nelle previsioni dettate dalle norme di attuazione (che, è utile precisare, non costituiscono disposizioni meramente esecutive delle norme statutarie, ma assolvono anche alla funzione di integrare la disciplina dello statuto e, quindi di concorrere a determinare l'ambito delle competenze costituzionali della provincia).

A tenore dell'art. 68 dello statuto, la provincia succede allo Stato (e alla regione) nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali pertinenti alle materie attribuite alla sua competenza.

In attuazione di questa norma, l'art. 8, primo comma, lett. b) del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (recante le norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di trasferimento dei beni demaniali e patrimoniali ed approvato con la speciale procedura stabilita dall'art. 107 dello statuto), dispone che vengano trasferiti alle province di Trento e di Bolzano gli edifici destinati ad alloggi economici e popolari di proprietà dello Stato.

La medesima disposizione esclude dal trasferimento alle province gli alloggi assegnati ai dipendenti pubblici, che vengono definiti come gli «alloggi la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione *in loco* di un determinato servizio presso pubbliche amministrazioni». Analoga definizione è contenuta nell'art. 24 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante le norme di attuazione dello statuto del T.-A.A. in materia di urbanistica ed opere pubbliche.

La formula legislativa ha posto alcuni dubbi interpretativi, dai quali è originato un contenzioso tra le province autonome e lo Stato, avente ad oggetto la esatta delimitazione della categoria degli alloggi di servizio e, quindi, la individuazione degli immobili sottratti all'esercizio delle competenze provinciali (e al trasferimento alle province).

L'interpretazione fornita da queste ultime, e nella quale — anche per le ragioni che saranno di seguito esposte — in questa sede si insiste, è nel senso che la formula legislativa, in esame si riferisce di soli alloggi di servizio «in senso stretto», ossia a quegli immobili il cui uso è concesso al dipendente in ragione della specifica funzione che egli stesso riveste nell'ambito della amministrazione.

Alla stregua di questa interpretazione, gli alloggi sottratti all'esercizio della potestà legislativa e amministrativa delle province sono soltanto quelli ora indicati e non anche tutti gli altri immobili destinati alla generalità dei dipendenti di una amministrazione, che prestino servizio in una determinata sede nel territorio provinciale.

2. Con la legge 24 dicembre 1993, n. 560, è stata fissata la disciplina della alienazione degli alloggi di edilizia pubblica.

Il primo e secondo comma dell'art. I contengono l'individuazione degli immobili soggetti alla disciplina dell'alienazione. A questo riguardo, il primo comma, con previsione particolarmente ampia, chiarisce che «sono alloggi di edilizia residenziale pubblica, soggetti alle norme della presente legge, quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge 6 marzo 1976, n. 52, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali».

Il terzo comma dispone che sono esclusi dall'applicazione della legge gli alloggi di servizio dei dipendenti pubblici. Ai fini della individuazione di tale categoria di alloggi, la norma in esame reca una definizione differente, sul piano testuale, da quella contenuta nelle disposizioni attuative dello statuto.

Più precisamente, alloggi di servizio sono definiti quelli «oggetto di concessione amministrativa in connessione con particolari funzioni attribuite a pubblici dipendenti».

Tale definizione corrisponde esattamente a quella adottata dal legislatore nell'art. 28, secondo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ove si precisa che gli alloggi di servizio, così definiti, non rientrano nella categoria degli alloggi di edilizia residenziale.

La definizione legislativa in questione, peraltro, delimita il concetto di «alloggio di servizio» secondo contorni esattamente coincidenti con l'interpretazione fornita dalla provincia ricorrente anche in relazione alle citate norme d'attuazione dello statuto, in quanto pone il concetto stesso in relazione allo svolgimento di una specifica funzione da parte del dipendente assegnatario.

Al quarto comma dell'art. I, la legge n. 560/1993 disciplina la procedura di individuazione degli immobili da alienare. A questo scopo, entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, le regioni sono chiamate a formulare, su proposta dei vari enti proprietari e sentiti i comuni interessati, un piano di vendita. La quantità di immobili da alienare deve essere definita (dal piano) tra un minimo pari al 50 per cento e un massimo pari al 75 per cento del patrimonio abitativo alienabile di ogni provincia. Trascorso il termine suddetto senza che la regione abbia predisposto il piano di vendita, gli enti proprietari possono senz'altro procedere alle alienazioni.

3. Con ricorso notificato in data 29 gennaio 1994, la provincia ricorrente ha impugnato dinanzi a questa corte la legge 24 dicembre 1993, n. 560, e in particolare, il secondo, terzo, quarto, sesto, tredicesimo, quindicesimo, sedicesimo, diciassettesimo e ventisettesimo comma dell'art. I. Il giudizio è attualmente pendente con il n. 10/1994.

Con il ricorso in questione la provincia denuncia l'illegittimità delle norme impugnate sotto un duplice profilo:

a) la legge assoggettata alla disciplina da essa dettata l'alienazione di tutti gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (quale che sia la loro ubicazione, l'ente di appartenenza o l'ente che abbia concorso al loro finanziamento), senza fare salve le competenze legislative e le attribuzioni amministrative della provincia ricorrente, alla quale, invece, spetta in via esclusiva di disciplinare l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale, nonché di svolgere la relativa attività amministrativa;

b) il comma 3 dell'art. I della legge impugnata esclude dalla alienazione solo gli alloggi di servizio «in senso stretto», ovvero quelli concessi a pubblici dipendenti in quanto titolari di una particolare funzione..

Ne consegue che tutti gli altri immobili assegnati o destinati a pubblici dipendenti per soddisfare le esigenze abitative nel luogo in cui prestano servizio, ma che non costituiscono «alloggi di servizio» nel senso dianzi indicato, sono soggetti ad alienazione.

Anche questi ultimi immobili, ancorché non ancora trasferiti alla provincia ai sensi dell'art. 68 dello statuto, rientrano evidentemente nell'ambito della sua potestà legislativa e amministrativa.

La legge impugnata, dunque, è incostituzionale anche nella parte in cui pretende di assoggettare anche questi immobili alla disciplina statale e non fa salve le competenze provinciali sugli immobili come sopra individuati, ancorché non trasferiti alla provincia.

4. — Con nota del 7 febbraio 1994, l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni — Ente poste italiane ha trasmesso alla regione Trentino-Alto Adige l'elenco degli immobili di sua proprietà, ubicati nella provincia di Bolzano, individuati dall'amministrazione stessa per essere alienati.

Nella nota viene espressamente precisato che la individuazione degli immobili di cui all'elenco allegato è effettuata in ottemperanza al disposto del quarto comma dell'articolo unico della legge n. 560/1993.

La nota è stata trasmessa dalla regione alla provincia ricorrente mediante comunicazione fax in data successiva in data 28 febbraio 1994 (una comunicazione è stata poi inviata direttamente alla provincia dalla amministrazione statale in data 4 marzo 1994).

Il provvedimento in questione è lesivo della competenza legislativa e delle attribuzioni amministrative della ricorrente, che pertanto ne chiede l'annullamento per i seguenti motivi di

#### DIRITTO

**Violazione delle competenze attribuite alla provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, n. 10; dall'art. 16; dall'art. 68 e dall'art. 107 dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione (art. 8, primo comma, lett. b) del d.P.R. n. 115/1973 e art. 24 del d.P.R. n. 381/1974).**

1. — Nell'esposizione in fatto, si è illustrato come la provincia ricorrente abbia competenza legislativa esclusiva e sia titolare delle attribuzioni amministrative in materia di edilizia comunque sovvenzionata. La alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica rientra evidentemente nell'ambito di tali competenze. È indubbio, pertanto, che spetta esclusivamente alla Provincia ricorrente sia disciplinare la alienazione degli alloggi di edilizia pubblica ubicati nel suo territorio, sia lo svolgimento di tutte le attività amministrative necessarie a tale scopo.

Con i provvedimenti impugnati, invece, l'amministrazione statale pretenderebbe di individuare gli immobili da alienare siti nella provincia di Bolzano e quindi di esercitare essa stessa le attribuzioni amministrative relative alla vendita del patrimonio edilizio pubblico presente nel territorio della Provincia stessa. In questo modo, i provvedimenti in esame si pongono in aperta violazione delle competenze provinciali.

2. — La circostanza che l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni sia attualmente proprietaria degli immobili indicati negli elenchi non vale a legittimare la pretesa di procedere alla loro alienazione.

Gli alloggi in questione, infatti, sono certamente soggetti all'esercizio delle competenze provinciali, ancorché non siano ancora entrati nel patrimonio della provincia.

Il fatto stesso che essi siano stati individuati per l'alienazione conferma l'esattezza della nostra tesi.

L'intendimento dell'amministrazione statale di alienare gli alloggi in questione consente infatti di escludere che essi siano «alloggi di servizio oggetto di concessione amministrativa in connessione con particolari funzioni attribuite a pubblici dipendenti». Se così fosse, essi non sarebbero stati alienabili, ai sensi dell'art. 1, terzo comma, della legge n. 560/1993.

Sicché, delle due l'una: o gli immobili da alienare sono assegnati a dipendenti dell'amministrazione non in quanto titolari di una predeterminata funzione, ma semplicemente per soddisfare le loro esigenze abitative nella sede di servizio (alloggi di servizio in senso «largo» o «improprio»); o gli immobili stessi sono ordinari alloggi di edilizia residenziale pubblica, e cioè non destinati esclusivamente ai dipendenti di un'amministrazione, ma ad una generalità di potenziali assegnatari.

In questo secondo caso, non vi alcun dubbio che sia la competenza a disciplinare l'alienazione degli immobili, sia l'esercizio delle relative potestà amministrative spetterebbero alla Provincia ricorrente, in quanto la materia rientrerebbe senz'altro nell'ambito delle attribuzioni ad essa riconosciute dagli artt. 8, 10, 16 e 68 dello statuto [e relative norme di attuazione: d.P.R. n. 381/1974 e art. 8, primo comma, lett. b), del d.P.R. n. 115/1973]. E la competenza legislativa e amministrativa della provincia non viene certamente meno per il fatto, del tutto ininfluente, che gli immobili siano attualmente di proprietà dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e non siano ancora trasferiti alla ricorrente.

Ma alla medesima conclusione si deve pervenire anche nel primo caso: cioè qualora gli immobili in questione siano adibiti ad alloggi dei dipendenti dell'Amministrazione delle poste, ma non siano però alloggi di servizio in senso stretto (sibbene alloggi di servizio in senso «improprio»).

Anche in questo caso, infatti, gli immobili sarebbero soggetti alla esclusiva competenza della provincia, che è l'unico soggetto abilitato a legiferare su di essi (e quindi anche sul regime della loro alienazione) e ad esercitare qualsiasi attività amministrativa avente ad oggetto gli immobili stessi.

A questo riguardo, ribadiamo che a tenore delle disposizioni di attuazione dello statuto speciale [art. 8, lett. b), del d.P.R. n. 115/1973 e art. 24 del d.P.R. n. 381/1974] gli unici alloggi sottratti all'esercizio delle competenze provinciali sono gli alloggi di servizio.

Quanto alla delimitazione della categoria degli alloggi di servizio, si è già rilevato che sia nella legge n. 560/1993, sia nella precedente legge n. 412/1991, il legislatore ha espressamente evidenziato che la qualificazione di un immobile come «alloggio di servizio» presuppone necessariamente un rapporto di accessorietà rispetto all'esercizio, da parte di un determinato pubblico dipendente, di una specifica funzione. «Alloggio di servizio», cioè, non può essere qualificato qualsiasi immobile che l'amministrazione ponga a disposizione di un proprio dipendente per soddisfare le sue esigenze abitative nella sede in cui egli presta il proprio servizio.

La qualificazione in esame, invece, può essere attribuita, come si è già affermato, solo ed esclusivamente quando l'immobile sia assegnato al dipendente che sia titolare di una pubblica funzione e in correlazione allo svolgimento di detta funzione (per esempio, la «casa cantoniera»).

Alla luce di tale interpretazione, deve necessariamente concludersi che gli immobili sottratti alla competenza legislativa (e all'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative) della provincia autonoma di Bolzano sono soltanto gli alloggi che possono definirsi di servizio «in senso stretto», come sopra individuati.

Ciò è tanto vero che, come si è già rilevato, quando il legislatore ha dovuto discriminare, in via generale, gli alloggi di edilizia residenziale dagli alloggi di servizio, ha definito questi ultimi facendo ricorso alla formula legislativa che fa riferimento — quale elemento caratterizzante la categoria — alla attribuzione di una determinata funzione in capo al soggetto cui è assegnato in godimento l'immobile.

Ne consegue che tutti gli altri immobili che siano assegnati o destinati a pubblici dipendenti per soddisfare le esigenze abitative nel luogo in cui prestano servizio, ma che non siano caratterizzati da tale vincolo di destinazione (e cioè l'essere adibiti ad alloggio del titolare *pro-tempore* di una determinata funzione), rientrano nel patrimonio di edilizia abilitativa agevolata e sono pertanto soggetti alla competenza provinciale. Competenza che, ovviamente, sussiste anche se gli immobili non siano stati ancora formalmente trasferiti alla provincia.

Anche rispetto a detti immobili (e al loro regime giuridico), la provincia autonoma di Bolzano è dunque titolare di una competenza legislativa primaria (*ex art. 8, primo comma, n. 10, dello statuto*) e delle corrispondenti funzioni amministrative, analogamente a quanto avviene per gli immobili già trasferiti alla provincia stessa ai sensi degli artt. 68 dello statuto e 8, primo comma, lett. a), del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115.

Nell'ambito di tali competenze rientra, evidentemente, anche la potestà di legiferare per definire il regime della alienazione dei beni in questione, nonché l'esecuzione del complesso di attività amministrative relative a detta alienazione.

Da quanto precede, deve dunque concludersi che i provvedimenti impugnati sono lesivi delle competenze amministrative della provincia ancorché gli immobili da essi elencati siano tuttora in proprietà dell'Amministrazione statale e non siano stati ancora trasferiti alla provincia stessa.

3. — Al fine di prevenire una possibile eccezione, riteniamo di dover brevemente svolgere alcuni rilievi in ordine alla spettanza della presente controversia alla cognizione di codesta ecc.ma Corte.

Si è ampiamente illustrato come lo statuto speciale (art. 68) e le norme di attuazione dello stesso impongano il trasferimento alle province autonome dei beni demaniali e patrimoniali (dello Stato e della regione) attinenti alle materie assegnate alla loro competenza.

Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica rientra nel complesso dei beni oggetto del trasferimento (ed infatti è già parzialmente passato nella titolarità delle province).

I beni oggetto del provvedimento impugnato rientrano nella competenza provinciale, pur non essendo stati ancora trasferiti.

Ricordiamo a noi stessi che codesta ecc.ma Corte ha espresso l'orientamento secondo cui esula dalla materia del conflitto di attribuzione fra Stato e regioni, demandata alla propria cognizione, la *vindicatio rei* da parte di uno degli enti nei confronti dell'altro.

La Corte suprema di cassazione ha quindi precisato, a sua volta, che le controversie tra Stato e regioni nelle quali sia dedotta in contestazione la titolarità di beni demaniali o patrimoniali, appartengono alla giurisdizione dell'autorità giurisdizionale ordinaria.

Ciò premesso, riteniamo utile evidenziare come, con il presente conflitto, la provincia ricorrente non solleva alcuna contestazione, in questa sede, in ordine alla titolarità degli alloggi da alienare, né lamenta il mancato trasferimento degli stessi.

Con il presente conflitto, la provincia ricorrente si limita a rivendicare la propria competenza legislativa e le proprie attribuzioni amministrative in relazione all'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ubicati nel suo territorio, senza avanzare alcuna rivendicazione attinente alla titolarità degli alloggi stessi, ed anzi, precisando che i provvedimenti impugnati realizzano la lesione delle sue competenze indipendentemente dalla circostanza, ininfluente, che i beni siano stati o meno trasferiti nel suo patrimonio.

Oggetto della presente controversia, dunque, non è l'appartenenza dei beni, ma la titolarità di funzioni legislative ed amministrative, fondate su norme costituzionali, in ordine alla disciplina e gestione dei beni stessi. La attuale titolarità dei beni è irrilevante ai fini della presente controversia e non ne costituisce in alcun modo un presupposto. Il parametro del giudizio è costituito dalle citate norme statutarie e d'attuazione. Il ricorso, pertanto, è pienamente ammissibile.

#### 4. Istanza di sospensione ex art. 40 della legge n. 87/1953.

La provincia ricorrente chiede che l'ecc.ma Corte voglia disporre la sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati.

Nel caso di specie, infatti, sussistono le gravi ragioni che l'art. 40 della legge n. 87/1953 pone a presupposto del provvedimento cautelare.

Nell'esposizione in fatto e in diritto si è diffusamente illustrato come le competenze legislative e amministrative in ordine all'alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ubicato nel territorio della provincia di Bolzano siano di esclusiva spettanza della provincia stessa.

A tutela delle sue competenze costituzionali, la provincia ha denunciato l'illegittimità costituzionale della legge n. 560/1993 (che disciplina indistintamente l'alienazione di tutti gli alloggi, senza fare salve le competenze provinciali) ed ha sollevato il presente regolamento di competenza.

In particolare, con i provvedimenti impugnati con il presente ricorso, l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni ha attivato la procedura definita dall'art. 1, quarto comma, della legge n. 560/1993 per far luogo all'alienazione degli alloggi di edilizia economica e popolare.

Secondo tale procedura, una volta decorso il termine per la redazione del piano di vendita da parte della regione, l'Amministrazione proprietaria degli immobili può procedere senz'altro alla vendita.

Pur rientrando nella competenza provinciale (per le ragioni che si sono illustrate), gli immobili in questione sono attualmente nella titolarità dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni.

Se l'esecuzione dei provvedimenti impugnati non venisse sospesa, l'amministrazione potrebbe dunque dare seguito al procedimento e far luogo alla alienazione degli alloggi. La pendenza del giudizio d'legittimità costituzionale della legge n. 560/1993 e del presente conflitto di attribuzione non costituirebbero, ovviamente, una preclusione.

Il procedimento di alienazione è destinato a concludersi in tempi brevi. È altamente probabile che prima della decisione di codesta ecc.ma Corte sul conflitto, gli immobili siano stati già alienati. In questo caso, i diritti acquisiti in buona fede dagli aventi causa dell'amministrazione non potrebbero comunque essere pregiudicati.

La conseguenza è che, relativamente agli immobili in questione, alla provincia ricorrente verrebbe di fatto e irrimediabilmente sottratta la competenza amministrativa e la pronuncia di codesta ecc.ma Corte che dovesse accertare tale competenza, risulterebbe *inutiliter data*.

*P. Q. M.*

*Preliminarmente si rappresenta la opportunità di riunire il presente ricorso a quello già proposto per la dichiarazione di incostituzionalità della legge 24 dicembre 1993, n. 560 (ric. n. 10/1994);*

*Si chiede che l'eccezionale Costituzionale voglia, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso all'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni -- Ente poste italiane, il potere di disporre in ordine all'alienazione degli alloggi elencati negli atti impugnati ed indicati in epigrafe e per l'effetto annullare gli atti stessi, previa sospensione dell'esecuzione delle note del 7 febbraio 1994 e del 4 marzo 1994 e del relativo procedimento di alienazione di cui all'art. 1, quarto comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 560.*

Roma, addì 26 aprile 1994

Prof. avv. Sergio PANUNZIO Prof. avv. Roland RIZZI

94C0529.

N. 251

*Ordinanza emessa il 19 novembre 1993 dal tribunale di Marsala  
nel procedimento penale a carico di Cottonaro Massimo*

**Processo penale - Dibattimento - Imputato contumace o assente - Divieto di lettura delle dichiarazioni rese in precedenza innanzi alla p.g. su delega del p.m. - Irragionevole disparità di trattamento tra imputati a seconda che le dichiarazioni siano state raccolte o meno direttamente dal p.m. - Discriminazione tra accusa e difesa.**

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

(Cost., art. 3).

II. TRIBUNALE

Ha disposto la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Cottonaro Massimo imputato come in atti.

Esaminata la questione di costituzionalità dell'art. 513 del c.p.p. in relazione alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, proposta dal p.m.

OSSERVA

All'odierno dibattimento si è proceduto nella contumacia dell'imputato Cottonaro Massimo rinviato a giudizio dal g.i.p. del tribunale di Marsala per rispondere del delitto di cui all'art. 73, quarto comma, del t.u. n. 309/1990.

Al termine della istruzione dibattimentale, il p.m. ha chiesto darsi lettura delle dichiarazioni confessorie rese dal Cottonaro ai carabinieri del n.o.r.m. di Castelvetrano che lo avevano interrogato su delega del procuratore della Repubblica di Marsala: in esito al rigetto di tale istanza, è stata proposta la suddetta questione di costituzionalità.

Ciò posto, la dedotta questione è pregiudiziale poiché, ai fini della definizione nel merito del giudizio, è determinante la decisione sulla utilizzabilità o meno delle spontanee ammissioni rese dall'imputato alla p.g. su delega del p.m.

Si rileva, quindi, che la sollevata questione non è manifestamente infondata: invero, la disciplina posta dall'art. 513 del c.p.p., prescrivendo la lettura delle sole dichiarazioni rese al p.m. o al g.i.p. dall'imputato contumace o assente, esclude la possibilità di utilizzare l'interrogatorio reso dal medesimo alla p.g., anche quando essa abbia, come nel caso in esame, operato su delega del p.m. Tale preclusione non è sorretta da alcuna giustificazione razionale ove si consideri che la polizia giudiziaria, quando proceda a norma dell'art. 370 del c.p.p., quale organo delegato, è tenuta ad osservare tutte le prescrizioni che regolano l'interrogatorio diretto dal p.m., ivi comprese quelle che impongono la contestazione degli elementi esistenti a carico dell'indagato e la precisazione delle fonti di prova emerse a suo carico.

D'altro canto tale disciplina strida con quella posta dall'art. 503, quinto comma del c.p.p., che, mediante il meccanismo delle contestazioni, consente la utilizzazione delle dichiarazioni in precedenza rese dall'imputato presente.

Inoltre, essendo comunque riferibile all'ufficio del p.m. l'interrogatorio raccolto su sua delega dalla p.g., non si comprende perché, in caso di assenza o contumacia dell'imputato, si possa dare lettura delle sole dichiarazioni da esso rese direttamente al p.m.

b)

Ciò comporta, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, una irragionevole disparità di trattamento di imputati che si trovano, sostanzialmente, nella medesima posizione processuale: infatti, quello che ha reso le precedenti dichiarazioni alla p.g. su delega del p.m. potrà impedire, con l'assenza o la contumacia, l'utilizzabilità di esse, mentre lo stesso risultato non potrà essere conseguito dall'altro, il cui interrogatorio sia stato raccolto direttamente dallo stesso ufficio del p.m. Infine, tale norma elude il medesimo precezzo costituzionale sopra invocato poiché, senza alcuna ragione, discrimina la pubblica accusa rispetto alla difesa in ordine alla acquisizione ed utilizzazione delle prove, consentendo all'imputato, dopo aver reso dichiarazioni confessorie nel rispetto delle garanzie previste per gli interrogatori dinanzi alla A.G. di evitarne la utilizzazione rendendosi contumace.

Alla luce delle sopra esposte argomentazioni, va sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 513 del c.p.p.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 513 del c.p.p. in relazione alla violazione dell'art. 3 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone, inoltre, 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.*

Marsala, addì 19 novembre 1993

*Il presidente: GENNA*

94C0503

N. 252

*Ordinanza emessa l'8 marzo 1994 dal pretore di Salerno  
nel procedimento civile vertente tra La Brocca Vincenzo e O.P.A.F.S.*

**Impiego pubblico - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita - Controversie giudiziali in corso - Prevista automatica estinzione dei giudizi con declaratoria di compensazione delle spese - Compressione della funzione giurisdizionale - Limitazione dell'indipendenza dei giudici.**

**Impiego pubblico - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita - Somme dovute - Corresponsione di interesse e rivalutazione - Prevista esclusione - Disparità di trattamento tra dipendenti collocati in pensione in passato e quelli pensionati nel corrente anno (1994) - Incidenza sulla garanzia previdenziale.**

(Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 2, quarto comma, e 4).

(Cost., artt. 3, 36, 38, 102 e 108).

#### IL PRETORE

Letti gli atti e sciolta la riserva osserva quanto segue: con ricorso depositato in data 6 giugno 1990 la Brocca Vincenzo premesso:

di aver lavorato alle dipendenze dell'Ente FF.SS. fino al 13 settembre 1987, data di collocamento a riposo; di aver svolto compiti di guardiano, maturando un'anzianità di servizio pari a complessivi mesi 269; di aver ricevuto dall'O.P.A.F.S. (opera previdenza ed assistenza ferrovieri dello Stato) la somma di L. 18.380.678 a titolo di indennità premio fine servizio;

di vantare diritto ad una somma superiore a quella corrispostagli in quanto ex art. 1 della legge n. 329/1973 l'indennità di buonuscita ai dipendenti dell'Ente è data dal prodotto dei mesi di servizio utile per 1/2 della percentuale 80 del totale dell'ammontare dell'ultimo stipendio mensile, dell'eventuale assegno personale pensionabile e dal compenso per ex combattenti;

Deducedendo che di detta retribuzione fa parte l'indennità integrativa speciale a norma della legge n. 885/1980 e che l'I.I.S. utile ai fini dell'ammontare dell'ultimo stipendio, va computata per intero e non nella misura ridotta come determinata dall'O.P.A.F.S.;

Ricorreva a questo pretore per sentir condannare parte resistente al pagamento in suo favore della somma di L. 29.892.894 o di quella maggiore o minore che sarà accertata; oltre accessori; rivalsa di spese.

Ritualmente instauratosi il contraddittorio si costituiva parte resistente contestando l'avverso dedotto.

Alla fissata udienza compativano i procuratori delle parti; alla discussione del 17 febbraio 1994 il difensore del ricorrente sollevava eccezione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4 della legge n. 87/1991 in relazione agli artt. 3, 24 e 104 della Costituzione nonché della norma di cui all'art. 2, quarto comma, stessa fonte perché in contrasto con il disposto degli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Sulla sollevata eccezione questo pretore si riservava.

A scioglimento della riserva il pretore emette la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

La sollevata questione è rilevante e non manifestamente infondata. Ed invero sotto il primo aspetto va rilevato che l'art. 4 della legge n. 87/1994 recita testualmente «I giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge aventi ad oggetto la riliquidazione del trattamento di fine servizio comunque denominato con inclusione dell'indennità integrativa speciale sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese tra le parti».

La norma si attaglia al caso di specie (non rileva invece il secondo comma) nella misura in cui una volta profilatosi il dubbio questo giudice non può definire la controversia con la prescritta declaratoria.

La norma di legge opera immediatamente sul giudizio estinguendolo, essa è pertanto di diretta immediata applicazione alla presente controversia, incidendo su di essa e per aspetti processuali (automatica declaratoria) e aspetti sostanziali (regolazione delle spese).

La delibrazione sulla rilevanza conduce all'evidente conclusione che il procedimento non può essere decisa indipendentemente dalla decisione sulla questione di illegittimità costituzionale.

Parimenti la questione — in relazione all'art. 4 — appare non manifestamente infondata, laddove il solo profilarsi di un dubbio di incostituzionalità impone al giudice, ex art. 23 della legge n. 87/1953, di provare l'intervento della Corte.

Nel caso di specie, la diretta incidenza della norma sull'esercizio della potestà giurisdizionale, che da essa ne resta svuotata, non può non far dubitare della legittimità della norma stessa soprattutto in relazione agli artt. 102, primo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione per l'avvenuta sottrazione alla valutazione del giudice di profili relativi al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

La funzione giurisdizionale è «affermazione dell'ordinamento nel caso concreto» non può non profilarsi il dubbio che il legislatore dopo aver connotato il diritto (scandendone modalità e tempi) travalichi il limite della normazione, sconfinando nell'attuazione del sancito diritto, allorché stabilisce l'automatica estinzione e la declaratoria di compensazione delle spese. A garanzia dell'ordinamento e del cittadino: l'uno, il legislatore, pone il diritto l'altro, il giudice, lo concretizza, applicandolo al caso concreto e procedendo alle valutazioni di merito, influenti e ai fini della domanda principale e ai fini della regolazione spese.

Il concetto di funzione giurisdizionale espresso dall'art. 102 della Costituzione ricomprende le attribuzioni tipiche del giudice quale organo indipendente, prima tra tutti l'attuazione della norma, indi la valutazione che, un mutato assetto normativo, dispiega su una controversia ancora in corso e sottoposta al suo esame.

Parimenti rilevante il secondo profilo relativo alla compatibilità tra l'art. 2, quarto comma, della legge n. 87/1994 e gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Ed invero, la parte in ricorso ha articolato domanda relativa e alla sorta capitale e al danno per intervenuta svalutazione monetaria e agli interessi legali.

La norma in questione sancisce «le somme dovute a titolo di prestazioni ai sensi della presente legge non danno luogo a corresponsione di interessi, né a rivalutazione monetaria»; pertanto, ove il giudice dubiti che sia legittimo procedere alla automatica declaratoria (non potendo disapplicare la norma), non può non assumere rilevanza nell'*iter* procedimentale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, quarto comma, laddove questo incide su uno specifico capo della domanda.

Se da un lato è rilevante, dall'altro la questione appare non manifestamente infondata ove si rilevi che le clausole di realtà sono poste a tutela della giusta retribuzione.

Nel momento in cui si riconosce natura di retribuzione differita al t.s.r. comunque lo si denomi e comunque lo si componga, ogni disposizione che vulnere il diritto alla giusta retribuzione, precludendo l'operatività di sistemi di garanzia di realtà della retribuzione stessa, finisce con il porsi, non manifestamente, in contrasto con il disposto dell'art. 36 della Costituzione. Ma ove anche voglia riconoscersi all'I.I.S., riconosciuta agli statali, natura previdenziale non può dubitarsi che anche le prestazioni previdenziali hanno la funzione di completare un reddito che con il collocamento a riposo si è ridotto e che pertanto ai relativi crediti sono applicabili i principi di adeguatezza dall'art. 36

della Costituzione per le retribuzioni; e poiché la rivalutazione prevista dall'art. 429 del c.p.c. è una modalità di attuazione dell'art. 36 citato, essa deve essere estesa ai crediti previdenziali «per il tramite e nella misura dell'art. 38 della Costituzione» (Caso sez. lav. 23 giugno 1992, n. 7661) Corte costituzionale n. 156/1991).

La norma primaria deve essere conforme ai principi costituzionali l'adeguatezza della retribuzione (adeguatezza anche in relazione ai tempi di *solutio*) è principio costituzionale artt. 36 e 38 della Costituzione, si profila contrasto tra norma costituzionale e norma primaria quando quest'ultima esclude espressamente dal diritto alla corresponsione di credito retributivo con funzione previdenziale, o credito previdenziale *tout court* che sia, il diritto all'adeguamento, che di quel credito costituisce una componente.

Le conseguenze in ordine alla patita disparità di trattamento tra collocati in pensione negli anni andati e quelli collocati nell'anno corrente per effetto del mancato adeguamento appare evidente.

Ritenuto dunque che le sollevate eccezioni siano rilevanti ai fini della definizione del proc. n. 3097/1990 nonché non manifestamente infondate.

*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. 4 della legge n. 87/1994 per contrasto con gli artt. 102 e 108 della Costituzione, nonché dell'art. 2, quarto comma, della legge n. 87/1994 per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.*

*Sospende il processo ed ordina che a cura della cancelleria gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale in uno alle prove degli adempimenti di cui appresso:*

- a) la notificazione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri;
- b) la comunicazione della presente al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Salerno, addì 8 marzo 1994

*Il pretore: (firma illeggibile)*

94C0504

### N. 253

*Ordinanza emessa il 7 febbraio 1994 dal giudice per le udienze preliminari  
del tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Nicolosi Pietro*

**Processo penale - Processo penale militare - Udienza preliminare - Rito abbreviato - Lamentata omessa previsione della composizione dell'organo giudicante con la partecipazione anche del membro laico (militare di grado pari all'imputato e comunque non inferiore al grado di ufficiale) - Ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli imputati che optano per il rito speciale - Lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Richiamo alla sentenza n. 49/1989.**

(Legge 9 settembre 1941, n. 1022, art. 3, comb. disp.; legge 7 maggio 1981, n. 180, art. 2; d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, art. 13).

(Cost., artt. 3 e 25).

### IL GIUDICE PER LE UDIELENZE PRELIMINARI

Sentito il p.m. che ha sollevato eccezione di illegittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 3 del r.d. 9 settembre 1941, n. 1022, e 2 della legge 7 maggio 1981, n. 180, come integrato dall'art. 13 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, per contrasto con gli artt. 3 e 25 della Costituzione in quanto consente una deviazione della logica del processo penale militare consistente nella devoluzione del giudizio abbreviato ad un giudice monocratico anziché ad un organo collegiale ricoprendente un membro tecnico;

Sentita la difesa che si è rimessa; ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il combinato disposto dagli artt. 3, terzo comma, del r.d. 9 settembre 1941, n. 1022 e legge 7 maggio 1981, n. 180, così come integrato dall'art. 13 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449 — recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ordinario e minorile — appare in contrasto con gli artt. 3 e 25 della Costituzione nella parte in cui non prevede che il giudizio abbreviato da celebrarsi nell'udienza preliminare, per i reati di competenza dell'a.g.m., si svolga con l'intervento del giudice militare.

In verità nell'introdurre il nuovo codice di rito il legislatore si è preoccupato di adeguare l'ordinamento giudiziario al nuovo 'processo penale' ed a quello a carico degli imputati minorenni, omettendo del pari, di procedere all'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare di pace e di guerra.

Peraltro essendo pacifico che il nuovo codice di procedura penale avrebbe dovuto trovare applicazione anche nel processo davanti all'a.g.m., sulla base essenzialmente di due dati normativi, cioè l'art. I del c.p.p. e l'art. 207 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, quell'adeguamento è stato comunque di fatto operato facendosi riferimento alla normativa relativa ai tribunali ordinari, e si è proceduto quindi anche presso questo «giudice speciale», alla creazione delle «sezioni dei giudici singoli incaricati dei provvedimenti previsti dal codice di procedura penale per la fase delle indagini preliminari» (art. 13 del d.P.R. n. 449/1988). A detti giudici singoli contestualmente, con lo stesso decreto del Presidente della Repubblica in data 10 dicembre 1989 e previa delibera del Consiglio della magistratura militare in applicazione dell'art. 209 d.lgs 28 luglio 1989, n. 271, sono state altresì conferite le funzioni di g.u.p. (nonché di giudice istruttore militare, per il periodo in cui sarebbe stato ancora in vigore l'ufficio del giudice istruttore militare).

Quindi tra l'altro, quale g.u.p. del t.m., il giudice singolo è investito della decisione del giudizio da addottarsi ai sensi degli artt. 438 e ss. del c.p.p. Ora il giudizio abbreviato di cui si discute, si caratterizza, secondo la costruzione del codice di procedura che lo prevede, come un giudizio che anticipa la definizione del processo destinando l'udienza preliminare a sede naturale per la trattazione del merito del processo e per la emanazione della sentenza; con accettazione delle parti dei risultati delle indagini preliminari. Ma le regole concernenti la pronuncia di merito da parte del giudice dell'udienza preliminare sono quelle comuni delle decisioni dei giudici ordinari come espressamente richiamato dall'art. 442 del c.p.p. Ed i fatti su cui può essere chiesta la pronuncia del giudice singolo sono gli stessi in ordine ai quali può essere chiamato ad esprimersi il giudice del dibattimento (ad eccezione dei reati puniti con l'ergastolo).

Tale circostanza se non assume alcun rilievo nei processi celebrati d'innanzi all'a.g.o., importa una irragionevole disparità di trattamento nel caso dei procedimenti davanti all'a.g.m. ed una ingiustificata deviazione dalle regole e dalla logica che dovrebbe presiedere ai quei giudizi.

Infatti una delle ragioni che giustificano l'esistenza dei tribunali militari, anche secondo la sentenza del 1976 della Costituzione, sentenza che riproduce addirittura indicazioni contenute nei lavori dell'assemblea costituente, è data dalla «peculiare idoneità di essi per l'apprezzamento dei valori specifici dell'ordinamento militare tra i quali il coraggio, l'onore, lo spirito di coesione, la disciplina».

A tal fine è stato ritenuto decisivo l'apporto dell'ufficiale membro del collegio.

Sul punto la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 1989 così si esprime: «l'ufficiale membro del collegio è chiamato a dare un qualificato contributo inerente alla peculiarità della vita e dell'organizzazione militare: contributo consistente nell'aiutare il collegio a fondare le proprie valutazioni sulla piena conoscenza e la piena comprensione dei molteplici aspetti del concreto atteggiarsi di quel settore; delle condizioni che lo caratterizzano e dei problemi che vi si pongono. Aspetti tutti che non possono non riflettersi sulla ricostruzione e valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi dei fatti-reato sottoposti al giudizio del tribunale....».

La corte nella citata sentenza ha inoltre chiaramente affermato che la posizione del componente militare deve essere assimilata a quella degli «esperti» nelle sezioni specializzate e nettamente differenziato da quella del componente «popolare» della Corte d'assise.

Si tratta quindi di esperti in grado di chiarire la peculiarità della vita militare: essi per le particolari cognizioni di cui sono in possesso e che derivano loro dalla specifica formazione culturale e dall'esperienza acquisita, hanno il compito di integrare le conoscenze prevalentemente tecnicò-giuridiche dei giudici professionali.

I corollari di tali precisazioni sono evidenti: un giudizio pieno ed esaustivo non può avversi senza il contributo del giudice militare.

Se queste sono le ragioni che impongono nel processo militare la presenza del membro laico nel collegio, a giustificazione in ultima analisi dell'esistenza degli stessi tribunali militari, da esse non si può prescindere in tutti i casi in cui l'a.g.m. è investita della cognizione di un reato militare e nelle varie forme in cui ciò può realizzarsi, quindi anche nel caso cc.dd. procedimenti speciali.

Né può eccepirsi che la diversa composizione dell'organo giudicante nel caso del giudizio abbreviato è giustificata dalla specialità del rito: la specialità infatti può spiegare esclusivamente il diverso *modus procedendi* del giudice — il quale pertanto per le decisioni potrà basarsi esclusivamente sui fatti cristallizzatisi nel corso delle indagini preliminari anziché sulla prova formatasi in dibattimento, — ma non può comportare una modificazione della composizione dell'organo quando quella particolare composizione è prevista in ragione della specialità della materia.

Quindi se quella argomentazione può essere validamente sostenuta con riguardo alla situazione della corte d'assise, dove l'intervento dei membri laici è contemplato solo per attuare il principio della partecipazione diretta del popolo alla amministrazione diretta della giustizia e dove pertanto il mancato intervento del giudice popolare non priva l'organo giudicante di un contributo necessario per una corretta ricostruzione e disamina della vicenda processuale, non può essere opposta con riguardo alla giustizia militare dove l'apporto dei giudici militari è decisivo e irrinunciabile, trattandosi di «esperti», in ragione delle loro particolari conoscenze tecniche.

Del resto lo stesso legislatore, nel processo a carico degli imputati minorenni, che è l'unico sotto il profilo della specialità che possa essere assimilato al processo militare, ha opportunamente previsto nel secondo comma dell'art. 14 del già citato d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, che «nell'udienza preliminare, il tribunale per i minori giudica composto da un magistrato e da due giudici onorari, un uomo e una donna, dello stesso tribunale».

Con tale disposizione come è ovvio si è voluto assicurare che tutti i provvedimenti nei confronti dei minori, in qualunque fase intervenuti non prescindessero dal contributo dei tecnici prescritto allo scopo della migliore comprensione della personalità del minore delinquente e per garantire i più adeguati strumenti di intervento nei loro confronti.

Le conseguenze della mancata previsione della componente laica nei giudizi diversi da quello dibattimentale dinanzi all'a.g.m. sono:

1) una manifesta ed ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli imputati che scelgono la via del rito abbreviato, in quanto, per quanto che si è detto, la decisione che viene adottata nei loro confronti in quella sede è una decisione monca, priva di una valutazione, consapevole e piena, di aspetti della vita militare e dei connotati peculiari di quel consorzio, aspetti che pure integrano gli elementi oggettivi e soggettivi dei fatti-reato demandati al vaglio del giudice militare;

2) una violazione della norma sostanziale contenuta nell'art. 25, 1<sup>o</sup> comma, della Costituzione secondo cui nessun soggetto può essere sottratto alla competenza del giudice naturale precostituito per legge, principio che importa non solo la precostituzione dell'organo naturalmente competente a giudicare, ma anche la precostituzione della sua composizione, in quanto l'aggettivo naturale deve essere letto nel senso di aggiungere al principio di precostituzione anche un richiamo ad altri valori pregiudiziali e parimente tutelati dalla Costituzione quali l'indipendenza, l'idoneità, l'imparzialità ed anche e non ultima la specializzazione del giudice.

Atteso, in conclusione che il giudizio abbreviato nell'udienza preliminare debba svolgersi davanti ad organo collegiale a composizione mista questa dovrà coincidere con quella prevista per il t.m., cioè: un giudice militare di grado non inferiore ad ufficiale, giudice tecnico necessario per le ragioni indicate, e due magistrati militari, il numero minimo per aversi collegio e perché sia garantita la loro preminente posizione.

La questione non appare manifestamente infondata ed è rilevante in quanto la caducazione della norma della cui costituzionalità si dubita comporterebbe la celebrazione del presente giudizio davanti a giudice diversamente composto.

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 3 del r.d. 9 settembre 1941, n. 1022, e 2 della legge 7 maggio 1981, n. 180, come integrato dall'articolo 13 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, nella parte in cui non prevede nel caso di giudizio abbreviato nell'udienza preliminare, nel processo davanti all'a.g.m., l'intervento con funzioni di giudice, di un militare di grado pari a quello dell'imputato e comunque non inferiore al grado di ufficiale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Padova, addì 7 febbraio 1994

Il giudice dell'udienza preliminare BOCCINI

*Ordinanza emessa il 4 giugno 1993 (pervenuta il 19 aprile 1994) dal giudice istruttore  
del tribunale di Gela nel procedimento civile vertente tra Cordaro Paolo ed altri ed il comune di Gela ed altro*

**Espropriazione per pubblico interesse - Espropriazioni per la realizzazione di opere da parte o per conto dello Stato o di altri enti pubblici - Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili in base alla media tra il valore dei terreni ed il reddito dominicale rivalutato, con la riduzione dell'importo così determinato del quaranta per cento - Esclusione dell'applicazione di detta disciplina ai procedimenti per i quali l'indennità predetta sia stata accertata dalle parti o sia divenuta non impugnabile o sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della norma impugnata - Ingiustificato deteriore trattamento dell'espropriato che agisce giudizialmente rispetto a quello che ricorre alla cessione volontaria del bene espropriato - Violazione del principio, affermatosi nella giurisprudenza della Corte, che l'indennizzo debba costituire un suo ristoro dell'espropriazione.**

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

(Cost., artt. 3 e 42).

#### IL GIUDICE ISTRUTTORE

Nella causa civile iscritta al n. 808/91 r.g. promossa da Cordaro Paolo, Cordaro Liboria, Russo Antonio, Romano Giovanni, Cacioppo Biagia, Minardi Angela, Minardi Carmela, Minardi Emanuele, Minardi Maria, Gennuso Nicola, Gennuso Francesco, Gennuso Carmela Maria, Gennuso Amalia, Gennuso Liborio, Gennuso Concetta, Gennuso Angela, Gennuso Francesco, Ventura Maria rappresentati e difesi dall'avv. A. Moscato, contro il comune di Gela e l'u.s.l. n. 17 di Gela, rappresentati e difesi dall'avv. G. Morreale;

Ritenuto che nella causa in oggetto si profila una questione di legittimità costituzionale, in quanto la pretesa degli attori si fonda sulla legge 8 agosto 1992, n. 359, che appare in contrasto con gli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione;

che la competenza a sollevare detta questione spetta, nel caso in esame, anche al giudice istruttore in quanto si tratta di disposizioni di legge che il giudice istruttore deve applicare per provvedimenti di competenza sua propria (v. Corte costituzionale 23 luglio 1980, n. 125), dovendosi conferire un nuovo incarico al c.t.u. in base alla normativa di cui si assume l'illegittimità costituzionale;

Osservato che detta questione appare rilevante ai fini della decisione in quanto, a norma dell'art. 5-bis della legge 8 agosto 1992, n. 359, i nuovi criteri di determinazione dell'indennità di esproprio vanno applicati alla presente causa, pervenuta alla fase di deposito della consulenza tecnica che ha determinato il valore del terreno in base ai criteri fissati dalla legge n. 2359/1865;

Rilevato che la questione non può ritenersi manifestamente infondata in quanto: secondo l'indirizzo più volte affermato dalla Corte costituzionale l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, deve costituire un serio ristoro e non può essere fissato in una misura irrisione o meramente simbolica.

Più volte la Corte costituzionale ha affermato che l'art. 42, terzo comma, della Costituzione non garantisce all'espropriato il diritto ad un'indennità esattamente commisurata al valore di mercato del bene, e che la necessaria coordinazione del diritto del privato con l'interesse pubblico comporta che l'indennizzo dovuto non deve realizzare l'integrale ristoro del sacrificio subito per effetto della espropriazione ma un'adeguata riparazione. Tuttavia l'ammontare determinato dal legislatore non può scendere sotto il livello di congruità.

In base all'art. 5-bis della legge 8 agosto 1992, n. 359 l'indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata a norma dell'art. 13, terzo comma della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo ai fitti coaccervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato. L'importo così determinato è ulteriormente ridotto del 40%, ma questa riduzione non si applica se il soggetto espropriato conviene la cessione volontaria del bene.

È chiaro che se la media tra valore venale e reddito dominicale rivalutato dà un importo equo, la sua riduzione in misura del 40% indubbiamente fa scendere l'indennità di espropriazione al di sotto del livello di congruità, riducendo il valore del terreno a circa il 30% del valore di mercato.

La presente normativa appare poi in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione, determinando una disparità di trattamento tra chi al momento della sua entrata in vigore ha già subito l'esproprio e non può più convenire la cessione volontaria del bene e chi ancora invece non è colpito dal provvedimento ablativo e può cedere le aree volontariamente senza subire la riduzione del 40%.

I criteri fissati dalla nuova legge non possono pertanto essere considerati costituzionalmente legittimi.

*P. Q. M.*

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

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso;*

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

Gela, addì 4 giugno 1993

*Il giudice istruttore: IENZI*

94C0506

N. 255

*Ordinanza emessa il 21 dicembre 1993 dal tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dalla Soc. TV Internazionale contro il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ed altri*

**Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Previsione legislativa di criteri per il piano di assegnazione delle reti nazionali suscettibili di creare disparità di trattamento tra concessionari sia in relazione alla copertura del territorio che alla dislocazione degli impianti nei punti commercialmente più interessanti - Lesione dei principi di egualanza, di libertà di manifestazione del pensiero e dell'iniziativa economica privata nonché d'imparzialità della p.a.**

**Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Divieto di posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione - Previsione di regole tali da consentire a uno stesso soggetto di essere titolare di tre concessioni nazionali televisive e di partecipare sia pure come socio di minoranza a imprese titolari di altre concessioni e ad imprese impegnate in altri settori di editoria - Conseguente ritenuta creazione di oligopolio in contrasto con la disciplina antitrust - Lesione dei principi di egualanza, di libertà di manifestazione del pensiero e di iniziativa economica privata.**

**Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Consentita prosecuzione di fatto dell'esercizio di preesistenti impianti per almeno due anni - Mancata previsione di misure idonee a salvaguardare il pluralismo nel settore televisivo nazionale - Lesione dei principi di egualanza, di libertà di manifestazione del pensiero e di iniziativa economica privata, nonché di imparzialità della p.a.**

(Legge 6 agosto 1990, n. 223, artt. 3, undicesimo comma, 8, settimo comma, e 15, quarto comma; d.l. 27 agosto 1993, n. 323, art. 1, primo e terzo comma).

(Cost., artt. 3, 21, 41 e 97).

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 5810 del 1992 proposto dalla Soc. TV Internazionale, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Pace, presso il cui studio ha eletto domicilio in Roma, piazza delle Muse, 8, contro il Ministero delle poste, in persona del Ministro *pro-tempore*, ed il Consiglio dei Ministri, in persona del presidente *pro-tempore*, non costituiti, e nei confronti della RTI - Reti Televisive Italiane, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Bonomo, Giovanni Motzo e Franco G. Scoca, presso il cui studio ha eletto domicilio in Roma, via G. Paisiello n. 55, delle società Beta Television, e Rete A, non costituite, per l'annullamento:

a) del d.m. 13 agosto 1992, col quale il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni ha approvato la graduatoria dei soggetti richiedenti il rilascio di concessione per l'emissione televisiva nazionale nonché l'elenco degli aventi titolo alla concessione;

b) dell'allegato A e dell'art. 8, primo comma, del d.m. 13 agosto 1992;

c) del piano nazionale di assegnazione delle radiosfrenze per la radiodiffusione televisiva, approvato con d.P.P. 20 gennaio 1992;

d) ogni altro atto presupposto o conseguenziale;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società controinteressata;

Viste le memorie depositate dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito, alla pubblica udienza del 21 dicembre 1993, il relatore cons. Aldo Fera, e i difensori delle parti indicati nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato quanto segue

#### FATTO

La società T.V. Internazionale, concessionaria esclusiva per la ripetizione in Italia del segnale televisivo dell'emittente estera Tele Monte Carlo, ha partecipato al procedimento per il rilascio della concessione per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, di cui all'art. 16 della legge 6 agosto 1990, n. 223, in sede di prima applicazione della legge medesima. La società è stata collocata al sesto posto della graduatoria; quindi in posizione utile per il rilascio della concessione, posto che il Piano per l'assegnazione delle frequenze, approvato con d.P.R. 20 gennaio 1992, indica in 9 le reti televisive nazionali concedibili ai privati. Tuttavia, la posizione in graduatoria ha comportato l'assegnazione di una rete con copertura inferiore a quella assegnata ad altre emittenti televisive nazionali, nonché l'assegnazione di frequenze di più ridotta illuminazione rispetto alla precedente copertura.

Con atto notificato in data 13 novembre 1992, la TV Internazionale impugna i provvedimenti specificati in rubrica, che ruotano intorno al decreto 13 agosto 1992 col quale il Ministro delle poste e telecomunicazioni ha approvato la graduatoria ed individuato i soggetti aventi titolo al rilascio della concessione televisiva in ambito nazionale.

Deduca a sostegno del gravame cinque motivi di ricorso, nell'ambito dei quali ha sollevato le seguenti eccezioni di illegittimità costituzionale:

1) illegittimità dell'art. 3, undicesimo comma, della legge n. 223/1990, per contrasto con gli artt. 3, 21, 41, 97 della Costituzione, nella parte in cui non impone all'amministrazione di pianificare le reti nazionali in maniera tale da non creare disparità di trattamento tra concessionari quanto alla copertura del territorio e alla dislocazione degli impianti nei punti commercialmente più interessanti;

2) illegittimità dell'art. 15, quarto comma, della legge n. 223/1990, per contrasto con gli artt. 3, 21, 41, della Costituzione, nella parte in cui consente ad uno stesso soggetto di essere titolare di tre concessioni nazionali televisive.

Conclude chiedendo l'annullamento degli atti impugnati previo rinvio della causa alla Corte costituzionale perché siano decise le questioni incidentali di illegittimità costituzionale.

Nelle more del giudizio è entrato in vigore il d.-l. 27 agosto 1993, n. 323, convertito con modificazioni nella legge 27 ottobre 1993, n. 422, il quale contiene alcune disposizioni che incidono la materia oggetto del presente giudizio. In particolare all'art. 1, terzo comma, l'art. 3, primo e secondo comma e l'art. 11 della legge.

In relazione a tali norme la Soc. R.T.I. controinteressata costituita in giudizio, eccepisce l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto disetto di interesse.

Replica la ricorrente, sollevando altresì questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e terzo comma, del d.-l. n. 323/1993, nel combinato disposto con l'art. 15, quarto comma, e l'art. 8 settimo comma, della legge n. 223/1990, per contrasto con gli artt. 3, 21, 41 e 97 della Costituzione, nella parte in cui, consentendo la prosecuzione dell'esercizio dei preesistenti impianti per almeno due anni, non adotta alcuna misura idonea a salvaguardare il pluralismo nel settore televisivo nazionale.

#### DIRETTO

1. Oggetto dell'impugnativa proposta dalla T.V. Internazionale è, unitamente agli atti presupposti e conseguenti, il decreto 13/1992, col quale il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni ha approvato, sulla base della graduatoria formata dalla direzione centrale dei servizi radioelettrici, l'elenco delle 9 emittenti televisive aventi titolo al rilascio della concessione per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale.

La ricorrente, collocata al sesto posto, lamenta che la posizione in graduatoria ha comportato l'assegnazione di una rete con copertura inferiore a quella assegnata ad altre emittenti televisive nazionali, nonché l'assegnazione di frequenze di più ridotta illuminazione rispetto alla precedente copertura.

Peraltro, nella pendenza del giudizio è entrato in vigore il d.-l. 27 agosto 1993, n. 323, convertito con modificazioni nella legge 27 ottobre 1993, n. 422, il quale contiene alcune disposizioni che incidono la materia oggetto della controversia.

In particolare l'art. 1, terzo comma, secondo il quale, fino alla data di entrata in vigore di una nuova disciplina «del sistema radiotelevisivo e dell'editoria» i titolari di concessioni rilasciate ai sensi dell'art. 16 della legge 6 agosto 1990, n. 223, o di autorizzazione ex art. 38 della legge n. 103/1975, «proseguono l'esercizio della radiodiffusione televisiva in ambito nazionale con gli impianti e i connessi collegamenti di telecomunicazione censiti ai sensi dell'art. 32 della legge 6 agosto 1990, n. 223».

L'art. 3, poi, al primo comma impone al Ministro di procedere entro un anno «alla revisione del piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per la radiodiffusione televisiva tenendo conto del quadro normativo vigente e della rapida evoluzione tecnologica del settore», ed al secondo comma dispone che «il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni non rilascia le concessioni per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, comprese le autorizzazioni a ripetere programmi esteri, a più di otto emittenti televisive nazionali private, sulla base dell'elenco di cui all'art. 1 del decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni del 13 agosto 1992».

Ora, a parte il chiaro intento del legislatore di conversare ulteriormente lo stato di fatto esistente anteriormente al 23 agosto 1990, la disciplina sopravvenuta incide direttamente sull'interesse dedotto in giudizio dalla ricorrente, nel senso che la legificazione dell'elenco di cui all'art. 1 del decreto ministeriale dell'agosto 1992, impedirebbe all'autorità amministrativa, nel caso di annullamento giurisdizionale del provvedimento impugnato, di rinnovare l'atto nel senso auspicato dalla società T.V. Internazionale.

L'intervento del legislatore determinerebbe quindi il sopravvenuto disfetto di interesse all'ulteriore coltivazione del ricorso e quindi l'improcedibilità dell'azione proposta in questa sede. Tutto ciò ovviamente nei limiti in cui le nuove norme siano conformi alla Costituzione.

2. — Ciò rende rilevante, ai fini del decidere, la soluzione delle questioni di illegittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente.

Sia quelle che si riferiscono alla legge n. 223/1990, giacché l'eventuale illegittimità di tali norme, applicate dal decreto ministeriale del 13 agosto 1992, infierirebbe la legittimità costituzionale del d.-l. n. 323/1993, che ha inteso sanare ex post i vizi degli atti amministrativi oggetto del presente giudizio.

Sia quella riferita al decreto legge n. 323/1993, giacché tale norma consentendo la prosecuzione dello stato di fatto perpetuerrebbe l'attuale situazione di svantaggio denunciata dalla ricorrente.

In via preliminare, giova precisare che non incide sulla proponibilità delle questioni di costituzionalità il dichiarato carattere provvisorio della disciplina introdotta dal d.-l. n. 323/1993, che appunto dovrebbe applicarsi «sino alla data di entrata in vigore della nuova disciplina del sistema radiotelevisivo e dell'editoria», sia perché non esiste nella Costituzione una norma che consenta di derogare alle disposizioni in essa contenute nel caso di discipline provvisorie, sia soprattutto perché, nel caso di specie la continua alternanza di norme provvisorie e di regime di fatto tende a consolidare e perpetuare una situazione nata dall'occupazione spontanea dell'etere da parte dei privati, la quale, ad avviso della ricorrente, contrasta con valori primari costituzionalmente garantiti. Valori, è appena il caso di aggiungere, sui quali poggia il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche.

Ciò posto, si può procedere all'esame delle questioni di costituzionalità sollevate dalla ricorrente

3. — con la prima viene denunciata l'illegittimità dell'art. 3, undicesimo comma, della legge n. 223/1990, per contrasto con gli artt. 3, 21, 41, 97 della Costituzione, nella parte in cui consente all'amministrazione di pianificare le reti nazionali in maniera tale da creare disparità di trattamento tra concessionari quanto alla copertura del territorio e alla dislocazione degli impianti nei punti commercialmente più interessanti.

La questione appare non manifestamente infondata, se solo si consideri che l'intero sistema antitrust introdotto dalla legge a tutela dei valori del pluralismo ed imparzialità s'incentra sul numero di reti nazionali concedibili al medesimo soggetto. Ovviamente il numero delle reti in sé considerato ha un senso definito solo se queste presentano caratteri omogenei, quanto a capacità di diffondere il messaggio televisivo in termini commerciali e sociali.

Diversamente opinando, l'elenco preso in considerazione dalla norma non costituirebbe un indice sicuro per l'accertamento dell'esistenza di una posizione dominante, ben potendo un concessionario titolare, nell'ambito del limite numerico consentito, di alcune reti dotate di ampia copertura godere di una posizione di assoluto privilegio rispetto a concessionari di reti con copertura deficitoria.

La questione pertanto va dichiarata non manifestamente infondata.

4. — Non manifestamente infondata appare anche la seconda questione di illegittimità dell'art. 15, quarto comma, della legge n. 223/1990, per contrasto con gli artt. 3, 21, 41, della Costituzione, nella parte in cui consente ad uno stesso soggetto di essere titolare di tre concessioni nazionali televisive.

Giova precisare che la disciplina antitrust che governa il sistema radiotelevisivo si discosta radicalmente da quella ordinaria. Ciò sia per le caratteristiche di mercato chiuso del sistema, nel quale possono esercitare il diritto d'impresa solo un numero limitato di imprenditori ammessi, tramite l'istituto della concessione amministrativa, ad utilizzare l'etere per diffondere le proprie trasmissioni televisive, sia soprattutto per i valori giuridici che ne costituiscono il fondamento, i quali si riallacciano al diritto di libera manifestazione del pensiero. Pertanto, mentre la disciplina antitrust ordinaria tende ad evitare che un'impresa possa abusare di una posizione dominante e quindi incidere negativamente sul mercato e sull'interesse generale dei consumatori, la disciplina antitrust del sistema radiotelevisivo è ordinata ad assicurare il rispetto dei valori del pluralismo e dell'imparzialità, i quali sono negati in radice dalla formazione di un oligopolio che sia in grado di condizionare in maniera unilaterale l'opinione pubblica e così incidere negativamente sull'andamento delle istituzioni democratiche del paese.

Sotto tale aspetto non sembra che le disposizioni antitrust contenute nella legge n. 223/1990 siano tali da impedire l'insorgere di una situazione di oligopolio. Ed invero, l'art. 15 della legge si limita a porre una serie di regole che, comunque, consentono (quarto comma) ad un unico soggetto non solo di ottenere ben tre concessioni nazionali (col limite del 25% delle reti nazionali previste dal piano di assegnazione delle frequenze), ma di poter anche partecipare sia pure come socio di minoranza a imprese titolari di altre concessioni e ad imprese impegnate in altri settori dell'editoria. Se poi si considera che nessuna norma impedisce al piano di assegnazione delle frequenze di configurare le reti nazionali in modo tale che esse siano dotate di pari illuminazione, può ben accadere, come in effetti è accaduto nella specie, che un unico soggetto, su nove reti disponibili per i privati, divenga titolare delle tre concessioni aventi maggiore illuminazione e possa partecipare alle società titolari di altre tre concessioni, disponendo così di una potenzialità di diffusione del messaggio televisivo su scala nazionale che nessun altro soggetto pubblico o privato oggi possiede.

5. — Non manifestamente infondata infine appare la questione di illegittimità dell'art. 1, primo e terzo comma, del d.l. n. 323/1993, nel combinato disposto con l'art. 15, quarto comma, e l'art. 8, settimo comma, della legge n. 223/1990, per contrasto con gli artt. 3, 21, 41 e 97 della Costituzione, nella parte in cui consentendo la prosecuzione dell'esercizio dei preesistenti impianti per almeno due anni, non adotta alcuna misura idonea a salvaguardare il pluralismo nel settore televisivo nazionale.

Ed invero, l'attuale situazione di fatto, che la norma tende a perpetuare, è caratterizzata, come d'altronde è pacifico tra le parti, dalla posizione dominante di un solo soggetto, che dispone delle reti nazionali aventi maggiore illuminazione e capacità di diffusione del messaggio televisivo su scala nazionale.

Per questi motivi il giudizio deve essere sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale per l'esame delle questioni di cui si è detto.

P. Q. M.

*Dichiara non manifestamente infondate e rilevanti ai fini del decidere la presente controversia le questioni di illegittimità costituzionale specificate in premessa;*

*Sospende il giudizio e ordina alla segreteria di trasmettere gli atti di causa alla Corte costituzionale e di effettuare le pubblicazioni, comunicazioni e notificazioni previste dalla legge.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 21 dicembre 1993.

*Il presidente: ELEFANTE*

*Il consigliere: LAMBERTI*

*Il consigliere estensore: FERRA*

N. 256

Ordinanza emessa il 21 gennaio 1994 dal giudice per le indagini preliminari  
presso il tribunale di Roma sull'istanza proposta da Meneses Pinto Humberto,

**Libertà personale - Cittadino extracomunitario sottoposto a detenzione con sentenza passata in giudicato (pena residua inferiore a 3 anni) - Possibilità, su propria determinazione, di chiedere, in alternativa, l'espulsione dallo Stato italiano - Irragionevole trattamento differenziato tra cittadini e stranieri - Violazione del principio di finalità di prevenzione e di rieducazione della pena.**

(D.-L. 30 dicembre 1989, n. 416, art. 7, commi 12-bis e 12-ter, e successive modificazioni).

(Cost., artt. 3 e 27).

#### IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Vista l'istanza di espulsione dallo Stato presentata il 15 novembre 1993 da Meneses Pinto Humberto, nato a Bucaramanga (Columbia) il 24 ottobre 1952 e il parere del p.m. dott. Canevelli in data 11 gennaio 1994:

#### OSSERVA

Il Meneses Pinto Humberto è stato condannato alla pena di cinque anni di reclusione e L. 40.000.000 (quarantamiloni) di multa con sentenza di questo g.i.p. 16 gennaio 1992 confermata con sentenza 16 novembre 1992 della corte d'appello di Roma, irrevocabile l'11 dicembre 1992.

Il Meneses Pinto si trova nelle condizioni previste dall'art. 7, comma 12-bis e ter della legge 28 febbraio 1990, n. 39, come modificata dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, per ottenere la richiesta espulsione dalla Stato: risulta infatti cittadino straniero, condannato con sentenza passata in giudicato, deve scontare una pena residua inferiore a tre anni di reclusione è infatti detenuto dal 31 ottobre 1991 è in possesso di passaporto n. AC537487 ril. à Bogotà valido per l'espatrìo e non si ravvisa alcuna delle ragioni impeditive previste dalla legge.

È rilevante, pertanto, la questione di legittimità costituzionale della norma dell'art. 7, comma 12-bis e ter del 30 dicembre 1989, n. 416 (convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 39) come aggiunto dall'art. 8 del d.-l. 14 giugno 1993, n. 187 (convertito in legge 12 agosto 1993, n. 296), per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui la predetta norma consente l'espulsione per gli stranieri «condannati con sentenza passata in giudicato ad una pena che, anche se costituente parte residua di maggiore pena, non sia superiore a tre anni di reclusione». La questione, sollevata dal p.m. per contrasto con l'art. 3 e dal g.i.p. d'ufficio, per contrasto con l'art. 27 della Costituzione, non appare manifestamente infondata.

Quanto al contrasto con il principio di uguaglianza, si rileva che la norma in questione prevede soltanto per lo straniero la possibilità di sottrarsi all'esecuzione della pena (totalmente o parzialmente) chiedendo e ottenendo l'espulsione. La valenza del principio di uguaglianza nei confronti dello straniero — più volte affermata dalla Corte costituzionale con riferimento ai diritti fondamentali (sentenze nn. 120/1967, 104/1969, 14/1979, 47/1977, 215/1983 e 490/1988) — non può non essere riconosciuta anche in relazione alle posizioni giuridiche passive, quali la restrizione della libertà a seguito di sentenze penali definitive di condanna.

Ciò premesso, non sembra che il trattamento differenziato tra cittadini e stranieri sia ispirato alla ragionevolezza.

Non si ravvisano giustificazioni logiche alla disparità di trattamento tra cittadino e straniero, tanto più evidente e ingiustificata qualora i due soggetti fossero correi nello stesso reato e condannati alla medesima pena.

Non sembra, in particolare, potersi ritenere conforme a ragionevolezza il fatto che il legislatore per un lato aggrava il trattamento per lo straniero — imponendo che sia espulso, una volta espiata la pena (artt. 211 del c.p. e 86 del d.P.R. n. 309/1990) — per l'altro lo attenua, consentendo l'espulsione in sostituzione dell'espiazione della pena.

Quanto al contrasto con l'art. 27 della Costituzione, si rileva che la norma in questione impedisce (totalmente o parzialmente) l'attuazione della finalità rieducativa del condannato che si effettua con il trattamento penitenziario.

Se, poi, si riconosce ancora alla pena una natura polifunzionale (Corte costituzionale n. 12/1966, 22/1971, 179/1973 e 264/1974) così da ritenerla diretta anche alla dissuasione, prevenzione e difesa sociale (Corte costituzionale nn. 264/1974 e 107/1980), non si può non rilevare che la norma in esame impedisce l'attuazione delle predette finalità, garantendo allo straniero una previsione di impunità di fatto (totale o parziale) e consentendo conseguentemente alle organizzazioni criminali di introdurre stranieri nel territorio nazionale al solo scopo di utilizzarli per l'esecuzione di reati.

P. Q. M.  
tivo

*Visti gli artt. 7 della legge 9 febbraio 1948, n. 19 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12-bis e ter del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, successive modificazioni, in relazione agli artt. 3 e 27 della Costituzione italiana, nella parte in cui precede che «nei confronti degli stranieri condannati con sentenza passata in giudicato ad una pena detentiva che non sia superiore a tre anni di reclusione è disposta l'immediata espulsione nello Stato di appartenenza o di provenienza»;*

*Sospende il procedimento in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Roma, addì 21 gennaio 1994

*Il giudice per le indagini preliminari: DI TOMASSI*

**94C0508**

N. 257

*Ordinanza emessa il 24 gennaio 1994 dal tribunale di Venezia  
nel procedimento di riesame nei confronti di Moretti Gigino*

**Processo penale - Procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice - Norme transitorie - Riesame di provvedimento di misura coercitiva - Applicabilità della procedura prevista dall'art. 309 del c.p.p. 1988 (deposito e pubblicità degli atti) - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento con compressione del diritto di difesa - Eccesso di delega - Richiamo alla sentenza n. 68/1991.**

**(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, artt. 245 e 250).**

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

#### IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'istanza presentata il 17 gennaio 1994 da Gigino Moretti, nato a Cento l'11 gennaio 1935 (imp. n. 29), imputato: 9) sequestro in danno di Gnutti Enrico, gennaio 1979; 15) associazione per delinquere, fino al settembre 1982; 16) associazione per delinquere di stampo mafioso, fino al novembre 1986; di riesame del mandato di cattura n. 1/93, (n. 20/87 r.g.), emesso dal giudice istruttore del tribunale di Venezia, in data 23 dicembre 1993; atti pervenuti il 20 gennaio 1994;

Rilevato che il difensore ha chiesto di intervenire in camera di consiglio ai sensi dell'art. 263-ter, del comma sesto, del c.p.p.;

A scioglimento della riserva formulata nella predetta udienza del 24 gennaio 1994;

Ritenuto che la richiesta è ammissibile, perché presentata nei termini e con le forme previste dall'art. 263-bis del c.p.p.;

#### OSSERVA

In via preliminare ad ogni altra questione, dev'essere esaminata l'eccezione d'incostituzionalità degli artt. 245 e 250 delle disposizioni di attuazione del vigente c.p.p., nella parte in cui non prevedono l'applicabilità dell'art. 309 del c.p.p./1988 nei procedimenti che proseguono con l'applicazione delle norme anteriormente vigenti, com'è il caso del p.p. al quale il M.C. n. 1/93 si riferisce.

La questione è stata sollevata dalla difesa in relazione al diniego di rilascio di copia degli atti in deposito, trasmessi dal giudice istruttore a questo Tribunale per la risoluzione dell'istanza di riesame, diniego disposto dal presidente della sezione ai sensi degli artt. 263-bis e 263-ter del c.p.p. previgente; la difesa, nel riconoscere espressamente la correttezza formale di tale diniego in relazione al sistema procedurale previgente, che non ha mai preveduto il deposito degli atti

processuali posti a fondamento della motivazione del mandato di cattura, ha ritenuto di censurare, sotto il profilo della ragionevolezza, la distinzione che si viene a creare tra i procedimenti di riesame regolati dal codice vigente nel pieno contraddittorio tra le parti sotto il profilo della conoscibilità degli atti e quelli che proseguono con il rito previgente, nei quali tale contraddittorio è radicalmente vietato dalle preclusioni del sistema inquisitorio e della relativa segretezza degli atti.

Il tribunale ritiene tale questione rilevante e non manifestamente infondata, in relazione alla effettiva sussistenza di un simile regime differenziato della procedura di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, riconosciuta formalmente anche dalla giurisprudenza già formatasi sul punto da parte della Corte regolatrice, secondo cui, nei procedimenti che proseguono ai sensi dell'art. 241 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, il codice di rito abrogato è applicabile anche alla trattazione dei procedimenti incidentali relativi ai provvedimenti inerenti la libertà personale adottati in epoca successiva all'entrata in vigore del nuovo codice, in quanto, ai sensi dell'art. 250 del medesimo decreto, le disposizioni del nuovo codice ivi richiamate derogano alla precedente disciplina esclusivamente per ciò che concerne i presupposti «sostanziali» della custodia cautelare (cfr.: Cass., sez. II, 25 gennaio 1990, Hernandez, in: «Cass. pen.», 1990, II, p. 98, n. 44); in questo modo appare manifestamente come la tutela sostanziale del diritto inalienabile alla libertà personale venga disciplinata con forme radicalmente differenziate a seconda del rito adottato, laddove nel nuovo i Difensori hanno diritto alla piena conoscenza di tutti gli atti utilizzati dal p.m. per ottenere dal g.i.p. l'adozione della misura, mentre nel previgente, ai fini della tutela sostanziale del medesimo diritto, il diritto alla conoscenza degli atti posti alla base della decisione del g.i. è radicalmente escluso, anzi vietato, per non ledere i rigorosi limiti del segreto istruttorio (cfr. Cass., sez. I, 28 febbraio 1983, Ferrari, sulla stessa inconoscibilità delle memorie presentate dalle parti).

Se ne trae il convincimento che, in tema di tutela sostanziale del diritto alla libertà personale, parte essenziale dell'esplicazione del diritto alla difesa, sussista una profonda ed irragionevole differenza di trattamento, in relazione all'impossibilità di instaurare una efficace pienezza del contraddittorio nel riesame regolato dal rito previgente, sulla base della sola accidentale occasione d'inserimento di una misura restrittiva nell'ambito di un p.p. precedente in istruttoria col «vecchio» rito, per di più in regime di *prorogatio* asseritamente eccezionale, ma di fatto soggetta a reiterate proroghe, l'ultima delle quali con scadenza al 31 dicembre 1994.

Al cospetto, infatti, del principio contenuto nell'art. 24, comma secondo, della Costituzione, l'effettività del diritto alla difesa è certamente indice della sua sussistenza, cosicché la riduzione del medesimo entro confini di pura forma, già oggetto di critiche nell'ambito del previgente sistema processuale, peraltro omogeneo, diventa intollerabile laddove tale limitazione coesista in parallelo con un diverso sistema di piena e sostanziale tutela del contraddittorio nell'ambito del nuovo rito vigente: per il che sussistono evidenti rilievi d'incostituzionalità anche sotto il profilo della norma di cui all'art. 3 della Costituzione.

In particolare, appare irragionevole e discriminatorio, al di là della sussistenza di una specifica richiesta di ottenere visione degli atti, che non siano applicabili al procedimento di riesame *de quo* le previsioni di cui ai commi 8 (diritto di conoscenza degli atti depositati in cancelleria) e 9 (diritto di difendersi confutando ciò che si conosce e provando il contrario di ciò che si conosce) del vigente art. 309 del c.p.p.

Inoltre, la conservazione della disciplina procedurale del riesame siccome regolata dal codice previgente appare manifestamente incostituzionale anche in relazione all'art. 76 della Costituzione, laddove la norma di cui all'art. 6 della legge 16 febbraio 1987, n. 81, non stabilisce principi e criteri direttivi particolari per l'emanaione delle norme transitorie: come ha insegnato, infatti, la stessa Corte costituzionale con la sentenza 8 febbraio 1991, n. 68, «il completo silenzio dell'art. 6 della legge-delega quanto a principi e criteri direttivi non può intendersi... alla stregua di un'indiscriminata rimessione al legislatore delegato dell'apprezzamento del se e del come raccordare» gli istituti già esistenti alle norme del nuovo codice: «tale silenzio prosegue la Corte costituzionale — va, invece, inteso come tacito rinvio ai principi ed ai criteri di cui all'art. 2 della legge-delega, nel senso che le norme di coordinamento non debbono mai porsi in contrasto con tali principi e criteri, proprio perché l'esercizio di una delega volta a coordinare il codice con le altre leggi dello Stato non può spingersi sino al punto di aggirare uno dei principi e criteri su cui il codice è stato costruito. La finalità dell'art. 6, nella parte concernente le norme di coordinamento ivi contemplate, sta proprio nel non escludere possibili sopravvivenze normative, purché coerenti con gli articoli 2 e 3 della stessa legge».

Nel caso di specie, invece, le norme transitorie lasciano sopravvivere un procedimento incidentale regolato da principi incompatibili con la tutela sostanziale del diritto alla difesa, così come regolato dal codice vigente.

L'esame di ogni altra questione, coinvolgendo il diritto delle parti ricorrenti all'esame degli atti depositati, richiede necessariamente la risoluzione della prospettata questione.

## P.T.Q. M.

Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 245 e 250 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, in relazione agli artt. 3, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono l'applicabilità dell'art. 309 del vigente c.p.p. nei procedimenti che proseguono con l'applicazione delle norme anteriormente vigenti;

Ordina la rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone la sospensione del procedimento di riesame fino alla definizione del giudizio incidentale di costituzionalità;

Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, al procuratore della Repubblica presso il tribunale di Venezia, alla parte ricorrente ed ai suoi difensori, nonché per la comunicazione della stessa al Presidente della Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

Venezia, addì 24 gennaio 1994

*Il presidente:* SALVARANI

*Il giudice relatore:* MARINI

94C0509

## N. 258

*Ordinanza emessa il 9 febbraio 1994 dal tribunale di Venezia nel procedimento di riesame nei confronti di Mastini Paride*

**Processo penale - Procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice - Norme transitorie - Riesame di provvedimento di misura coercitiva - Applicabilità della procedura prevista dall'art. 309 del c.p.p. 1988 (deposito e pubblicità degli atti) - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento con compressione del diritto di difesa - Eccesso di delega - Richiamo alla sentenza n. 68/1991.**

(D.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, artt. 245 e 250).

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

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'istanza presentata il 25 gennaio 1994 dal difensore di Mastini Paride, imputato di tentato sequestro in danno di Gandellini Umberto, 8 gennaio 1981, associazione per delinquere, fino al 29 settembre 1982 e associazione per delinquere di stampo masioso, fino al novembre 1986, di riesame del mandato di cattura n. 1/93, (n. 20/87 r.g.), emesso dal giudice istruttore del tribunale di Venezia, in data 23 dicembre 1993; atti pervenuti il 3 febbraio 1994;

Rilevato che il difensore, riserendosi ad ulteriori motivi da illustrare nella discussione orale, ha implicitamente chiesto di intervenire in camera di consiglio ai sensi dell'art. 263-ter, sesto comma, del c.p.p.;

Ritenuto che la richiesta è ammissibile, perché presentata nei termini e con le forme previste dall'art. 263-bis del c.p.p.,

## OSSERVA

Il procedimento penale n. 20/87 r.g. nel cui ambito è stato emesso il mandato di cattura impugnato, prosegue con le norme del codice anteriormente vigente, ai sensi dell'art. 242, primo comma, lett. c), delle disp. trans.

Ritiene la giurisprudenza, e il collegio non dubita della correttezza di tale interpretazione, che nei procedimenti che proseguono con le norme del codice abrogato, tali norme si applicano anche ai procedimenti incidentali relativi ai provvedimenti sulla libertà personale adottati in epoca successiva all'entrata in vigore del nuovo codice, in quanto, ai sensi dell'art. 250 delle disposizioni transitorie del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, le disposizioni del nuovo codice ivi

richiamate derogano alla precedente disciplina solo per la parte richiamata, e dunque solo per ciò che concerne i presupposti «sostanziali» della custodia cautelare (cfr. Cass., Sezione seconda, 25 gennaio 1990, Hernandez, in Cass. pen. 1990, II, p. 98, n. 44); analogamente, l'art. 245 delle disp. trans. non comprende l'art. 309 tra le norme di immediata vigenza anche nei procedimenti che proseguono col codice del 1930.

La richiesta di riesame di cui in epigrafe, va, in conclusione, esaminata con le forme degli artt. 263-*bis* e *ter* del c.p.p. 1930, ovvero con l'intervento meramente facoltativo del difensore alla camera di consiglio, e, soprattutto, senza il previo deposito degli atti sui quali la misura coercitiva (*rectius* il mandato di cattura) si fonda, in cancelleria, a disposizione delle parti. Nel sistema previgente, infatti, alla assoluta segretezza degli atti istruttori non poteva derogarsi se non nei casi espressamente consentiti e poiché gli artt. 263-*bis* e *ter* non prevedevano il previo deposito degli atti, il deposito non poteva che ritenersi vietato, (cfr. Cass., sezione prima, 28 febbraio 1983, Ferreri).

Va, dunque, preliminarmente esaminata, d'ufficio, l'eccezione di incostituzionalità degli artt. 245 e 250 delle disposizioni di attuazione del vigente c.p.p.; nella parte in cui non prevedono l'applicabilità dell'art. 309 del c.p.p. 1988 (per il quale va dato avviso dell'udienza in camera di consiglio al difensore d'ufficio dell'imputato che non ne abbia uno, ex art. 127 del c.p.p., col deposito degli atti, in cancelleria, a disposizione delle parti, fino al giorno dell'udienza), nei procedimenti che proseguono col codice abrogato.

Il tribunale ritiene tale questione, già sollevata dalla difesa nei procedimenti di riesame dei coimputati Moretti, Sulliè, Burotti, La Rosa Vincenzo, Marzari e Ceccagnoli, rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con gli artt. 3, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione.

È evidente che la procedura degli artt. 263-*bis* e *ter* del c.p.p. abrogato viola il diritto di difesa, che deve essere effettivo e non meramente formale, laddove prevedono, sì, la partecipazione del difensore, ma vietando il deposito e la conoscibilità degli atti, ne impediscono l'effettivo esercizio, ovvero il diritto di difendersi confutando ciò che si conosce e provando il contrario di ciò che si conosce.

La distinzione, poi, che si viene a creare tra imputati, sottoposti a misura cautelare in data successiva all'entrata in vigore del codice, per i quali i procedimenti di riesame sono regolati appunto, dal codice vigente (nel principio del pieno contraddittorio tra le parti) e quelli per i quali il procedimento di riesame è regolato con il rito previgente, (quando il contraddittorio, attesa la segretezza degli atti, è meramente formale), è irragionevole e crea ingiustificate disparità di trattamento.

Sia perché è dovuta al solo dato occasionale dell'inserimento della misura in un procedimento pendente con le norme del «vecchio» rito, per ragioni di connessione, per di più in regime di *prorogatio* assolutamente eccezionale, ma di fatto soggetta a reiterate proroghe, l'ultima delle quali con scadenza al 31 dicembre 1994, sia perché, avendo l'art. 250 delle disp. trans. resi immediatamente applicabili le norme del nuovo rito che prevedono le condizioni e i casi in cui possono applicarsi le misure, non v'è ragione che il procedimento di riesame continui, invece, ad essere disciplinato dalla normativa precedente.

Inoltre, la conservazione della disciplina degli artt. 263-*bis* e *ter* del c.p.p. 1930, appare incostituzionale anche in relazione all'art. 76 della Costituzione.

Come ha insegnato, infatti, la stessa Corte costituzionale, con la sentenza 8 febbraio 1991, n. 68, «il completo silenzio dell'art. 6 della legge delega, quanto a principi e criteri direttivi non può intendersi... alla stregua di una indiscriminata rimessione al legislatore delegato dell'apprezzamento del *se* e del *come raccordare*» gli istituti già esistenti alle norme del nuovo codice: «tal silenzio — prosegue la Corte costituzionale — va, invece, inteso come tacito rinvio ai principi ed ai criteri di cui all'art. 2 della legge delega, nel senso che le norme di coordinamento non debbono mai porsi in contrasto con tali principi e criteri, proprio perché l'esercizio di una delega volta a coordinare il codice con le altre leggi dello stato non può spingersi fino al punto di aggirare uno dei principi e criteri su cui il codice è stato costruito».

Nel caso di specie, il legislatore delegato nell'emanare le disposizioni transitorie, nel silenzio della legge delega, ha previsto la sopravvivenza di norme abrogate, gli artt. 263-*bis* e *ter*, incompatibili coi principi regolatori del nuovo codice che le ha sancito, nell'art. 309, il pieno contraddittorio tra le parti, anche nel procedimento di riesame.

La questione è rilevante, poiché il tribunale si trova a decidere in camera di consiglio, senza che sia stato dato avviso al difensore d'ufficio, se l'imputato non ne avesse nominato uno, e, soprattutto, senza che gli atti siano stati depositati in cancelleria, a disposizione delle parti, ovvero della difesa, che, volendo, avrebbe potuto esaminarli. L'accoglimento della questione di costituzionalità consentirebbe di fissare la nuova udienza in camera di consiglio, per l'esame, nel merito, dei ricorsi, con le forme dell'art. 309 del c.p.p.

135

*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 degli artt. 245 e 250 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, in relazione agli artt. 3, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono l'applicabilità dell'art. 309, ottavo e nono comma, del vigente c.p.p. nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del codice, che proseguono con l'applicazione delle norme anteriormente vigenti;*

*Sospende il procedimento di riesame, fino alla definizione del giudizio incidentale di costituzionalità;*

*Ordina la trasmissione degli atti, alla Corte costituzionale e manda alla cancelleria per la notificazione alle parti del procedimento e al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato,*

Venezia, addi 9 febbraio 1994

*Il presidente: SALVARANI*

*Il giudice relatore: GALASSO*

94C0510

N. 259

*Ordinanza emessa il 10 novembre 1993 dalla commissione tributaria di primo grado di Lecce  
sul ricorso proposto da Cuppone Antonio contro Intendenza di finanza di Lecce*

**Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.F.) - Indennità di fine rapporto erogata dall'E.N.P.A.M. a medici a seguito di attività professionale prestata per conto di disciolti enti mutualistici e del S.S.N. - Mancata previsione che l'imponibile da assoggettare all'imposta sia computato previa detrazione di una somma pari alla percentuale di tale indennità corrispondente al rapporto, alla data in cui è maturato il diritto alla percezione, tra il contributo posto a carico del percepiente e l'aliquota complessiva del contributo previdenziale obbligatorio versato all'E.N.P.A.M. - Disparità di trattamento rispetto all'indennità di fine rapporto relativa a medici in rapporto di lavoro dipendente con i predetti enti - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986 relativa ad analoga questione circa l'indennità di buonuscita degli statali.**

(D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, artt. 16 e 18).

(Cost., art. 3).

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 92/424 presentato il 22 gennaio 1992 da Cuppone Antonio residente a Neviano, via Graziani, 230, contro l'Intendenza di finanza di Lecce.

#### R I L E V A

Il dott. Antonio Cuppone ricorre contro il silenzio rifiuto opposto dall'Intendenza di finanza in merito ad una sua istanza di riliquidazione della tassazione dell'indennità in c/capitale del fondo generici corrispostagli dall'ENPAM.

Lamenta che l'intera indennità — compresa quella parte maturata con i contributi a suo carico e pari al 35% dell'intero — sia stata assoggettata a ritenuta d'acconto sebbene per questa parte l'indennità sia esente da tassazione.

L'Intendenza di finanza si è limitata ad eccepire l'inammissibilità del ricorso sul presupposto che all'eventuale rimborso si dovrebbe eventualmente provvedere all'atto della dichiarazione dei redditi ai sensi dell'art. 36-bis d.P.R. n. 600/1973 da parte del competente centro di servizio.

È un dato pacifico (risulta del resto dalla documentazione prodotta) che l'intera indennità corrisposta al ricorrente dall'ENPAM è stata assoggettata a ritenuta d'acconto e che alla formazione di tale indennità concorrono, nella misura del 35%, contributi previdenziali che fanno carico al lavoratore.

L'eccezione dell'amministrazione (che cioè debba attendersi — a pena di inammissibilità — la liquidazione definitiva da parte del competente centro di servizio dell'imposta dovuta sull'indennità di che trattasi) non è fondata. Infatti se fosse fondata la tesi del ricorrente, secondo cui una parte dell'indennità fosse esente da imposizione — è evidente che per questa stessa parte l'indennità non sarebbe neppure soggetta a ritenuta.

Si tratta allora di stabilire se compete la detrazione richiesta dal ricorrente, giusta i principi affermati — con riferimento al lavoro dipendente — dalla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986 recepiti dal legislatore ordinario nel d.l. n. 70/1988 convertito in legge n. 154/1988 riguardante «il trattamento di fine rapporto e le altre indennità equipollenti comunque denominate», spettanti però ai lavoratori dipendenti ed assimilati.

Alla stregua della legislazione vigente tale quesito va risolto negativamente.

Infatti il criterio di calcolo previsto dall'art. 17 del d.P.R. n. 917/1986 e successive modifiche, nel testo risultante dopo la modifica introdotta con d.l. n. 70/1988 — che prevede la detrazione di cui innanzi — riguarda solo i lavoratori dipendenti ed assimilati (giusta l'individuazione contenuta nel successivo art. 47) e non quindi i lavoratori autonomi cui si applicano invece gli articoli 16 e 18 stesso decreto che a loro volta non prevedono analoga detrazione.

Senonché la vigente disciplina appare in contrasto col principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione.

Da tempo ormai la posizione del lavoratore autonomo senza organizzazione di impresa è assimilata a vari fini, e principalmente ai fini fiscali, a quella del lavoratore dipendente tanto più quando la prestazione del lavoratore autonomo si ricollega ad un rapporto (ed è indubbiamente tale quella del medico generico del servizio sanitario nazionale) di collaborazione coordinata e continuativa.

D'altra parte le ragioni individuate dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 178/1986 con riguardo ai lavoratori dipendenti sussistono tutte anche con riferimento ai lavoratori autonomi che concorrono con contributi previdenziali a loro carico alla formazione dell'indennità di fine rapporto.

Data l'evidente rilevanza nel presente giudizio della prospettata questione di legittimità costituzionale, la stessa deve essere sollevata d'ufficio.

• • •  
P. Q. M.

*Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del d.P.R. n. 917/1986 e successive modificazioni in relazione all'art. 16 stesso decreto — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — nella parte in cui non prevede, ai fini della tassazione dell'indennità di fine rapporto spettante ai lavoratori autonomi senza organizzazione di impresa (in particolare i medici generici), la stessa detrazione prevista dall'art. 17 medesimo decreto con riguardo all'indennità spettante ai lavoratori dipendenti ed assimilati;*

*Sospende pertanto il giudizio e dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla segreteria di provvedere alla notifica della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché alla comunicazione al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Lecce, addì 10 novembre 1993

*H presidente: BUFFA*

1  
2 94C0511

## N. 260

*Ordinanza emessa il 26 novembre 1993 dalla commissione tributaria di primo grado di Lecce  
sul ricorso proposto da Federico Giovanni contro l'intendenza di Finanza di Lecce*

**Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.F.)** - Indennità di fine rapporto erogata dall'E.N.P.A.M. a medici a seguito di attività professionale prestata per conto di diciolti enti mutualistici e del S.S.N. - Mancata previsione che l'imponibile da assoggettare all'imposta sia computato previa detrazione di una somma pari alla percentuale di tale indennità corrispondente al rapporto, alla data in cui è maturato il diritto alla percezione, tra il contributo posto a carico del percepiente e l'aliquota complessiva del contributo previdenziale obbligatorio versato all'E.N.P.A.M. - Disparità di trattamento rispetto all'indennità di fine rapporto relativa a medici in rapporto di lavoro dipendente con i predetti enti - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1986 relativa ad analoga questione circa l'indennità di buonuscita degli statali.

(D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, artt. 16 e 18)..

(Cost., art. 3).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 91/550 presentato l'8 febbraio 1991 da Federico Giovanni residente in Taviano via Regina Margherita n. 73 contro l'Intendenza di finanza di Lecce.

## RILEVA

*Tuttavia il punto in cui, all'inizio della motivazione, si menziona il nome del ricorrente («Federico Giovanni» anziché «Cuppone Antonio») il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 259/1994).*

94C0512

## N. 261

*Ordinanza emessa il 2 dicembre 1993 dal pretore di Forlì  
nel procedimento civile vertente tra Anacardi Nevio e il prefetto di Forlì*

**Circolazione stradale - Infrazioni aventi rilevanza penale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Prevista applicabilità, all'esito di separato procedimento amministrativo, della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida - Conseguente coesistenza di due diversi procedimenti (uno penale ed uno amministrativo) suscettibili di diversa definizione con possibile contrasto di giudicati - Lamentata violazione del principio del giudice naturale, per la mancata estensione della competenza del giudice penale alla applicazione della sanzione accessoria - Incidenza sul principio di uguaglianza atteso che ove il procedimento penale venga definito ex art. 444 del c.p.p. con il patteggiamento, l'imputato verrà, diversamente dalle altre ipotesi di reato definibili con la stessa procedura, assoggettato comunque alla sanzione accessoria.**

(D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 186, secondo comma, seconda parte).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 25 primo comma).

## IL PRETORE

## RILEVATO IN FATTO

Con ricorso depositato nella cancelleria di questa pretura in data 8 novembre 1993, Anacardi Nevio proponeva opposizione ex art. 218 quinto comma, c.d.s., per come modificato dall'art. 117 lett. b), decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360, avverso provvedimento di sospensione della patente di guida, n. 3342/93/1-1 PT emesso nei suoi confronti in data 29 settembre 1993 dal prefetto della provincia di Forlì-Cesena, a seguito di reato di guida sotto l'influenza dell'alcool rilevato a suo carico, e in applicazione dell'art. 186, secondo comma, seconda parte del c.d.s.;

Ritualmente costituitasi l'autorità convenuta, all'udienza di prima comparizione in data 2 dicembre 1993, il pretore sollevava eccezione di illegittimità costituzionale della suddetta norma sanzionatrice, di cui ai termini che seguono.

## OSSERVATO IN DIRITTO

L'art. 186 del c.d.s. prevede il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, punito con la pena congiunta dell'arresto e della ammenda. All'accertamento di tale reato, tuttavia, in forza del secondo comma, seconda parte, di tale articolo consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida secondo minimi e massimi edittali ivi stabiliti.

Non trattandosi di provvedimento di natura cautelare, ma di sanzione accessoria, l'applicazione della sospensione della patente da parte dell'autorità amministrativa, implica quindi l'assunzione di parametri retributivi propri di un giudizio di responsabilità nel merito. Il sistema sanzionatorio delineato dall'art. 186 del c.d.s., pertanto, prevede due distinti procedimenti, uno penale e uno amministrativo, rispettivamente volti alla applicazione della sanzione principale e della sanzione accessoria, ed entrambi aventi lo stesso oggetto primario ed essenziale, l'accertamento e la valutazione del reato di guida sotto l'influenza di alcool.

Essendo tali procedimenti autonomi e concorsuali (non sono previste relazioni di pregiudizialità), possono quindi fisiologicamente derivarne giudizi differenti sia in ordine alla sussistenza del reato, sia in ordine alla misura della colpevolezza, con ediente pericolo di contrasto fra diverse determinazioni dell'ordinamento sul medesimo oggetto, nonché fra giudicati (quello del giudice penale e quello del giudice civile investito dell'opposizione alla mansione amministrativa).

Sarebbe invece più corretto che la cognizione del reato di cui all'art. 186 del c.d.s. appartenesse esclusivamente al giudice penale, non solo per l'irrogazione della sanzione principale, ma anche per tutto ciò che collateralmente discende sul piano dell'apprezzamento e dalla graduazione della colpevolezza, e quindi anche per l'infissione della sanzione accessoria. Ciò, sia per evitare il citato pericolo di contrasti, sia per rispetto al principio di cui all'art. 25, primo comma della Costituzione, per il quale tutte le valutazioni inerenti a una responsabilità penale e ad essa direttamente conseguenti devono naturalmente far capo al giudice penale.

La previsione di una sanzione amministrativa accessoria per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, inoltre dà adito a profili di disegualanza.

Infatti, qualora il relativo procedimento penale venga definito con rito ex art. 444 del c.p.p., l'imputato subisce comunque la comminazione di una sanzione accessoria (non essendo questa nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria), con irragionevole disparità di trattamento in relazione alle altre ipotesi di reato definibili con patteggiamento, per le quali, ai sensi dell'art. 445, del c.p.p., è inibita l'applicazione di pene accessorie (tale disparità risulta ancora più stridente rispetto ai reati aventi una maggiore oggettiva gravità della guida sotto l'influenza dell'alcool).

Né sul punto si può argomentare che, avendo natura amministrativa, la sanzione accessoria in questione non abbia comunque rilievo. Occorre al contrario considerare che il trattamento afflittivo dell'imputato di guida sotto l'influenza dell'alcool, condannato ai sensi dell'art. 445 del c.p.p., è così complessivamente peggiore rispetto a quello di imputati per reati diversi, non assoggettati a sanzioni accessorie.

Pare pertanto configurabile, alla luce di quanto esposto, una violazione del principio di egualanza davanti alla legge, di cui agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma della Costituzione.

In conclusione, va pertanto disposta la sospensione del giudizio in corso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione delle questioni pregiudiziali di legittimità costituzionale ora prospettate, mandando alla segreteria per gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevanti per la definizione del giudizio di cui in premessa le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, secondo comma, seconda parte, del codice della strada, in relazione all'art. 25, primo comma, della Costituzione e agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, della Costituzione, nei termini prospettati in motivazione;*

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

*Sospende il processo in corso e dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata agli on.li presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Forlì, addi 2 dicembre 1993

*Il pretore LEONI*

## n. 262

*Ordinanza emessa l'8 febbraio 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Savona nel procedimento penale a carico di Porta Giuseppe ed altra*

**Stupefacenti e sostanze psicotrope - Coltivazione e fabbricazione di sostanze stupefacenti, destinate ad uso personale - Prevista assoggettabilità a sanzione penale diversamente da quanto stabilito all'esito della abrogazione referendaria (recepita nel d.P.R. n. 171/1993) per la detenzione e l'acquisto di sostanze stupefacenti destinate all'uso personale - Ingiustificata disparità di trattamento.**

(D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, artt. 28, 72, 73 e 75).

(Cost., art. 3).

#### IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 571/93 R.G. GIP nei confronti di Porta Giuseppe nato a Milano il 9 novembre 1960, residente in Varazze, fraz. Alpicella, via Pellegrini, 13; Fusco Mirella, nata a Verbania il 26 marzo 1958, residente in Varazze, fraz. Alpicella, via Pellegrini, 13, imputati del delitto di cui agli artt. 110 del c.p. e 73, primo e quarto comma del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 perchè, in concorso fra loro, senza la prescritta autorizzazione coltivavano due piante di canapa indiana;

#### PREMESSO IN FATTO

Il 4 settembre 1993 il procuratore della Repubblica di Savona ha chiesto il rinvio a giudizio degli imputati predetti per il reato di cui in epigrafe;

All'odierna udienza preliminare lo stesso p.m. ha sollevato eccezione di legittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 28, 72, 73 e 75 del d.P.R. n. 309/1990 come modificati a seguito del d.P.R. n. 171/1993 per violazione dei principi di parità di trattamento e di ragionevolezza della norma penale incriminatrice nella parte in cui non escludono la illecitità penale delle condotte di coltivazione o fabbricazione di sostanze stupefacenti o psicotrope univocamente destinate all'uso personale proprio, ed ha chiesto che il g.u.p. disponga la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la valutazione dell'eventuale contrasto fra le norme sopra indicate e l'art. 3 della Costituzione;

#### OSSERVA

La questione proposta dal p.m. all'odierna udienza appare ammissibile e rilevante;

Per quanto riguarda il secondo profilo non vi è infatti dubbio che, dovendosi ritenere sulla base degli atti del procedimento che la sostanza stupefacente coltivata da Porta Giuseppe e Fusco Mirella fosse destinata esclusivamente al loro uso personale, nel caso fosse riconosciuta l'incostituzionalità delle norme epigrafeate nei loro confronti dovrebbe essere pronunciata sentenza di non luogo a procedere per non essere il fatto previsto dalla legge come reato mentre nel caso contrario sulla base degli atti stessi appare inevitabile l'emissione nei loro confronti del decreto che dispone il giudizio;

Quanto alla ammissibilità della questione prospettata va rilevato che, a seguito dell'abrogazione referendaria recepita nel d.P.R. n. 171/1993, non è più penalmente perseguitabile chiunque, «per farne uso personale, illecitamente importa, acquista, o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope», mentre continua ad avere rilevanza penale la condotta di colui che dette sostanze coltivi o fabbrichi sempre per uso esclusivamente personale; orbene, appare evidente che tale situazione normativa attui una discriminazione che pare non giustificata da criteri razionali fra condotte del tutto omologhe, con conseguente violazione dei principi di parità di trattamento previsti dalla Costituzione all'art. 3, in quanto situazioni uguali vengono ad essere trattate in modo diverso;

Il procedimento penale deve dunque essere sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale per il controllo della legittimità delle norme da applicare nel presente giudizio.

P. Q. M.

\

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara la rilevanza per la decisione del presente procedimento e la non manifesta infondatezza della questione prospettata in motivazione;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il controllo di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 28, 72, 73 e 75 del d.P.R. n. 309/1990 in relazione all'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio e per la sua comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.*

Savona, addì 8 febbraio 1994

*Il giudice: Giorgi*

**94C0514**

N. 263

*Ordinanza emessa l'11 febbraio 1994 dalla Corte di cassazione  
sul ricorso proposto da Cannarile Cosimo*

**Lavoro (collocamento al) - Obbligo di assunzione dei lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio per il tramite dell'ufficio di collocamento - Inosservanza - Previsione di sanzioni penali - Irrazionalità della impugnata normativa in quanto non tiene conto delle decisioni dell'imprenditore circa l'entità della sua azienda e delle disponibilità economiche a far fronte all'onere che deriva dalle nuove obbligatorie assunzioni - Deteriore trattamento dell'imprenditore privato rispetto a quello pubblico per il quale l'adempimento dell'obbligo in questione è subordinato all'ipotesi di vacanze nell'organico - Riferimenti all'ordinanza della Corte costituzionale n. 173/1985 e alla sentenza n. 78/1958.**

(Legge 2 aprile 1968, n. 482, artt. 9, 11 e 23).

(Cost., artt. 3, 38 e 41).

#### LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da Cannarile Cosimo, nato a Martina Franca il 10 luglio 1931 avverso la sentenza del pretore di Taranto in data 8 luglio 1993;

Sentita la relazione fatta dal consigliere Paolino Dell'Anno;

Sentite le richieste del p.g. che ha concluso per il rigetto del ricorso;

#### R I E V A

Con la sentenza sopra indicata si è affermata la penale responsabilità di Cannarile Cosimo per aver contravvenuto alla disposizione dettata dal secondo comma dell'art. 23 della legge n. 482 del 2 aprile 1968, perché, esercitando attività di impresa e avendo alle sue dipendenze un numero di lavoratori superiore a quello di 35 e trovandosi quindi nelle condizioni indicate dall'art. 11 della stessa legge non aveva fatto richiesta di assunzione al competente ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione di venti unità appartenenti alle categorie di riservatari indicate nell'art. 9 della legge. Il pretore lo ha condannato alla pena della ammenda in L. 19.980.000.

L'imputato ha proposto ricorso.

Con i motivi a sostegno della impugnazione denuncia la erroneità della decisione sotto il profilo della inoperatività dell'obbligo di richiesta perché, pur essendo le persone da lui occupate in numero superiore a quello previsto dalla norma, non aveva effettuato ulteriori assunzioni né mai manifestato volontà in tale senso, conseguendone che nessun onere di richiesta di personale gli si sarebbe potuto impostare.

Contesta inoltre la legittimità costituzionale della disposizione incriminatrice.

Ritiene la Corte rilevante la questione.

Va infatti osservato, quanto al primo motivo di censura, che la letterale interpretazione della inequivoca formulazione della vigente disposizione dettata dall'art. 11 della legge, la cui violazione è sanzionata come contravvenzione dall'art. 23, conduce alla insorgenza dell'obbligo per l'imprenditore privato di richiesta di invio presso l'azienda di ulteriori unità da occupare nel momento stesso nel quale i dipendenti superano il *quorum* fissato dalla norma e per il solo fatto oggettivo del verificarsi di una tale evenienza, preseindendosi dalla sussistenza di esigenze aziendali che impongano o consiglino il ricorso all'ampliamento della mano d'opera, diversamente invece espressamente prevedendosi per i soli enti pubblici dall'art. 12 che subordina le ulteriori assunzioni «al verificarsi delle vacanze» (si confronti per la giurisprudenza Cass. sez. lav., 3 ottobre 1981, n. 5207).

Ne deriva che la omissione della richiesta di assunzione di invalidi o altri appartenenti alle categorie di riservatari indicate nell'art. 9 della legge vale di per sé a configurare l'elemento materiale del reato di natura permanente la cui consumazione si esaurisce con l'assunzione del personale *imposto* per legge.

Da questa considerazione conseguono la infondatezza della censura rivolta alla motivazione della sentenza impugnata avendo il giudice del merito correttamente concluso per la materiale sussistenza dell'illecito e per la responsabilità del ricorrente non venendo proposti problemi attinenti l'elemento psicologico di esso, non essendo in discussione la conoscenza del precetto in capo all'agente né la presenza di eventuali cause di giustificazione.

Diviene allora rilevante, ai fini della decisione sulla impugnazione, la dedotta questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dettate dalla legge n. 482/1968 per disciplinare le assunzioni obbligatorie in questione, e cioè gli artt. 11, con il quale si rivolge all'imprenditore privato il comando di procedere alla assunzione di personale lavorativo in soprannumero (come efficacemente rilevato da una qualificata dottrina), 9, con riferimento a questa previsione, e 23, secondo comma, che criminalizza la omissione della condotta dovuta. Orbene, la questione non si presenta come manifestamente infondata.

È noto al collegio che la Corte costituzionale, richiamandosi anche a precedenti decisioni, ha escluso che l'art. 11 sopra citato contrastasse con i principi posti dagli artt. 38 e 41 della Costituzione, rilevando che «da un lato alle imprese non viene addossato il mantenimento assistenziale degli invalidi, ma si ha solo la instaurazione di un normale rapporto di lavoro ed all'altro non viene imposta una limitazione alla libera iniziativa non ammessa dall'art. 41 della Costituzione poiché in vincolo che viene imposto alle aziende ha una giustificazione di carattere sociale e l'iniziativa privata non viene compressa, non alterandosi la valutazione dei datori di lavoro in ordine al dimensionamento delle imprese» (ordinanza n. 173/1985).

Ma non sembra che la stessa Corte si sia posta il problema della automaticità dell'obbligo di assunzione, che, secondo la interpretazione letterale della disposizione — interpretazione unica possibile stante la chiarezza della sua formulazione — consente al solo raggiungimento nella impresa del numero minimo di lavoratori oltre il quale scatta l'obbligo di assunzione di ulteriori unità senza possibilità che si tenga conto delle decisioni dell'imprenditore circa l'entità della sua azienda e inoltre delle disponibilità economiche dello stesso a fare fronte al carico che dalle nuove obbligatorie assunzioni deriva, ponendosi inoltre irragionevolmente sullo stesso piano soggetti tra loro diversificati anche per le diverse possibilità di assorbimento di ulteriori unità e altrettanto irragionevolmente disponendosi per l'imprenditoria pubblica prevedendosi solo per questa che all'adempimento dell'onere faccia fronte nella ipotesi di «vacanze» nell'organico, il che non è per il privato.

Del resto costantemente si è affermato dalla stessa Corte che la libertà di organizzazione e di gestione dell'impresa secondo criteri di economicità è elemento indefettibile della libertà di iniziativa economica che riceve la sua tutela proprio dall'art. 41 della Costituzione (per tutte si confronti la sentenza n. 420 del 1991).

Né parrebbe valido il richiamo al contenuto del terzo comma dello stesso art. 41. È infatti da rilevarsi che proviene sempre dalla Corte costituzionale l'insegnamento che a questa disposizione va attribuito il significato di norma idonea a delineare, da un punto di vista della generale utilità, programmi diretti a stimolare, indirizzare e coordinare l'attività economica all'esclusivo fine di dare effettivo incremento alla produzione, conseguendone che deve escludersi legittimità a ogni norma che, anziché essere informata a questi criteri, sia congegnata in modo da interferire nella attività economica degli operatori, turbando e comprimendo l'iniziativa privata garantita dal primo comma dello stesso

articolo, osservandosi che, in forza di questi principi, non poteva riconoscersi legittimità a «un sistema diretto a imporre obbligatoria assunzione di mano d'opera a carico di singoli conduttori di aziende agricole», contrastando lo stesso con gli artt. 38 e 41 della Costituzione (sentenza n. 78/1958 con la quale si dichiarò la incostituzionalità delle norme, per vari versi analoghe a quelle in questione, dettate dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 927/1947).

Pare in conclusione che non si possa consentire di ipotizzare un sistema normativo che imponga al cittadino, privato imprenditore, una condotta che sia in contrasto con la sua libertà di iniziativa costituzionalmente garantita e che lo assoggetti addirittura in caso di inottemperanza, pur se giustificabile, perché dovuta a una sua lecita scelta o anche alla antieconomicità oggettivamente percepibile della obbedienza al comando, a una sanzione penale.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, 11 e 23 della legge 2 aprile 1968, n. 482 per contrasto con gli artt. 3, 38 e 41 della Costituzione;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio;*

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

Roma, addì 11 febbraio 1994

*Il presidente: ACCINNI*

*Il consigliere estensore: DELL'ANNO*

<sup>1</sup> 94C0515

N. 264

*Ordinanza emessa il 14 gennaio 1994 dal tribunale di Ancona nel procedimento civile  
vertente tra l'I.N.P.S. e Frontalini Rosa*

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni - Pensioni I.N.P.S. - Integrazione al minimo - Perdita dal primo ottobre 1983, del diritto all'integrazione al minimo per una delle pensioni nel caso di cumulo di due pensioni entrambe integrate al minimo (con conseguente riduzione di tale pensione) - Affermata sussistenza (secondo la giurisprudenza della Cassazione e con sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale) del diritto alla c.d. cristallizzazione del trattamento non più integrabile - Esclusione di tale diritto con successiva norma di interpretazione autentica - Irragionevolezza con incidenza sul diritto all'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita - Violazione dei principi di soggezione dei giudici alla sola legge e di autonomia ed indipendenza della magistratura - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 418/1991 e 173/1986.**

<sup>1</sup> (Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, ventiduesimo comma).

(Cost., artt. 3, 38, 77, 101 e 104).

#### IL TRIBINALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Esaminati gli atti della causa iscritta al n. 38 r.g. lavoro,

#### PREMESSO IN FATTO

che con sentenza del 5 novembre 1992 il pretore del lavoro di Ancona accoglieva il ricorso presentato da Frontalini Rosa nei confronti dell'I.N.P.S. e dichiarava il diritto della ricorrente — già titolare di pensione diretta integrata al minimo — all'integrazione al minimo anche della pensione di reversibilità maturata in epoca anteriore al 1983 nonché alla «cristallizzazione» di quest'ultima nell'importo corrisposto alla data del 30 settembre 1983, fino al suo progressivo riassorbimento conseguente alla rivalutazione automatica della pensione-base;

che l'I.N.P.S. ha appellato la sentenza del pretore assumendo che il riconoscimento della «cristallizzazione» della pensione di reversibilità avvenuto in primo grado sarebbe erroneo ed illegittimo in quanto l'art. 6 della legge n. 638/1983 andrebbe interpretato in senso diverso da quello fatto proprio dal Pretore (cioè nel senso che la soppressione dell'integrazione determinerebbe, nel caso *de quo*, l'immediata riduzione del trattamento irrogato);

che in corso di giudizio è intervenuta la legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) che all'art. 11, n. 22 impone al giudice, con efficacia *ex tunc*, l'interpretazione dell'art. 6 della legge n. 638/1983 favorevole alle tesi dell'I.N.P.S. -- già dichiarata contraria alla Costituzionalità dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 418/1991;

Ritenuto che è opportuno sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, ventiduesimo comma, legge 24 dicembre 1993 n. 537 in relazione agli artt. 3, 38, 101 e 104 della Cost., essendo tale questione:

*a)* rilevante, in quanto la decisione della presente controversia comporta necessariamente l'applicazione della norma denunciata;

*b)* non manifestamente infondata, in quanto la medesima norma risulta confliggere:

1) con gli artt. 3 e 38 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole distinzione fra i titolari di una o più pensioni (per i primi continua ad essere prevista la «cristallizzazione» degli importi non più dovuti quando il diritto all'integrazione si perde per superamento dei limiti di reddito; per i secondi la soppressione dell'integrazione sulla seconda pensione determina l'immediata riduzione del trattamento) con conseguente esposizione, per i secondi, al pericolo di perdita dei mezzi adeguati alle esigenze di vita.

Invero la norma in questione ripropone una interpretazione già rigettata dal Giudice delle leggi (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 418/1991, la quale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, settimo comma, della legge n. 463/1983, ha ribadito che, successivamente alla data del 30 settembre 1983, «il titolare di due pensioni integrate al minimo conserva su un solo trattamento il diritto all'integrazione, mentre per l'altro la misura dell'integrazione stessa resta ferma all'importo percepito alla data del 30 settembre 1983 ed è destinato ad essere gradatamente sostituita per riassorbimento in virtù degli aumenti che la pensione-base viene a subire per effetto della perequazione automatica») e quindi appare essa stessa incostituzionale in relazione ai medesimi parametri fatti oggetto della citata pronuncia;

2) con gli artt. 101 e 104 della Costituzione, in quanto il legislatore imponendo una interpretazione vincolante disforme da quella consolidatasi nella giurisprudenza sia di legittimità che del giudice delle leggi, infligge un *vulnus* alla autonomia ed indipendenza della Magistratura, ledendone l'autonomia funzionale (c.d. riserva di giurisdizione);

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 135 della Costituzione, I della legge costituzionale n. 1/1948, 23 della legge n. 87/1953, 295 del c.p.c.;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 ventiduesimo comma della legge 24 dicembre 1993, n. 537 per contrasto con gli artt. 3, 38, 77, 101 e 104 della Costituzione;*

*Rimette gli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il presente giudizio;*

*Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Ancona, addì 14 gennaio 1994

*Il presidente: CASABLANCA*

N. 265

*Ordinanza emessa il 14 gennaio 1994 dal tribunale di Ancona nel procedimento civile  
vertente tra l'I.N.P.S. e Magini Adelina ed altri*

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni - Pensioni I.N.P.S. - Integrazione al minimo - Perdita dal primo ottobre 1983, del diritto all'integrazione al minimo per una delle pensioni nel caso di cumulo di due pensioni entrambe integrate al minimo (con conseguente riduzione di tale pensione) - Affermata sussistenza (secondo la giurisprudenza della Cassazione e con sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale) del diritto alla c.d. cristallizzazione del trattamento non più integrabile - Esclusione di tale diritto con successiva norma di interpretazione autentica - Irragionevolezza con incidenza sul diritto all'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita - Violazione dei principi di soggezione dei giudici alla sola legge e di autonomia ed indipendenza della magistratura - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 418/1991 e 173/1986.**

(Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, ventiduesimo comma).

(Cost., artt. 3, 38, 77, 101 e 104).

## II. TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Esaminati gli atti della causa iscritta al n. 34 r.g. lavoro,

### PREMESSO IN FAITO

che con sentenza del 5 novembre 1992 il pretore del lavoro di Ancona accoglieva il ricorso presentato da Magini Adelina, Maiolini Margherita, Mammoli Guerrina, Martinelli Gastano, Medici Luciana, Nisi Anna, Magini Anna, Mancinelli Manlio, Moretti Rosa, Moscoloni Gino, Ortolani Italia, Ottaviani Pierina, Osimani Irma, Pittori Maria, Paolinelli Maria, Pasqualini Vincenza, Perugini Ida, Piangerelli Laura, Pierpaoli Lina, Pucci Umberto, Pica Antonietta, Pistoni Italia, Pierdiecca Assunta, Pizzichini Enzo, Polzonetti Mafalda, Pesaresi Lionello, Pantalone Marta, Piccioni Maria, Papponecini Teresa, Quattrini Albina, Raponi Gina, Raffaeli Rosa, Rinaldi Livia, Rossi Antonina, Rovelli Licia, Rastelli Mafalda, Romanini Oslavia, Rendina Bianca, Rotini Milena, Ragni Gina, Rossini Orestina, Rossini Ada, Sbaffi Enrica, Simonetti Alejandro, Sacchetti Rosa Maria, Sampaolesi Brenno, Sbaffi Lina, Sargentoni-Liliana, Sgroi Carmela, Stimilli Natalina, Sartini Elvira, Sestilli Ena Maria, Scarponi Palmira, Schiavoni Emma, Silvestrini Elvira, Spadaro Nunzia, Tognetti Elvira, Tavoloni Pierina, Testaferri Corinna, Tarabelli Jolanda, Trabocchi Ezio, Trentanove Nella, Toni Alma, Venturini Vitaliano, Verdini Colomba, Zaroni Argia, Consoli Gemma, Giansorlini Maria, nei confronti dell'I.N.P.S. e dichiarava il diritto dei ricorrenti — già titolari di pensione diretta integrata al minimo — all'integrazione al minimo anche della pensione di reversibilità maturata in epoca anteriore al 1983 nonché alla «cristallizzazione» di quest'ultima nell'importo corrisposto alla data del 30 settembre 1983, fino al suo progressivo riassorbimento conseguente alla rivalutazione automatica della pensione-base;

che l'I.N.P.S. ha appellato la sentenza del pretore assumendo che il riconoscimento della «cristallizzazione» della pensione di reversibilità avvenuto in primo grado sarebbe erroneo ed illegittimo in quanto l'art. 6 della legge n. 638/1983 andrebbe interpretato in senso diverso da quello fatto proprio dal pretore (cioè nel senso che la soppressione dell'integrazione determinerebbe, nel caso *de quo*, l'immediata riduzione del trattamento irrogato);

che in corso di giudizio è intervenuta la legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) che all'art. 11, n. 22 impone al giudice, con efficacia *ex tunc*, l'interpretazione dell'art. 6 della legge n. 638/1983 — favorevole alle tesi dell'I.N.P.S. — già dichiarata contraria alla Costituzione dalla Corte costituzionale con sentenza n. 418/1991;

*Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 264/1994).*

94C0517

## N. 266

*Ordinanza emessa il 9 dicembre 1993 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio  
sul ricorso proposto da Cocozza Giacomazzi Lucia Maria contro il Ministero del tesoro*

**Impiego pubblico - Impiegati già appartenenti alle carriere speciali od ordinaria di concetto della direzione provinciale del Tesoro, che abbiano superato concorso di ammissione nella carriera stessa articolato su tre prove scritte ed un colloquio, successivamente transitati nei ruoli centrali del Ministero del tesoro - Applicazione ad essi dei benefici economici previsti dal d.P.R. 1° giugno 1972, n. 319 - Mancata estensione di detti benefici al personale in possesso degli stessi requisiti transitato nei ruoli centrali del Ministero del tesoro anteriormente all'entrata in vigore del menzionato d.P.R. n. 319/1972 - Disparità di trattamento di situazioni identiche in base al mero elemento temporale - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.**

(Legge 17 dicembre 1986, n. 890, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 97).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 6/1989 proposto da Cocozza Giacomazzi Lucia Maria rappresentata e difesa dall'avv. Mario Zaccagnini, presso il quale clettivamente domiciliata in Roma, via Arenula, 11, contro il Ministero del tesoro, in persona del Ministro *pro-tempore* rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato, presso cui è per legge domiciliato, per l'annullamento del provvedimento di cui alla nota ministeriale 29 novembre 1988 n. 49555, con la quale viene negata l'applicazione dei benefici di cui alla legge 17 dicembre 1986, n. 890 art. 3), relativamente al passaggio nella carriera direttiva del personale che abbia sostenuto tre prove scritte ed un colloquio per accedere alla carriera di concetto;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 9 dicembre 1993 la relazione del consigliere dott. D. Landi e uditi, altresì l'avv. Zaccagnini per il ricorrente e l'avv. dello Stato Giannuzzi per l'amministrazione resistente:

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## FATTO

Con atto notificato il 22 dicembre 1988, depositato nei termini, la sig.ra Cocozza Giacomazzi Lucia Maria chiede l'annullamento del provvedimento contenuto nella nota del Ministero del tesoro in data 29 novembre 1988 n. 49555, con il quale le viene negata l'applicazione dei benefici di cui alla legge 17 dicembre 1986, n. 890 (art. 3), relativamente al passaggio nella carriera direttiva del personale che abbia sostenuto tre prove scritte ed un colloquio per accedere alla carriera di concetto.

A sostegno del gravame la ricorrente deduce la seguente censura:

Violazione dell'art. 3 della legge 17 dicembre 1986 n. 890.

L'atto impugnato è illegittimo in quanto erroneamente limita l'operatività delle norme in favore dei soli impiegati delle direzioni provinciali del Tesoro, e non anche dei dipendenti dell'amministrazione centrale.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata a mezzo dell'avvocatura generale dello Stato, la quale contesta le argomentazioni avversarie ed insiste per il rigetto del ricorso.

Con successiva memoria la ricorrente fa presente che nelle more del processo è intervenuta la legge 4 agosto 1990, n. 238 che ha interpretato, in senso favorevole alle tesi della ricorrente, l'art. 8, sesto comma, della legge 7 agosto 1985, n. 427, per cui si insiste per l'accoglimento del ricorso.

Alla pubblica udienza del 9 dicembre 1993 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

La questione in ordine alla quale il collegio è chiamato a decidere è, in primo luogo, se la disposizione di cui all'art. 3 della legge 17 dicembre 1986, n. 890, che estendeva i benefici normativi ed economici al personale della *ex* carriera di concetto dell'amministrazione periferica del tesoro che abbia superato per l'ammissione in carriera concorsi articolati in tre prove scritte ed un colloquio, possa trovare applicazione a quanti, come la ricorrente, alla data della entrata in vigore della suddetta legge n. 860/1986 erano transitati nei corrispondenti ruoli ordinari dell'amministrazione centrale del tesoro.

A tale quesito sembra al collegio doversi dare risposta negativa, non risultando dal contesto letterale della norma la possibilità di una interpretazione estensiva nel senso preteso dalla ricorrente. Né ritiene a tal fine il collegio che possa utilizzarsi l'orientamento espresso dal consiglio di Stato in ordine alla diversa ipotesi di personale proveniente da altre amministrazioni ed in servizio presso la Ragioneria generale dello Stato al tempo della entrata in vigore della legge n. 427/1985 ed appartenente alle soppresse carriere ordinarie di concetto.

La norma di che trattasi (art. 3 della legge 17 dicembre 1986 n. 860), inserita in diverso testo legislativo, ha di per sé un contenuto estensivo, i cui limiti devono essere individuati nel contesto letterale della medesima disposizione, la quale, a giudizio del collegio, non sembra lasciare margini interpretativi della portata più estesa che la ricorrente intenda attribuirle.

La chiave di lettura non può che riconnettersi alla disposizione contenuta nell'art. 4 primo comma del d.P.R. n. 319/1972 e con riguardo alla norma di riferimento deve ritenere il Collegio che la disposizione abbia come destinatari solo personale che, in possesso degli ulteriori requisiti, fosse in servizio presso le direzioni provinciali del tesoro alla data di entrata in vigore della legge 17 dicembre 1986 n. 890.

Tuttavia, una volta che si sia aderito a tale più rigorosa interpretazione in linea con l'orientamento stesso dell'amministrazione, ritiene anche il collegio che debba condividersi il dubbio di illegittimità della norma in questione per i profili di violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La questione è tutt'altro che superata per effetto della sopravvenuta legge 4 agosto 1990 n. 238.

Tale legge, nel chiarire in via di interpretazione autentica il profilo che aveva fatto dubitare questa stessa sezione della costituzionalità dell'art. 8 sesto comma della legge n. 427/1985 (e della legge 24 maggio 1989, n. 193 nel suo complesso e in particolare dell'art. 1) nella parte in cui lasciavano esclusi dai benefici i dipendenti della Ragioneria generale dello Stato transitati alla carriera direttiva anteriormente alla entrata in vigore della legge n. 427 cit., statuisce che dei benefici contemplati dagli articoli 8 sesto comma della legge n. 427/1985 e 3 della legge n. 890/1986 possono fruire a domanda gli «impiegati ...che siano transitati, quali vincitori di concorso, nei ruoli della carriera direttiva del Ministero del tesoro».

La disposizione in parola non incide sulla questione all'esame del collegio nel senso preteso dall'amministrazione resistente, in quanto il legislatore lungi dall'affermare che la estensione del beneficio è possibile «solo» nei confronti del personale transitato nei ruoli della carriera direttiva del Ministero del tesoro, ha voluto, al contrario, chiarire, perequativamente, come il transito nella carriera direttiva del Ministero del tesoro per vincita di concorso non fosse preclusivo per il conseguimento del beneficio.

La legge del 1990 peraltro ha del tutto omesso di prendere in considerazione le posizioni di quanto siano transitati nei ruoli del Ministero del tesoro in carriera di concetto.

Tale omissione, in quanto contenuta in una legge avente il precipuo intento di definire le posizioni dei soggetti che avessero acquisito la più favorevole posizione di *status* anteriormente alla entrata in vigore della legge n. 890/1986, né può far ritenere superata la questione posta in questa sede né sposta il dubbio di illegittimità costituzionale dell'anidetta legge del 1986, alla nuova fonte di interpretazione autentica.

Il problema posto dalla ricorrente resta dunque circoscritto nell'ambito dell'art. 3 della legge 17 dicembre 1986, n. 890 che nel dosporre l'estensione dei benefici normativi ed economici previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 1<sup>o</sup> giugno 1972 n. 319 al personale della soppressa carriera ordinaria di concetto delle direzioni provinciali del Tesoro ha del tutto trascurato di prendere in considerazione analoghe situazioni di quanti nella medesima situazione di partenza fossero transitati nella carriera di concetto dei ruoli dell'amministrazione del tesoro o per vincita di concorso e in applicazione dell'art. 200 del testo unico n. 3 del 1957.

La coincidenza della procedura di accesso e delle mansioni espletate nell'ambito di ruoli diversi della medesima amministrazione devono far ritenere al collegio fortemente ed iniquamente lesiva l'omissione normativa, per di più ove si consideri che l'intento perequativo manifestato dal legislatore con le leggi 7 agosto 1985, n. 427 e 17 dicembre 1986, n. 890 prima, e successivamente con le leggi 24 maggio 1989, n. 193 e 4 agosto 1990, n. 238 rende assolutamente incomprensibile il disfavore del legislatore nei confronti dei dipendenti già assunti in servizio nelle soppresse carriere speciale e ordinaria di concetto delle direzioni provinciali del tesoro sulla base di concorso articolantesi su tre prove scritte ed un colloquio e successivamente transitati alla carriera di concetto del Ministero, dal momento che la *ratio* cui si ispirano l'art. 8 della legge n. 427/1985 e l'art. 3 della legge n. 890/1986 sta nella necessità di attribuire benefici coincidenti a dipendenti il cui rapporto d'impiego abbia caratteristiche simili e in tale prospettiva il dato effettivamente rilevante è quello di aver dovuto superare un concorso articolato su tre prove scritte ed un colloquio.

Sulla base di tali considerazioni ritiene il collegio doversi sospendere ogni decisione nel merito e rimettere gli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione incidentale di costituzionalità sopra specificata.

*P. Q. M.*

*Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 17 dicembre 1986, n. 890, per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui omette di estendere i benefici normativi ed economici previsti dal d.P.R. 1<sup>o</sup> giugno 1972, n. 319 al personale già appartenente alle carriere speciale o ordinaria di concetto delle direzioni provinciali del Tesoro che avesse superato concorsi di ammissione nella carriera stessa articolati su tre prove scritte e un colloquio, transitato ai ruoli centrali del Ministero del tesoro;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della segreteria della Sezione l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Così deciso nella Camera di Consiglio del 9 dicembre 1993.

*Il presidente: MASTROCOLA*

*Il consigliere: Mele*

*Il consigliere estensore: Landi*

94C0518

## N. 267

*Ordinanza emessa il 13 gennaio 1994 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio  
sul ricorso proposto da Ioele Giuseppe contro il Ministero dell'interno*

**Impiego pubblico - Dipendenti civili dello Stato - Facoltà di optare per il trattenimento in servizio per il periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età previsti per il collocamento a riposo - Esclusione di detta facoltà, in decreto legislativo, con norma di interpretazione autentica, per gli appartenenti alla «Polizia di Stato» - Ingiustificato deteriore trattamento degli appartenenti alla Polizia di Stato atteso lo status giuridico di dipendenti civili dello Stato dei dipendenti in questione, con incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Eccesso di delega, in quanto la delega (conferita con l'art. 2 della legge n. 421/1992) riguardava la materia del pubblico impiego e non già quella della previdenza.**

(D.Lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, art. 4, quinto comma).

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

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 3496/93, proposto da Ioele Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avv. Filippo Lubrano e presso lo stesso elettivamente domiciliato, in Roma, via Flaminia, 79; contro il Ministero dell'interno, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato e presso la stessa domiciliato *ex lege*, in Roma, via dei Portoghesi, 12; per l'annullamento del provvedimento in data 3 gennaio 1993, n. 001580, con il quale è stata respinta l'istanza del ricorrente intesa ad ottenere il trattenimento in servizio per un biennio, ai sensi della legge 23 ottobre 1992, n. 421, nonché degli atti connessi:

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimata amministrazione dell'interno;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Viisti gli atti tutti della causa;

Udito, alla pubblica udienza del 13 gennaio 1994, il cons. Eugenio Mele;

Udito, altresì, l'avv. Filippo Lubrano, per il ricorrente, e l'avvocatura generale dello Stato, per l'amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue;

## FATTO

Il ricorrente, dirigente della polizia di Stato aveva chiesto di permanere in servizio per un biennio, oltre l'età pensionabile, ai sensi dell'art. 3, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e l'amministrazione aveva accolto l'istanza. Successivamente, dopo l'emanazione del decreto delegato 30 dicembre 1992, n. 503, la stessa ha però revocato il provvedimento di trattenimento in servizio.

Contro quest'ultimo atto è proposto il presente ricorso, che è affidato al seguente motivo di diritto:

Violazione del combinato disposto di cui agli artt. 3, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, nonché errore nei presupposti di fatto e di diritto e motivazione illogica e contraddittoria; e ciò in quanto non vi è né vi potrebbe essere, pena l'incostituzionalità, alcuna deroga alla possibilità di trattenimento in servizio, relativamente al personale della polizia di Stato, che è personale civile a tutti gli effetti.

L'amministrazione dell'interno si costituisce in giudizio e resiste al ricorso, rilevandone la infondatezza, sia per la precisa indicazione normativa che per la specialità della carriera dei funzionari della polizia di Stato.

Il ricorrente presenta, successivamente, una memoria illustrativa, nella quale argomenta, anche rilevando le posizioni assunte in sede parlamentare dall'apposita commissione, circa la fondatezza del ricorso.

All'udienza pubblica, la causa è discussa, con particolare riferimento all'intervenuto art. 4, quinto comma, del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, del quale il ricorrente rileva la incostituzionalità relativamente a più norme della Carta costituzionale.

Successivamente, la causa è spedita in decisione.

## DIRITTO

Il Collegio ritiene, preliminarmente, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, quinto comma, del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, norma di interpretazione autentica dell'art. 5, terzo comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, relativamente al personale appartenente alle forze di polizia ad ordinamento civile.

La questione è sicuramente rilevante nel giudizio in corso, in quanto, trattandosi appunto di interpretazione autentica, come tale efficace ex tunc ed escludendo la norma stessa l'applicabilità della fatispecie alle forze di polizia, ciò comporterebbe necessariamente il rigetto del ricorso di mancanza di una declaratoria di incostituzionalità.

Relativamente alla non manifesta infondatezza della questione, questa è correlata con le considerazioni che seguono.

Innanzitutto, occorre rilevare che la norma di cui all'art. 4, quinto comma, del decreto legislativo n. 546/1993, con la quale si è autenticamente interpretata una norma del decreto legislativo n. 503/1992, viola l'art. 76 della Carta costituzionale per eccesso di delega.

Si nota, infatti, che la legge n. 421/1993, legge di delega, conteneva alcune separate deleghe al governo per porre in essere atti legislativi tra cui, per quello he qui interessa, la delega di cui all'art. 2, relativamente alla materia del pubblico impiego, e quella di cui all'art. 3, concernente invece la materia della previdenza, con indicazione di distinte modalità operative.

In particolare, tale ultimo articolo prevedeva — al punto b) del primo comma — fra le altre cose, la «facoltà di permanere in servizio oltre i limiti di età per un periodo massimo di un biennio per i dipendenti civili dello Stato».

Ora, è accaduto che, in correlazione della delega di cui all'art. 2 suddetto (pubblico impiego), il governo ha emanato il decreto legislativo n. 29/1993, poi modificato con i decreti legislativi n. 247/1993, n. 470/1993 e n. 546/1993, mentre, usufruendo della delega di cui all'art. 3, ha dato al decreto legislativo n. 503/1992 (in materia previdenziale).

Appare pacifica la considerazione che la potestà legislativa, singolarmente attribuita al Governo ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, proprio per il suo carattere di eccezionalità, in tanto può considerarsi legittima, in quanto si dimostri puntualmente rispettosa della delega da parte del Parlamento per ogni specifico oggetto delegato, non essendo ammissibile, a meno che non si voglia arrivare alla considerazione del superamento del principio della separazione dei poteri costituzionali, che il primo trasferisca a suo piacimento una delega da un oggetto all'altro a seconda delle contingenti necessità del momento, in quanto, in tal modo, si arriverebbe ad una sostanziale espropriazione della funzione legislativa, con la violazione della regola per cui ogni delega ha uno ed un solo oggetto predeterminato.

Nella specie qui considerata, invece, il governo, nell'utilizzare la delega di cui all'art. 2 della legge n. 421/1992 (in materia di pubblico impiego), ha travalicato l'oggetto della delega stessa, invadendo il campo della delega di cui all'art. 3 (previdenza), con ciò violando patentemente l'art. 76 della Costituzione.

E che ciò sia vero, non essendosi trattato di una utilizzazione cumulativa delle due deleghe (del che, peraltro, neanche sarebbe pacifica la costituzionalità), si evince espressamente proprio dalle premesse dello stesso decreto legislativo n. 546/1993, dove è richiamato, quale scaturigine legislativa, soltanto l'art. 2 della legge n. 421/1992 e non anche l'art. 3 della stesse legge di delega.

Altro profilo di incostituzionalità della norma di cui all'art. 4, quinto comma, del decreto legislativo n. 546/1993 riguarda, poi, il contrasto con gli articoli 3 (per la disparità di trattamento) e 97 della Costituzione (per la mancanza di imparzialità).

Infatti, la norma di delega afferma testualmente la possibilità del differimento del collocamento a riposo per tutti «i dipendenti civili dello Stato».

Ora, è noto che la giustapposizione tra i dipendenti pubblici operanti nell'ambito statale, superata da tempo ogni differenza tra impiegati ed operai dello Stato, è stata sempre quella tra i dipendenti civili e dipendenti militari, in cui la differenza di *status* era correlata alle differenti norme applicabili all'una e all'altra tipologia di impiego pubblico.

Una volta, peraltro, che gli appartenenti a quella che ora è definita «Polizia di Stato» sono stati smilitarizzati, passando appunto dall'ordinamento militare a quello civile, risulta evidente che gli stessi pertengono alla categoria dei dipendenti civili, mentre ogni altra differenziazione assume caratteristiche di specialità operativa, ma non è idonea a far uscire dallo *status* di dipendenti civili gli appartenenti alla Polizia di Stato.

Da ciò la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto la norma discrimina irrazionalmente nell'ambito di una medesima *species* di dipendenti, una sottocategoria della stessa.

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta la questione rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina alla segreteria della sezione l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la soluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, quinto comma, del decreto legislativo 23 dicembre 1993 n. 546, per contrasto con gli articoli 76, 3 e 97 della Costituzione;*

*Ordina alla segreteria della sezione che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

Così deciso in Roma, il 13 gennaio 1993.

*Il presidente: MASTROCOLA*

*Il consigliere: GASPERINI*

*Il consigliere estensore: MELI*

94C0519

FRANCESCO NIGRO, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore  
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.



\* 4 1 1 1 1 0 0 2 0 0 9 4 \*

L. 9.100