

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 giugno 1994

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 219. Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Arresti domiciliari - Rinnovo della misura cautelare personale - Provvedimento - Preventiva audizione del difensore della persona da assoggettare alla misura - Omessa previsione - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale.

(C.P.P., art. 301, secondo comma)

Pag. 13

N. 220. Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Disposizione d'ufficio della nomina di un magistrato difensore - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa nella sua effettività - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità.

(R.D.Lgs. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma)

15

N. 221. Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensionato I.N.P.S. - Svolgimento di un lavoro *part-time* - Arretramento della detrazione da effettuare per settimana di lavoro - Criteri di determinazione - Divisione dell'importo della trattenuta settimanale, relativo all'orario normale, per il numero delle ore corrispondenti a tale orario, moltiplicando il risultato per il numero delle ore effettivamente lavorate nella settimana - Omessa previsione - Iniquità del sistema a svantaggio di coloro che svolgano il lavoro parziale cosiddetto orizzontale (cioè di poche ore per più giorni), rispetto a coloro che svolgano il *part-time* cosiddetto verticale (cioè molte ore in pochi giorni) - Illegittimità costituzionale.

(D.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 21, così come modificato dall'art. 20 della legge 30 aprile 1969, n. 153)

18

N. 222. Sentenza 26 maggio-18 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Regione Lombardia - Riduzione di stanziamenti per i programmi regionali di sviluppo - Presunta sottrazione di risorse in corso di esercizio finanziario - Misure di portata generale ed eccezionale volte a contenere il disavanzo pubblico - Insussistenza di un nesso diretto tra gettito Ilor e trasferimento statale - Discrezionalità del legislatore - Non fondatezza.

(D.-L. 22 maggio 1993, n. 155, art. 7, primo comma, e 8-bis, convertito in legge 19 luglio 1993, n. 243)

20

N. 223. Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decreto penale di condanna - Omessa inclusione nell'elenco delle pronunce non menzionabili *ex lege* nel certificato del casellario giudiziale rilasciato a richiesta dell'interessato - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(C.P.P., art. 689).

(Cost., art. 3)

Pag. 25

N. 224. Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Banca - Province autonome di Bolzano e Trento - Regioni Sardegna e Trentino-Alto Adige - Credito alle province e alle regioni - Presunta violazione di competenze statutarie del settore - Intervento della nuova disciplina del credito conseguente al recepimento della direttiva CEE n. 89/649 - Superamento dei diversi modelli organizzativi ed operativi connessi ai vari tipi di crediti speciali - Potere del Governo di coordinare le norme di attuazione della direttiva comunitaria - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, artt. 15, primo, terzo e quarto comma, 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159).

(Cost., art. 76; statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 3, 4, 5, n. 3, 6, 11, primo comma, 16, primo comma, e 107, primo comma; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, artt. 1 e 3, primo, secondo e terzo comma; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2)

29

N. 225. Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Dirigenti - Licenziamenti individuali - Limiti di età - Esercizio del diritto di opzione alla prosecuzione del rapporto - Richiamo alla giurisprudenza di legittimità e a quella della Corte (cfr. sentenza n. 30/1992) - Insussistenza di una incoerenza delle norme denunciate qualora correttamente interpretate - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(C.C., art. 2118; d.-l. 22 dicembre 1981, n. 791, art. 6, quarto comma, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 54; legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 10).

(Cost., artt. 3 e 38)

» 42

N. 226. Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione - Immobili ad uso abitativo - Locatore in stato di necessità - Mancata previsione del diritto a recedere dal rapporto alla scadenza convenzionale ovvero nel corso della proroga legale - Questione già esaminata dalla Corte (confronta sentenza n. 323/1993 e ordinanze nn. 354, 394 e 469 del 1993, 59 e 149 del 1994) - Manifesta infondatezza.

(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 11, comma 2-bis, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, con modificazioni).

(Cost., artt. 3, 24 e 42)

46

N. 227. Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Avviso di accertamento - Notifica - Termine di decadenza - Equiparabilità in ogni caso, della presentazione del mod. 101 alla presentazione della dichiarazione dei redditi - Questione sollevata in via puramente eventuale dal giudice rimettente - Manifesta inammissibilità.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 43, primo e secondo comma).

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

Pag. 48

N. 228. Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pubblica amministrazione - Pretore e conciliatore - Amministrazioni dello Stato - Rappresentanza a cura di propri funzionari previa intesa con l'Avvocatura dello Stato - Espressione di libera scelta dell'Amministrazione - Manifesta infondatezza.

(R.D. 30 gennaio 1933, n. 1611, art. 3).

(Cost., artt. 3, 24 e 33, quinto comma)

50

N. 229. Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Impugnazione del decreto di sequestro preventivo - Poteri del tribunale del riesame - Limitazioni - Impossibilità di apprezzamento in ordine alla fondatezza della accusa - Identica questione già dichiarata non fondata dalla Corte (v. sentenza n. 48/1994) - Funzione preventiva della misura - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., art. 324).

(Cost., artt. 24, secondo comma, 42, secondo comma, e 111, primo comma)

52

N. 230. Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Avviso di accertamento in rettifica - Nuove norme sul processo tributario - Efficacia - Decorrenza - Fissazione del *die a quo* nella legge di delega - Impossibilità - *Ius superveniens*: art. 69 del d.l. 30 agosto 1993, n. 331, convertito in legge 20 ottobre 1993, n. 427 - Superamento del problema dei limiti posti alla potestà del legislatore delegato - Manifesta infondatezza.

(D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 80, secondo comma).

(Cost., artt. 76 e 77, primo comma; legge 30 dicembre 1991, n. 413)

53

N. 231. Sentenza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendenti dello Stato - Sequestri e pignoramenti - Esecuzione a carico dei dipendenti del Ministero del tesoro effettuata presso l'Ispektorato generale per il credito anziché presso l'organo dell'amministrazione che è titolare del potere di spesa - Insussistenza di un interesse costituzionalmente rilevante che giustifichi la norma denunciata - Illegittimità costituzionale.

(D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, art. 3)

55

N. 232. Sentenza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Riscossione - Misure dell'aggio, del minimo garantito e del canone fisso convenute nei contratti per l'accertamento e la riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni - Revisione - Attribuzione a commissione arbitrale - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 49 e 206 del 1994 - Contrasto con la norma costituzionale in materia di giurisdizione con connesso pregiudizio del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale.

(D.-L. 31 agosto 1987, n. 359, art. 18, quinto comma, convertito in legge 29 maggio 1987, n. 400)

Pag. 58

N. 233. Sentenza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Ladini della provincia di Trento - Rappresentanza del gruppo linguistico nel consiglio provinciale e in quello regionale - Delibera legislativa dalla regione Trentino-Alto Adige - Criteri in ordine alle preferenze - Impossibilità di deroga a norme costituzionali se non mediante norme della stessa natura - Illegittimità costituzionale.

(Delibera legislativa della regione Trentino-Alto Adige riapprovata il 24 settembre 1993)

60

N. 234. Sentenza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Regione Lombardia - Personale dipendente - Accesso alle qualifiche - Requisiti - Personale interno di ruolo ed «esterni» - Ragionevolezza della scelta del legislatore regionale - Non fondatezza.

(Legge regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60, art. 11, primo e secondo comma).

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

65

N. 235. Sentenza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Lavoro - Regione Sicilia - Interventi finanziari - Progetti di utilità collettiva - Personale pubblico - Inquadramenti, qualifiche, servizi prestati - Valutazione - Intervento di norme eterogenee per i più disparati settori - Promulga parziale della legge - Espunzione dal testo vigente delle disposizioni impugnate - Cessazione della materia del contendere.

(Disegno di legge approvato dalla Assemblea regionale siciliana nella seduta del 13-14 agosto 1993)

68

N. 236. Sentenza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Acque pubbliche e private - Greto del fiume Po - Rideterminazione di canoni, proventi, diritti erariali ed indennizzi comunque dovuti per la utilizzazione di beni immobili del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato - Criteri - Regolamento ministeriale - Prestazioni imposte - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 122/1957, 70/1960 e 2/1962 e successive) - Insussistenza di arbitri dell'amministrazione - Non fondatezza.

(D.-L. 27 aprile 1990, n. 90, art. 12, quinto comma, convertito in legge 26 giugno 1990, n. 165).

(Cost., artt. 23 e 53)

70

N. 237. Sentenza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Enti locali - Dipendenti I.N.A.D.E.L. - Indennità premio di servizio - Parziale computo della indennità integrativa speciale - Personale cessato dal servizio dal 1° giugno 1982 al 31 maggio 1983 - Disparità di trattamento quale effetto naturale e giustificato dalla successione di leggi nel tempo - Non fondatezza - Manifesta infondatezza.

(Legge 7 luglio 1980, n. 299, art. 3).

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

Pag. 74

N. 238. Ordinanza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Sorpasso irregolare - Persistente punibilità in sede penale per fatti solo successivamente depenalizzati - *Ius superveniens*: d.lgs. 10 settembre 1993, n. 360, art. 130, primo comma, lett. b) - Necessità di un riesame della rilevanza della questione da parte del giudice rimettente - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

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

(Cost., art. 3)

» 78

N. 239. Ordinanza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Indagini preliminari - Durata - Proroga - Predeterminazione *ex lege* - Inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine - Questione già decisa dalla Corte (v. sentenza n. 174/1992 e ordinanza n. 48/1993) nel senso della legittimità di limiti cronologici finalizzati all'esigenza di imprimere celerità alle investigazioni - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., artt. 405, secondo, terzo e quarto comma, 406 e 407, in riferimento agli artt. 25, secondo comma e 112)

80

N. 240. Sentenza 8-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensioni a carico dell'I.N.P.S. - Concorso di due o più pensioni integrate o integrabili al trattamento minimo, delle quali una sola conserva il diritto all'integrazione - Rispetto dei limiti reddituali previsti alla data del 30 settembre 1983 - Previsione della riconduzione all'importo a calcolo dell'altra o delle altre pensioni non più integrabili, anziché il mantenimento di esse nell'importo spettante alla data indicata, fino ad assorbimento negli aumenti della pensione-base derivanti dalla perequazione automatica - Violazione dei principi di uguaglianza e di assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita - Illegittimità costituzionale - Limitazione della cristallizzazione alla pensione principale - Ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco - Inammissibilità.

(Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, ventiduesimo comma; d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 6, settimo comma).

(Cost., artt. 3, 38, secondo comma, e 101)

» 82

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 332. Ordinanza del commissario per il riordinamento degli usi civici dell'Abruzzo del 20 aprile 1994.

Usi civici - Commissario degli usi civici - Organo giurisdizionale - Potere di promuovere *ex officio* controversie per le quali sia competente a giudicare - Esclusione da parte della giurisprudenza della Corte di cassazione - Incidenza sul principio di uguaglianza nonché sui principi della tutela del paesaggio, del diritto di difesa in giudizio e dell'autonomia ed indipendenza della magistratura - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 395/1992 e 133/1993 di inammissibilità di questioni analoghe ritenute superabili dal giudice ripettente.

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

(Cost., artt. 3, 9, 24, 104 e 106)

Pag. 89

N. 333. Ordinanza del pretore di Piacenza del 2 marzo 1994.

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui ai decreti legislativi nn. 132 e 133 del 27 gennaio 1992 - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3)

95

N. 334. Ordinanza del pretore di Piacenza del 2 marzo 1994.

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui ai decreti legislativi nn. 132 e 133 del 27 gennaio 1992 - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3)

» 97

N. 335. Ordinanza del pretore di Padova dell'8 aprile 1994.

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui all'art. 24-bis della stessa legge n. 319/1976 - Ingiustificata disparità di trattamento.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3)

98

N. 336. Ordinanza del pretore di Padova del 17 marzo 1994.

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui all'art. 24-bis della stessa legge n. 319/1976 - Ingiustificata disparità di trattamento.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3)

» 100

N. 337. Ordinanza del pretore di Padova del 16 marzo 1994.

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose previste dai decreti legislativi nn. 132 e 133 del 27 gennaio 1992, dagli artt. 17 e 20 della legge 31 dicembre 1982, n. 879, e dagli artt. 24 e seguenti del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 - Ingiustificata disparità di trattamento.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3)

Pag. 100

N. 338. Ordinanza del tribunale di sorveglianza di Bari del 17 marzo 1994.

Ordinamento penitenziario - Divieto di concessione di benefici (nella specie: affidamento alla C.S.S.A. o, in subordine, semilibertà) per gli appartenenti alla criminalità organizzata o per i condannati per gravi reati (art. 416-bis del cod. pen.) in assenza delle condizioni previste dall'art. 58-ter della legge n. 354/1975 (collaborazione con la giustizia) - Lesione del principio di irretroattività della legge penale - Richiamo alle sentenze nn. 306/1993 e 39/1994.

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, come novellato dal d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, art. 15, primo comma, prima parte, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356).

(Cost., art. 25)

» 102

N. 339. Ordinanza del giudice delle indagini preliminari presso il tribunale di Tolmezzo del 22 febbraio 1994.

Processo penale - Notitia criminis - Iscrizione nel relativo registro - Obbligo immediato - Sanzioni - Omessa previsione - Lamentata disparità di trattamento - Violazione del diritto di svolgimento del processo in tempi ragionevoli e del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

(C.P.P. 1988, art. 335).

(Cost., artt. 3, 76 e 112, in relazione alla legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, ed alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 4 novembre 1950, recepita con legge 4 agosto 1955, n. 848)

» 105

N. 340. Ordinanza del pretore di Trento del 22 marzo 1994.

Reati in genere - Cittadino extracomunitario imputato per non essersi adoperato ad ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il documento di viaggio - Ritenuta indeterminata della fattispecie penale - Lesione del principio di legalità e del diritto di difesa.

(D.-L. 30 dicembre 1989, n. 416, art. 7-bis, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39).

(Cost., artt. 24, secondo comma, e 25, secondo comma)

» 108

N. 341. Ordinanza del pretore di Genova del 19 gennaio 1994.

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui ai decreti legislativi nn. 132 e 133 del 27 gennaio 1992 - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 110

N. 342. Ordinanza del tribunale militare di sorveglianza di Roma del 15 marzo 1994.

Ordinamento penitenziario - Condannato per il reato di rifiuto del servizio militare di leva per motivi di coscienza - Pene alternative - Possibilità di affidamento in prova ad ente pubblico non militare e, per giurisprudenza della Corte di cassazione, preclusione all'affidamento in prova al servizio sociale - Violazione dei principi di eguaglianza e della finalità di rieducazione della pena - Richiamo alla sentenza n. 358/1993.

(Legge 29 aprile 1983, n. 167, artt. 1, primo comma, ultima parte, e 3, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 27)

Pag. 113

N. 343. Ordinanza della commissione tributaria di 1° grado di Verbania del 14 aprile 1994.

Contenzioso tributario - Commissioni tributarie - Mancata previsione dell'astensione e ricusazione del giudice tributario quando lo stesso ha rapporti di credito o causa pendente con l'ufficio tributario (parte in causa) - Violazione del principio di uguaglianza nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e di indipendenza dei giudici.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, e successive modificazioni).

(Cost., artt. 3, 97, 100 e 108)

» 116

N. 344. Ordinanza del tribunale di Potenza del 10 marzo 1994.

Posta e telecomunicazioni - Esclusione di responsabilità della S.I.P. in caso di omissioni o di errori di numeri, diciture, qualifiche, titoli, indirizzi negli elenchi telefonici (nella specie: omissione del nominativo dell'utente nell'elenco degli abbonati) - Ingiustificata disparità di trattamento tra concessionario del servizio (S.I.P.) e utente anche in considerazione della giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 303 e 1104 del 1988) che ha ritenuto costituzionalmente illegittime norme che prevedevano esoneri di responsabilità dell'Amministrazione postale.

(D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6; d.m. 11 novembre 1930, art. 25, come recepito dal d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 2).

(Cost., art. 3)

» 118

N. 345. Ordinanza del tribunale di Potenza del 10 marzo 1994.

Posta e telecomunicazioni - Esclusione di responsabilità della S.I.P. in caso di omissioni o di errori di numeri, diciture, qualifiche, titoli, indirizzi negli elenchi telefonici (nella specie: omissione del nominativo dell'utente nell'elenco degli abbonati) - Ingiustificata disparità di trattamento tra concessionario del servizio (S.I.P.) e utente anche in considerazione della giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 303 e 1104 del 1988) che ha ritenuto costituzionalmente illegittime norme che prevedevano esoneri di responsabilità dell'Amministrazione postale.

(D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6; d.m. 11 novembre 1930, art. 25).

(Cost., art. 3)

» 120

N. 346. Ordinanza del pretore di Oristano del 9 marzo 1994.

Regione Sardegna - Edilizia residenziale pubblica - Provvedimenti del comune dichiarativi dell'annullamento o decadenza dall'assegnazione di alloggi di edilizia popolare - Prevista ricorribilità innanzi al pretore - Conseguente estensione con legge regionale della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria - Incidenza su materia (ordinamento giurisdizionale e regolamentazione processuale) riservata alla esclusiva competenza statale.

(Legge regione Sardegna 4 aprile 1989, n. 12, art. 20, ottavo comma).

(Cost., art. 108)

» 123

N. 347. Ordinanza del pretore di Catania del 29 marzo 1994.

Leggi penali - Leggi penali finanziarie - Prevista applicabilità ai fatti commessi durante la loro vigenza ancorché le disposizioni medesime siano state successivamente abrogate o modificate - Lamentata violazione del principio di stretta legalità nel quale deve essere compreso anche quello della non ultrattività delle norme penali.

(Legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 20).

(Cost., art. 25)

Pag. 124

N. 348. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano del 12 aprile 1994.

Processo penale - Procedimenti speciali - Richiesta di applicazione della pena da parte dell'imputato - Dissenso del p.m. per mancato risarcimento alla parte civile - Preclusione per il g.i.p. di esercitare, all'udienza preliminare, il potere di giurisdizione e di valutare la congruità della pena - Lesione del principio di libertà e di autonomia del giudice - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 448, primo comma, ultima parte).

(Cost., artt. 3, 24 e 101, secondo comma)

» 131

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 219

Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Arresti domiciliari - Rinnovo della misura cautelare personale - Provvedimento - Preventiva audizione del difensore della persona da assoggettare alla misura - Omessa previsione - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale.

(C.P.P., art. 301, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 301, secondo comma, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 6 agosto 1993 dal Tribunale di Alessandria nel procedimento di riesame relativo a Dua Bruno, iscritta al n. 660 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 1994 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto in fatto

1. — Nell'ambito di un giudizio di appello ex art. 310 del codice di procedura penale avverso una ordinanza di rinnovazione di misura cautelare personale (arresti domiciliari) emessa dal giudice per le indagini preliminari per esigenze probatorie, a norma dell'art. 301, comma 2, dello stesso codice, il Tribunale di Alessandria ha sollevato, con ordinanza del 6 agosto 1993, questione di legittimità costituzionale di quest'ultima norma, nella parte in cui non prevede l'obbligo della previa audizione della difesa dell'indagato, in riferimento agli articoli 3 e 24, secondo comma, della Costituzione.

La rilevanza della questione sollevata discende — precisa il Tribunale — dalla formulazione di uno specifico motivo di appello incentrato proprio sul punto in questione, e cioè sulla dedotta nullità dell'ordinanza di rinnovazione, per violazione del contraddittorio.

Il giudice *a quo* osserva che sia la lettera della norma denunciata, sia il «diritto vivente» formatosi su di essa, escludono l'accennato obbligo di preventiva audizione della difesa; di qui la necessità della proposizione della questione di legittimità costituzionale.

Il rimettente ritiene che la mancata previsione del contraddittorio nell'ipotesi di rinnovazione della cautela disposta per esigenze probatorie, diversamente da quanto stabilito per la proroga dei termini di custodia cautelare (art. 305 c.p.p.) e per i limiti temporali delle indagini preliminari (art. 406, comma 3, c.p.p.), costituisca una lesione degli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione.

La diversificazione delle «chances processuali» tra il pubblico ministero, che può prospettare al giudice le argomentazioni a sostegno della richiesta di rinnovazione, e la difesa, che invece non può controdedurre, è, ad avviso del giudice *a quo*, priva di ragionevole giustificazione, all'interno di un sistema processuale imperniato sul principio di parità tra accusa e difesa (art. 2, direttiva 3) della legge-delega n. 81 del 1987); nè il provvedimento in discorso può essere catalogato tra gli atti c.d. «a sorpresa», come l'adozione di misure coercitive, le perquisizioni, le intercettazioni.

Nell'ordinanza di rinvio si osserva che questi rilievi non potrebbero essere risolti né in base all'argomento, valorizzato dalla giurisprudenza, della possibilità di esercizio dei diritti difensivi attraverso il controllo sulla motivazione del provvedimento di rinnovazione, a mezzo delle impugnazioni consentite (appello e ricorso per cassazione); né in base al più generale argomento (sent. n. 345 del 1988 di questa Corte) della possibilità di delimitazioni del diritto di difesa in quanto necessarie a temperare la garanzia difensiva con altri principi e valori.

In contrario, infatti, il Tribunale osserva che l'art. 24 della Costituzione garantisce la difesa in ogni stato e grado del procedimento, e dunque anche nella fase in parola, onde influire, attraverso la dialettica delle parti, sulla formazione del convincimento del giudice ed anticipare un provvedimento sfavorevole. D'altra parte, il giudice sottolinea la notazione di non ragionevolezza della mancata previsione del contraddittorio, non ravvisando idonea ragione in funzione di altri interessi costituzionalmente protetti immanenti al processo.

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura sottolinea che la soluzione della questione ruota, in ultima analisi, intorno all'interrogativo se l'istituto della rinnovazione della misura (art. 301 c.p.p.) e quello della proroga del termine della custodia cautelare (art. 305 c.p.p.) siano analoghi o meno; la conclusione è, al riguardo, negativa.

Quanto alla rinnovazione, l'interveniente osserva che opportunamente il legislatore ha introdotto l'istituto quale temperamento al rigido operare della caducazione automatica del titolo, giacché non sempre la valutazione prognostica sul tempo necessario all'attività di raccolta del materiale di indagine può essere esatta, ed è perciò necessario accordare al pubblico ministero la facoltà di richiedere una rinnovazione del termine della misura, i cui presupposti e le cui motivazioni restano tuttavia quelli alla base dell'originario provvedimento cautelare.

Del tutto diverso è il caso della proroga ex art. 305, comma 2, assunta a *tertium comparationis*, misura che ha riguardo non solo alle esigenze probatorie, ma a tutte le esigenze cautelari catalogate dal legislatore nell'art. 274 del codice di rito. lett. a), b) e c): il giudice richiama della proroga dovrà riconsiderare tutti i profili delle esigenze cautelari, effettuando una valutazione complessiva del quadro probatorio assai più ampia di quella ex art. 301, che è invece circoscritta alla mera constatazione dell'insufficienza del termine accordato e alla persistenza delle esigenze di indagine.

Se è dunque conforme alla diversa natura dei due istituti della rinnovazione e della proroga la previsione dell'intervento della difesa tecnica solo nel secondo caso, e non nel primo, la diversità di disciplina trova giustificazione nella diversità degli istituti in raffronto; l'Avvocatura conclude pertanto chiedendo una pronuncia di non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1. — Oggetto dell'incidente di costituzionalità è l'art. 301, comma 2, del codice di procedura penale nella parte in cui, ai fini dell'adozione del provvedimento di rinnovazione della misura cautelare personale disposta per esigenze probatorie, non prevede l'obbligo della previa audizione della difesa dell'indagato. Ad avviso del giudice *a quo* la mancata previsione del contraddittorio nella ipotesi disciplinata dalla norma impugnata, diversamente da quanto stabilito dall'art. 305, comma 2, del codice di procedura penale per l'ipotesi della proroga dei termini di custodia cautelare e dall'art. 406, comma 3, del codice stesso, per la proroga dei limiti temporali delle indagini preliminari, contrasta con gli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione.

2. — La questione, prospettata in riferimento all'art. 24 della Costituzione, è fondata.

Diversamente da quanto sostiene l'Avvocatura generale dello Stato non è decisivo, ai fini della risoluzione della questione, stabilire se l'istituto della rinnovazione delle misure cautelari disciplinato dall'art. 301, comma 2, del codice di procedura penale sia o meno analogo all'istituto della proroga dei termini di custodia cautelare disciplinato dall'art. 305 del codice stesso.

Anche se l'ordinanza di rimessione richiama la disciplina prevista dall'art. 305 citato, relativamente al provvedimento di proroga della custodia cautelare, il richiamo è ininfluenza rispetto alla censura prospettata in riferimento all'art. 24 della Costituzione, perché con essa si denuncia la violazione di per sé del diritto di difesa. Come la Corte ha sempre affermato (da ultimo, sent. n. 98 del 1994), tale diritto potrebbe essere limitato solo in presenza della necessità di evitare l'assoluta compromissione di esigenze prioritarie nella economia del processo, che per loro natura potrebbero risultare vanificate dal contraddittorio anticipato (e salvo sempre il successivo recupero della dialettica processuale attraverso gli strumenti di controllo di volta in volta previsti). È questo il caso dei provvedimenti c.d. «a sorpresa», come l'adozione, per la prima volta, di misure cautelari personali, cui l'indagato potrebbe sottrarsi, qualora ne venisse preavvertito allo scopo di consentire l'esercizio del suo diritto di difesa prima ancora dell'adozione di detti

provvedimenti. Ma quando l'indagato sia già assoggettato ad una misura cautelare, come appunto nel caso disciplinato dall'art. 301 citato che riguarda la rinnovazione del relativo provvedimento, non sussistono ragioni valide per escludere l'esercizio del diritto di difesa mediante l'audizione del difensore da parte del giudice che deve adottare il provvedimento. E ciò indipendentemente dallo stabilire se quello della rinnovazione sia o meno un istituto diverso dalla proroga, nel quale il contraddittorio è invece previsto dal citato art. 305. Se pure la rinnovazione possa dirsi — in base all'interpretazione della giurisprudenza di legittimità — un provvedimento diverso dalla proroga, non solo perchè sussiste questa diversità può negarsi la violazione del diritto di difesa operata dalla norma impugnata; anche con riguardo all'interesse al buon esito del processo, sotteso alla reiterazione della cautela per finalità probatorie (sent. n. 147 del 1994), non sussistono infatti ragioni valide a giustificare la detta limitazione, tenuto altresì conto della possibilità di plurime adozioni del provvedimento di rinnovazione, sino al limite del termine di durata massima della singola misura, come stabilito nell'ultima parte della disposizione impugnata.

Le medesime considerazioni valgono in rapporto all'ulteriore richiamo, contenuto nell'ordinanza di rinvio, all'art. 406 del codice di procedura penale; un richiamo, del resto, effettuato più per sottolineare la violazione del diritto di difesa nella norma sottoposta a scrutinio che non per istituire un vero e proprio termine di raffronto, nella consapevolezza, quindi, della disomogeneità dell'istituto della proroga del termine delle indagini preliminari rispetto a quello della rinnovazione di una misura cautelare personale.

3. — Resta assorbita la censura formulata in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 301, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, ai fini dell'adozione del provvedimento di rinnovazione della misura cautelare personale, debba essere previamente sentito il difensore della persona da assoggettare alla misura.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0675

N. 220

Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Disposizione d'ufficio della nomina di un magistrato difensore - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa nella sua effettività - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità.

(R.D.Lgs. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della Magistratura), promosso con ordinanza emessa il 24 settembre 1993 dal Consiglio Superiore della Magistratura - Sezione disciplinare nel procedimento disciplinare relativo a Conigliaro Giovanni, iscritta al n. 781 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 1994 il Giudice relatore Cesare Rupertò;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento in cui l'incolpato, affermando di non aver reperito un magistrato disposto ad assisterlo, aveva chiesto alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della Magistratura), nella parte in cui non consente la nomina di un avvocato quale difensore, la Sezione medesima, con ordinanza emessa il 24 settembre 1993, dopo aver respinto tale prospettazione, ha viceversa sollevato questione di legittimità costituzionale della norma citata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, sotto due diversi e distinti profili.

Premette la Sezione disciplinare che il diritto di difesa può essere articolato in forme e modalità diverse e non implica necessariamente l'apporto tecnico di un avvocato. Tuttavia la norma non si sottrarrebbe al dubbio di legittimità nella parte in cui rimette alla scelta discrezionale dell'incolpato se avvalersi o meno di un difensore. La stessa facoltatività della difesa in sostanza, soprattutto quando sia lecito dubitare della piena consapevolezza dell'incolpato, comporterebbe il denunciato *vulnus*.

Alla luce poi dell'interpretazione della norma impugnata che la stessa Sezione remittente afferma di seguire costantemente, escludendo che essa consenta di procedere alla nomina di un difensore d'ufficio — ancorché magistrato — nei casi in cui l'incolpato «non intenda o non possa» nominare un collega, si profilerebbe un ulteriore aspetto d'illegittimità, concretantesi in tale preclusione alla nomina d'ufficio.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha rilevato come la difesa tecnica da parte di un collega — anche alla stregua delle affermazioni della Suprema Corte — non violi il diritto di difesa nel procedimento disciplinare nei confronti del magistrato. Altrettanto potrebbe sostenersi per l'autodifesa allorché non intervenga la nomina di un altro magistrato: tale possibilità risulterebbe coerente «con il principio di autogoverno e di autodichia della magistratura e con le peculiarità del procedimento disciplinare», anche per la particolare qualificazione dell'incolpato. Comunque la presenza di un difensore non sarebbe sempre ed in assoluto costituzionalmente richiesta, dovendosi avere riguardo alla funzione oggettiva cui la difesa è preordinata e non alla scelta soggettiva dell'interessato.

L'Avvocatura ha altresì proposto un'interpretazione adeguatrice della norma, nel senso che essa, per non restare «priva di contenuto o quanto meno claudicante», dovrebbe comportare il potere, da parte della Sezione, di nominare un difensore d'ufficio.

Considerato in diritto

1. — L'art. 34, secondo comma, del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, è sospettato d'illegittimità costituzionale dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura sotto due profili: là dove prevede la possibilità per l'incolpato, di farsi assistere da altro magistrato come una facoltà e non già come un obbligo ed in secondo luogo nella parte in cui non consente la nomina di un magistrato-difensore di ufficio nei casi in cui l'incolpato «non intenda o non possa nominare un difensore».

Specifica il giudice *a quo* che nella specie «l'incolpato si è presentato al dibattimento privo di difensore, nonostante la sua volontà di avvalersi della difesa di un altro magistrato, non avendo, a suo dire, potuto reperire un collega disposto ad assisterlo». «Per costante interpretazione», conclude la remittente, si esclude che l'impugnato art. 34 consenta la nomina di ufficio di un magistrato difensore.

2. — Tale premessa di fatto palesa l'irrelevanza del primo dei dedotti profili d'illegittimità costituzionale, non venendo qui in evidenza l'aspetto dell'obbligatorietà della difesa, posto che l'incolpato ha già espresso la propria intenzione di valersi di un difensore, sì che il momento della discrezionalità della scelta tra assistenza ed autodifesa risulta ormai superato nella dinamica del procedimento.

La relativa questione deve quindi essere dichiarata inammissibile.

3.1. — Il secondo profilo va altresì scrutinato con riguardo alla sola ipotesi rilevante, quella dell'incolpato che non possa nominare un magistrato difensore e non già che non intenda farlo. Tale seconda eventualità riconduce infatti alla prospettazione *sub* 2, cioè ad un problema di alternativa tra l'assistenza obbligatoria e l'assistenza facoltativa, che esula dal procedimento *a quo*.

Così circoscritta nella sua rilevanza e precisata nei suoi termini, la questione è fondata.

3.2. — Questa Corte ha costantemente ritenuto che il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati è strutturalmente e funzionalmente diverso da quello previsto per gli impiegati dello Stato. Nel suo carattere giurisdizionale ed in una serie di peculiarità, l'intera vicenda disciplinare riflette il *proprium* dell'Ordine giudiziario e le implicazioni che essa comporta nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali (sentenza n. 289/1992).

A tale specificità si ricollega la particolare previsione dettata dalla norma impugnata, che limita all'ambito dei magistrati i soggetti legittimati a difendere l'incolpato e rimette a quest'ultimo l'opzione tra autodifesa ed assistenza del collega.

Più in generale, questa Corte ha chiarito, quanto a modalità di esercizio del diritto di difesa, che esso può essere dal legislatore «diversamente regolato e adattato alle speciali esigenze dei singoli procedimenti, purché non ne siano pregiudicati lo scopo e le funzioni» (sentenze nn. 159/1972, 119/1974, 62/1975). Scopo e funzioni che si concretizzano, in primo luogo, nella garanzia di un effettivo contraddittorio e di un'assistenza di tipo tecnico-professionale. Al riguardo la Corte ha sottolineato che il diritto di difesa può dirsi assicurato, come regola, nella misura in cui si dia all'interessato la possibilità di partecipare ad un'effettiva dialettica processuale, non realizzabile senza l'intervento del difensore (sentenza n. 190/1970).

Ora, nel caso in esame, è vero che il legislatore ha ritenuto l'assistenza in parola surrogabile con il bagaglio culturale e l'esperienza professionale di cui il magistrato è normalmente portatore, così giustificando la previsione dell'autodifesa e la limitazione dell'assistenza ai soli colleghi. Ma è altresì chiaro che, nel momento in cui la scelta dell'incolpato si sia compiuta nel senso di valersi dell'opera di un collega, la garanzia di effettività del diritto di quella difesa che l'interessato non ritiene di potersi assicurare da solo, postula la necessità che tale assistenza venga comunque resa possibile.

Gli stessi argomenti che sono alla base della possibilità di difendersi solo personalmente, accreditando all'incolpato preparazione tecnica e discernimento sufficienti a decidere se farsi assistere o meno da un collega, militano a favore della necessità di una nomina d'ufficio ove tale opera difensiva non si concretizzi.

In altri e conclusivi termini, il precetto di cui all'art. 24 della Costituzione non consente che ragioni di carattere oggettivo — ostative all'individuazione e nomina di un collega difensore — vengano a comprimere in danno dell'incolpato quella possibilità di consapevole ed attiva partecipazione al procedimento, in cui si sostanzia l'effettività della difesa.

Il dato testuale dell'art. 34 non permette l'interpretazione adeguatrice suggerita dall'Autorità intervenuta, sì che la norma va dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede esplicitamente la possibilità, per la Sezione disciplinare, di nominare un magistrato difensore d'ufficio all'incolpato che abbia scelto di farsi assistere da un collega: analogamente, del resto, a quanto è legislativamente previsto per altre ipotesi di procedimenti disciplinari (cfr. ad es. gli artt. 17, comma 4, delle disposizioni d'attuazione C.P.P. e 15, secondo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 «Norme di principio sulla disciplina militare»).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentige della Magistratura), nella parte in cui non consente alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura di disporre d'ufficio la nomina di un magistrato difensore;

Dichiara inammissibile la ulteriore questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, sollevata in riferimento all'art. 24 della Costituzione dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: RUPERTO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0676

N. 221

Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensionato I.N.P.S. - Svolgimento di un lavoro *part-time* - Ammontare della detrazione da effettuare per settimana di lavoro - Criteri di determinazione - Divisione dell'importo della trattenuta settimanale, relativo all'orario normale, per il numero delle ore corrispondenti a tale orario, moltiplicando il risultato per il numero delle ore effettivamente lavorate nella settimana - Omessa previsione - Iniquità del sistema a svantaggio di coloro che svolgano il lavoro parziale cosiddetto orizzontale (cioè di poche ore per più giorni), rispetto a coloro che svolgano il *part-time* cosiddetto verticale (cioè molte ore in pochi giorni) - Illegittimità costituzionale.

(D.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 21, così come modificato dall'art. 20 della legge 30 aprile 1969, n. 153).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Gabriele PESCATORE;

Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria), così come modificato dall'art. 20 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), promosso con ordinanza emessa il 22 giugno 1993 dal Pretore di Prato nel procedimento civile vertente tra Ferri Renzo e l'I.N.P.S., iscritta al n. 621 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti gli atti di costituzione Ferri Renzo e dell'I.N.P.S.;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1994 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avvocato Franco Agostini per Ferri Renzo;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio promosso da Ferri Renzo volto ad ottenere la restituzione dall'I.N.P.S. di parte delle trattenute effettuate sulla base del disposto di cui all'art. 20 della legge 30 aprile 1969, n. 153, il Pretore di Prato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.P.R.

27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria), così come modificato dall'art. 20 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), nella parte in cui non prevede che la trattenuta da effettuare nei confronti del pensionato che presta attività lavorativa part-time venga commisurata al numero effettivo di ore lavorate, anziché ai giorni in cui le stesse sono distribuite.

Il giudice rimettente premette che dalla formulazione dell'art. 5, secondo comma, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 convertito nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, emerge che il legislatore ha inteso accordare ai soggetti del rapporto la più ampia flessibilità nell'articolazione dell'orario di lavoro, consentendo, quindi, sia il c.d. «part-time orizzontale» — che si ha quando l'orario di lavoro, ridotto rispetto a quello ordinario, viene distribuito per più giorni della settimana — sia quello c.d. «verticale» — che si ha ove la prestazione lavorativa venga concentrata solo in alcuni giorni della settimana.

Osserva tuttavia il giudice a quo, che l'art. 21 del d.P.R. n. 488 del 1968, con il prevedere che la trattenuta in questione sia commisurata al numero delle giornate retribuite, anziché a quello delle ore effettivamente «lavorate», determina, a parità di ore lavorative, una irragionevole disparità di trattamento ai danni di coloro che hanno optato per il c.d. part-time «orizzontale», in quanto in tale ultima ipotesi (caratterizzata dal fatto che lo stesso numero di ore lavorative è distribuito in più giorni) l'ammontare della trattenuta avrà una misura maggiore, essendo calcolata sulla base delle giornate lavorative senza tener conto del ridotto orario giornaliero di lavoro.

Rileva il giudice rimettente che la norma in questione appare altresì in contrasto con l'art. 38 della Costituzione in quanto incidente sul trattamento pensionistico, dal momento che l'ammontare della trattenuta è successivamente detratto dalla pensione, la quale viene così a subire una contrazione non correlata ad un mutamento delle condizioni di bisogno, alla cui eliminazione è funzionalmente destinato il trattamento previdenziale.

2. — Nel giudizio avanti a questa Corte si è costituita la parte privata concludendo per l'accoglimento della questione.

3. — L'I.N.P.S. si è costituito con atto depositato il 17 novembre 1993, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

Considerato in diritto

1. — Il Pretore di Prato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria), così come modificato dall'art. 20 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la trattenuta da effettuare nei confronti del pensionato che presta attività lavorativa part-time venga commisurata al numero effettivo di ore lavorate, anziché ai giorni in cui le stesse sono distribuite.

2. — Va preliminarmente dichiarato inammissibile l'atto di costituzione dell'I.N.P.S., in quanto depositato oltre il termine previsto dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3. — La questione è fondata.

Al riguardo va premesso che il decreto-legge n. 726 del 1984 (convertito nella legge n. 863 del 1984) disciplina il contratto di lavoro a tempo parziale, stabilendo, tra l'altro (art. 5), che in tale contratto devono essere indicate le mansioni e la distribuzione dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno (secondo comma); che la retribuzione minima oraria si determina rapportando alle giornate di lavoro settimanale ad orario normale il minimo giornaliero e dividendo l'importo così ottenuto per il numero delle ore di orario normale settimanale previsto dal contratto collettivo (quinto comma); che nel caso di trasformazione del rapporto a tempo pieno in rapporto a tempo parziale si computa per intero l'anzianità relativa ai periodi di lavoro a tempo pieno, e proporzionalmente all'orario effettivamente svolto, l'anzianità inerente ai periodi di lavoro a tempo parziale (undicesimo comma).

4. — Deve altresì premettersi, per quanto attiene al sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, che il d.P.R. n. 488 del 1968 va considerato applicabile anche al lavoro a tempo parziale.

Questo testo stabilisce (all'art. 21), per l'ipotesi di pensionato che continui a prestare attività lavorativa, che il datore di lavoro è tenuto ad annotare tale circostanza sul libro matricola ed ha altresì l'obbligo di operare una detrazione dalla retribuzione per versarla all'I.N.P.S.

L'ammontare della detrazione è determinato su base giornaliera, e precisamente moltiplicando l'importo della trattenuta giornaliera per il numero di giornate retribuite del mese (secondo comma), mentre «qualora l'orario settimanale di lavoro previsto dalle norme contrattuali sia ripartito in un numero di giorni inferiore a sei, l'ammontare della detrazione da effettuare per ciascuna settimana di lavoro è determinato moltiplicando l'importo della trattenuta giornaliera di cui al comma precedente per sei» (ultimo comma).

5. — Ora, il giudice *a quo* pone in evidenza l'iniquo risultato che viene a determinarsi, applicando l'enunciato sistema di calcolo, a svantaggio di coloro che svolgano il lavoro parziale c.d. orizzontale (cioè di poche ore per più giorni) rispetto a coloro che svolgano il part-time c.d. verticale (cioè molte ore in pochi giorni). In altri termini, applicando il meccanismo previsto dal d.P.R. n. 488 del 1968 si ottiene il risultato che per un numero di ore di lavoro uguale la trattenuta è maggiore nella prima ipotesi (lavoro parziale orizzontale) rispetto a quella detratta nell'ipotesi di lavoro parziale verticale.

6. — Questi effetti — dovuti soprattutto al difetto di coordinamento delle due disposizioni citate — appaiono evidentemente distortivi e possono essere corretti applicando, anche alla detrazione da effettuarsi per l'ipotesi di pensionato che presta altro lavoro, un criterio di calcolo analogo a quello previsto dall'art. 5 del decreto-legge n. 726 del 1984, convertito nella legge n. 863 del 1984, per commisurare la retribuzione per il lavoro parziale, e cioè un sistema basato non sul numero delle giornate in cui si presta il lavoro, ma sul numero delle ore effettivamente lavorate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 del d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria), così come modificato dall'art. 20 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), nella parte in cui non prevede che nel caso di lavoro a tempo parziale svolto da pensionati l'ammontare della detrazione da effettuare per settimana di lavoro sia determinato dividendo l'importo della trattenuta settimanale relativo all'orario normale per il numero delle ore corrispondenti a tal orario, e moltiplicando il risultato per il numero delle ore effettivamente lavorate nella settimana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: PESCATORE

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0677

N. 222

Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Regione Lombardia - Riduzione di stanziamenti per i programmi regionali di sviluppo - Presunta sottrazione di risorse in corso di esercizio finanziario - Misure di portata generale ed eccezionale volte a contenere il disavanzo pubblico - Insussistenza di un nesso diretto tra gettito Ilor e trasferimento statale - Discrezionalità del legislatore - Non fondatezza.

(D.-L. 22 maggio 1993, n. 155, artt. 7, primo comma, e 8-bis, convertito in legge 19 luglio 1993, n. 243).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, primo comma, e 8-bis del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 19 luglio 1993, n. 243 promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 13 agosto 1993, depositato in Cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 1994 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 12 e depositato il 21 agosto 1993, la Regione Lombardia, deducendo la violazione degli artt. 119 e 81, quarto comma, della Costituzione, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, primo comma, e 8-bis del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 19 luglio 1993, n. 243.

La prima delle norme denunciate, nel disporre la riduzione di fondi speciali e autorizzazioni di spesa, stabilisce che «per l'anno 1993 le quote dei fondi speciali di cui alle tabelle A e B approvate con l'art. 2, comma 2, della legge 23 dicembre 1992, n. 500, non utilizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto, costituiscono economie di bilancio». Con questa disposizione viene eliminato l'accantonamento precostituito in sede di legge finanziaria e destinato, tra l'altro, a finanziare la corresponsione alle regioni di somme in corrispondenza di tributi soppressi e del gettito dell'imposta locale sui redditi (ILOR).

La ricorrente ricorda che l'imposta locale sui redditi è stata istituita come tributo in favore delle regioni e degli enti locali (art. 9 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599). Con successive norme, che avrebbero dovuto essere transitorie, lo Stato si è attribuito l'intero gettito dell'imposta, fissandone l'aliquota, disponendo la corresponsione alle regioni di un'entrata sostitutiva del gettito, commisurata alle riscossioni dell'ultimo anno di applicazione della disciplina originaria, il 1977, incrementata annualmente.

La legge finanziaria per il 1993 (n. 550 del 1992) aveva previsto nel fondo speciale di parte corrente, alla tabella A, l'assegnazione al Ministero del tesoro di somme che comprendevano quanto occorrente per corrispondere alle regioni l'entrata sostitutiva dell'ILOR. La Lombardia ha previsto a questo titolo, nel bilancio per il 1993, approvato con la legge regionale 14 giugno 1993, n. 19, un'entrata di lire 91,5 miliardi.

La ricorrente afferma che la disposizione denunciata sottrae, ad esercizio avanzato e dopo l'approvazione del bilancio, un'entrata ad essa spettante in quanto sostitutiva della quota regionale del gettito ILOR. Risulterebbe così violato l'art. 119 della Costituzione, che garantisce l'autonomia finanziaria delle regioni.

Viene anche dedotta la violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, essendo stata sottratta alla regione un'entrata propria, senza indicare come essa debba far fronte all'onere che ne segue. L'obbligo di copertura finanziaria riguarderebbe, difatti, non solo le leggi che dispongono nuove spese ma anche quelle che determinano minori entrate, secondo quanto prevede anche l'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di conti della finanza pubblica.

La Regione ricorda che la Corte ha altre volte riconosciuto la legittimità di misure legislative che hanno ridotto, in corso di esercizio, entrate regionali derivanti da trasferimenti statali. Ma la norma denunciata avrebbe un contenuto ulteriore e maggiormente lesivo, sottraendo un'entrata la cui origine non si collega ad un trasferimento stabilito dallo Stato, ma all'assegnazione sostitutiva di un'entrata tributaria propria della regione.

Censure analoghe vengono mosse per l'entrata sostitutiva dell'imposta di soggiorno. Anche in questo caso l'accantonamento predisposto dalla legge finanziaria del 1993, destinato ad assicurare alle regioni un volume di risorse sostitutive di tributi soppressi, è stato eliminato con l'art. 7, primo comma, del decreto-legge n. 155 del 1993.

La Regione Lombardia denuncia, infine, l'art. 8-bis, inserito con la legge n. 243 del 1993 in sede di conversione del decreto-legge n. 155 del 1993. La norma dispone che «per l'anno 1993 non si fa luogo alla corresponsione della quota variabile del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, quale determinato dall'art. 4, comma 1, della legge 23 dicembre 1992, n. 500».

Il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, istituito dall'art. 9 della legge n. 281 del 1970, è costituito, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 giugno 1990, n. 158, da una quota fissa pari a quella assegnata nel 1990, al netto delle assegnazioni su leggi di settore confluite nel fondo, e da una quota variabile, determinata con la legge finanziaria su base triennale, comprensiva degli stanziamenti annuali previsti dalle vigenti leggi di settore. La legge finanziaria per il 1993 (art. 4, primo comma, della legge n. 500 del 1992) aveva determinato la quota variabile del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, per ciascuno degli anni 1993, 1994 e 1995, in lire 137 miliardi, al netto degli stanziamenti annuali previsti dalle leggi di settore.

La ricorrente ritiene che la sottrazione alle regioni, ad esercizio inoltrato, di una entrata ad esse spettante per legge, e quantificata su base triennale, si risolve in una violazione degli artt. 119 e 81, quarto comma, della Costituzione, anche in relazione all'art. 27 della legge n. 468 del 1978. Difatti impedirebbe alle regioni stesse una corretta programmazione dei propri investimenti, gravandole di un ulteriore onere, sotto forma di minore entrata, senza indicare in alcun modo la copertura.

Ad avviso della regione ricorrente, anche ammettendo che il legislatore statale possa ridurre l'entità dei trasferimenti per perseguire obiettivi di politica finanziaria, la totale soppressione, per un esercizio, di un'entrata per legge spettante alle regioni non sarebbe legittima perché comporterebbe una grave alterazione dell'intera struttura della finanza regionale, venendo meno la certezza di risorse proprie e trasferite.

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

L'Avvocatura ricorda che la Corte si è già pronunciata sulla legittimità di analoghe manovre finanziarie. Anche se in linea di principio la riduzione delle risorse destinate alle regioni può determinare uno squilibrio nella sfera di autonomia finanziaria ad esse costituzionalmente assicurata, in casi eccezionali il legislatore può chiedere alle regioni, come a tutti gli altri enti territoriali, un taglio della spesa amministrata (sentenza n. 128 del 1993). In caso di manovra finanziaria di carattere generale, diretta a far fronte ad una situazione di emergenza del disavanzo del settore pubblico allargato, è legittimo chiedere un impegno solidale di tutti gli enti territoriali erogatori di spesa, di fronte al quale la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria delle regioni non può fungere da impropria giustificazione per una singolare esenzione (sentenza n. 128 del 1993).

L'Avvocatura rileva che il decreto-legge n. 155 del 1993 non contiene un intervento mirato al solo contenimento delle spese regionali, ma prevede una manovra complessiva, diretta ad imporre un taglio generalizzato della spesa amministrata da tutti gli enti, al fine di coinvolgere questi ultimi, senza eccezione alcuna, nella difficile opera di risanamento dei conti pubblici. Si tratta di una riduzione delle spese, imposto dalla straordinaria emergenza finanziaria attraversata dal Paese, ma che lascia alle singole regioni un margine sufficiente per poter adeguare gradualmente, nel corso dell'esercizio, le misure di contenimento della spesa ai nuovi livelli di disponibilità finanziaria.

Ad avviso dell'Avvocatura le norme denunciate incidono sulle disponibilità finanziarie delle regioni, ma non ne compromettono l'autonomia finanziaria. In particolare, la riduzione disposta con l'art. 8-bis del decreto-legge n. 155 del 1993 concerne la sola quota variabile del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo. Non ne deriverebbe, quindi, alcuna sostanziale interferenza sulla programmazione degli interventi regionali o su una corretta attività di bilancio.

3. — In prossimità dell'udienza l'Avvocatura ha depositato una memoria illustrativa, nella quale contesta che gli artt. 7, primo comma, e 8-bis del decreto-legge n. 155 del 1993 abbiano comportato una compromissione dell'autonomia finanziaria regionale. La Regione Lombardia avrebbe già riassorbito l'effetto derivante dall'eliminazione dell'accantonamento precostituito nella legge finanziaria per il 1993 per la corresponsione di somme in corrispondenza dell'ILOR. L'art. 2, terzo e quarto comma, della legge regionale 15 dicembre 1993, n. 43, che detta norme di assessment e variazioni al bilancio per l'esercizio finanziario 1993, ha sostituito l'originario introito di finanza derivata attraverso l'individuazione di maggiori risorse che si sono rese disponibili e mediante la riduzione di una voce di spesa.

L'Avvocatura sottolinea, inoltre, che il bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 1993 non contiene alcun capitolo in corrispondenza della quota sostitutiva dell'imposta di soggiorno, mentre l'importo iscritto in relazione al fondo per il finanziamento dei programmi di sviluppo, pari a lire 86.882 milioni, si riferisce alla sola quota fissa di cui all'art. 3, primo comma, lettera a), della legge n. 158 del 1990, e non a quella variabile, per la quale nessuna entrata sarebbe stata prevista in bilancio. La mancata corresponsione, per l'anno 1993, della quota variabile del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo avrebbe comunque inciso per un importo (di lire 13 miliardi circa) del tutto trascurabile, se raffrontato all'ingente volume delle entrate regionali.

L'Avvocatura osserva che, alla luce della più recente normativa, sarebbe difficile, anche sul piano quantitativo, stabilire una continuità tra compartecipazione al gettito ILOR ed il flusso sostitutivo di finanza derivata, tenuto conto dell'esclusione dall'ambito di applicazione dell'ILOR dei redditi fondiari e di gran parte del reddito da impresa minore. Ricorda inoltre che l'interesse nazionale è stato ravvisato dalla giurisprudenza costituzionale nell'urgenza del risanamento finanziario attraverso una manovra complessiva di riduzione della spesa in tutti i settori (sentenza n. 357 del 1993).

Considerato in diritto

1. — La Regione Lombardia contesta, promuovendo questione di legittimità costituzionale in via principale, le misure urgenti per la finanza pubblica adottate con il decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 19 luglio 1993, n. 243.

L'art. 7, primo comma, del decreto-legge, nello stabilire riduzioni di fondi speciali e autorizzazioni di spesa previsti dalla legge finanziaria per il 1993 (legge 23 dicembre 1992, n. 500), dispone che costituiscono economie di bilancio le quote di fondi speciali di parte corrente del Ministero del tesoro non utilizzate alla data di entrata in vigore del decreto-legge e destinate, tra le altre finalità, ad assicurare alle regioni ed alle aziende di soggiorno un volume di risorse sostitutive di tributi soppressi e del gettito dell'imposta locale sui redditi (ILOR) pari a quelle dell'anno 1992.

L'art. 8-bis, aggiunto dalla legge di conversione, prevede la riduzione degli stanziamenti per i programmi regionali di sviluppo, stabilendo che per l'anno 1993 non si fa luogo alla corresponsione della quota variabile del fondo, determinata dall'art. 4 della legge 23 dicembre 1992, n. 500.

La Regione Lombardia ritiene che queste disposizioni siano viziata da illegittimità costituzionale. Esse, difatti, violerebbero l'art. 119 della Costituzione, sottraendo risorse alle regioni in corso di esercizio finanziario, intaccando quote dell'imposta locale sui redditi, istituita come tributo a favore delle regioni e degli enti locali, ed assorbendo l'entrata sostitutiva dell'imposta di soggiorno. Inoltre la riduzione delle entrate sarebbe stata disposta, in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, senza indicare come si debba far fronte all'onere che ne deriva.

Le stesse norme costituzionali sarebbero violate, ad avviso della Regione ricorrente, dalla soppressione dello stanziamento annuale della quota variabile del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, determinato con la legge finanziaria su base triennale.

2. — Le censure non sono fondate.

Il decreto-legge n. 155 del 1993, che detta misure urgenti per la finanza pubblica, è stato adottato, come segnala la relazione governativa al disegno di legge di conversione e sottolineano i lavori parlamentari, in un quadro finanziario di emergenza, quale necessaria azione correttiva dell'andamento del fabbisogno primario, anche in ragione delle clausole concordate con la Comunità europea per l'erogazione di un prestito di 8 milioni di ECU concesso all'Italia.

Questa manovra di finanza pubblica, principalmente orientata al taglio delle spese nelle amministrazioni sia dello Stato che degli altri enti pubblici, è di portata generale e tocca molteplici settori.

In particolare l'art. 7 del decreto-legge n. 155 del 1993 sopprime le quote dei fondi speciali di parte corrente previste nella tabella A, allegata alla legge n. 500 del 1992 (legge finanziaria 1993), non ancora utilizzate alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Comprende quindi risorse preordinate a finanziare diversi provvedimenti di spesa e colpisce, con una riduzione nell'allocatione di risorse, numerosi settori. In questo contesto si colloca l'effetto riguardante i trasferimenti alle regioni, che erano previsti per consentire l'attribuzione ad esse di somme in corrispondenza di tributi soppressi e del gettito dell'ILOR.

Con l'art. 8-bis, introdotto per recuperare lire 137 miliardi ai fini di una compensazione per le modifiche operate dal Parlamento nel complesso del progetto governativo, è stata eliminata per il 1993 la quota variabile del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo definita nella legge finanziaria.

Si è dunque in presenza di un intervento eccezionale e generalizzato, volto a contenere il disavanzo pubblico in una situazione di emergenza, inserito in una manovra finanziaria complessiva e di carattere generale, attuata per ridurre la spesa pubblica in molti settori e giustificata da un interesse nazionale. Non si tratta di un intervento ristretto al solo contenimento delle spese regionali, ma di un provvedimento complessivo che impone un taglio della spesa amministrata da una serie di enti. Anche le regioni sono coinvolte nell'opera di risanamento della finanza pubblica, che «richiede un impegno solidale di tutti gli enti territoriali erogatori di spesa, di fronte al quale la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria delle regioni non può fungere da impropria giustificazione per una singolare esenzione» (sentenza n. 128 del 1993).

3. — La Regione Lombardia prospetta una ulteriore ragione di lesione dell'art. 119 della Costituzione.

La riduzione dei fondi, operata in particolare con l'art. 7 del decreto-legge n. 155 del 1993, finirebbe con l'incidere su di una entrata corrispondente ad un tributo proprio, alla Regione spettante in quanto sostitutiva della quota regionale del gettito ILOR riscosso nel territorio della stessa.

Anche sotto questo profilo la censura non può essere condivisa.

Il gettito dell'imposta locale sui redditi era stato in origine attribuito direttamente alle regioni ed alle aziende autonome di soggiorno, oltre che ad altri enti locali, nella cui circoscrizione il reddito è prodotto, per la quota spettante a ciascuno degli enti destinatari (art. 8 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599). Ma dal 1978 tali quote sono state sostituite, sino all'emanazione di nuove norme dirette a regolare la partecipazione delle regioni all'imposta locale sui redditi, da somme inizialmente correlate al gettito dell'anno 1977 (art. 19-bis del decreto legge 29 dicembre 1977, n. 946) e successivamente incrementate, senza più alcun riferimento all'emanazione di nuove norme ma per effetto dell'acquisizione dell'imposta al bilancio dello Stato, con provvedimenti annuali (decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702; decreto-legge 7 maggio 1980, n. 153; decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38; decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786; decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55; legge 27 dicembre 1983, n. 730; legge 22 dicembre 1984, n. 887; legge 28 febbraio 1986, n. 41; decreto-legge 28 agosto 1987, n. 357; legge 1º agosto 1988, n. 340; decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6; legge 23 dicembre 1992, n. 500; decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8). Si è così perduto nel tempo, anche in ragione del variare della normativa sull'ILOR, lo specifico rapporto tra assegnazione di somme alle regioni ed ammontare del gettito dell'imposta, che sarebbe stato di originaria spettanza regionale.

Del resto, denunciando per contrasto con l'art. 117 della Costituzione uno dei provvedimenti annuali di attribuzione di somme sostitutive dell'ILOR (artt. 28, primo comma e 29 del decreto-legge n. 786 del 1981), la Regione Lombardia aveva sottolineato come la commutazione di un tributo proprio (*pro-quota*) delle regioni in trasferimento statale, con la reiterazione annuale della somma, avrebbe finito con il trasformare una misura originariamente transitoria ed eccezionale in una modificazione permanente del sistema finanziario regionale.

Questa avvenuta trasformazione spezza il diretto nesso tra il gettito dell'ILOR e il trasferimento statale, che non è più qualificabile come attribuzione di somme derivante da un tributo proprio. Tale mutamento non determina una lesione dell'art. 119 della Costituzione. La Corte ha ritenuto, in proposito, che l'attribuzione alle regioni di tributi o di quote di tributi non è irreversibile e che il legislatore può sostituire ad essi figure diverse, purché non venga gravemente alterato il rapporto fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte. Sicché «il dovuto rispetto dell'autonomia regionale non impedisce che il legislatore statale modifichi o mantenga ferma, in base alla comparativa valutazione delle esigenze generali, l'entità delle assegnazioni alle regioni, a condizione (...) che non venga gravemente alterato il necessario rapporto di complessiva corrispondenza (...) fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte» (sentenza n. 307 del 1983). Circostanza, questa, che non ricorre nel caso in esame.

4. — Non può essere neppure accolta la censura di illegittimità delle norme denunciate in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Pur prescindendo dalle osservazioni dell'Avvocatura in ordine alla scarsa incidenza della riduzione dei trasferimenti statali in rapporto al complessivo volume delle risorse finanziarie regionali ed all'avvenuto adeguamento ed assetto del bilancio regionale, si deve rilevare che la manovra finanziaria attuata con il decreto-legge n. 155 del 1993 tendeva legittimamente, per le ragioni in precedenza enunciate, a ridurre la spesa pubblica in una molteplicità di settori, compresa la spesa amministrata dalle regioni senza peraltro alterare gravemente il rapporto tra complessivi bisogni regionali ed insieme dei mezzi finanziari a disposizione della regione.

In questa prospettiva non si tratta di assicurare la copertura finanziaria, sul presupposto del mantenimento dello stesso livello di spesa; al contrario, si prefigura il contenimento complessivo della spesa pubblica, quindi anche di quella regionale, attraverso una riduzione dell'entrata, tale da non alterare gravemente l'equilibrio tra bisogni e risorse ma da indurre ad una riduzione, percentualmente modesta, della spesa stessa.

5. — Le considerazioni sin qui svolte valgono anche per il venir meno della corresponsione della quota variabile del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, disposta dall'art. 8-bis del decreto-legge n. 155 del 1993, aggiunto dalla legge di conversione n. 243 del 1993.

Rimasta intoccata la quota fissa prevista per l'anno 1993, la soppressione per un anno della quota variabile, inserita in una manovra eccezionale e generalizzata, diretta a ridurre la spesa pubblica complessiva, con le caratteristiche sopra descritte e per un ammontare tale da non squilibrare gravemente il rapporto tra funzioni regionali e risorse finanziarie, non viola le disposizioni costituzionali invocate dalla Regione ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, primo comma, e 8-bis del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 19 luglio 1993, n. 243, promosse dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0678

N. 223

Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decreto penale di condanna - Omessa inclusione nell'elenco delle pronunce non menzionabili *ex lege* nel certificato del casellario giudiziale rilasciato a richiesta dell'interessato - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(C.P.P., art. 689).

(Cost., art. 3).

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 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 689 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 22 luglio 1993 dal Tribunale di Varese sull'istanza proposta da Ermolli Mauro, iscritta al n. 695 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 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 Vincenzo Caianiello;

Ritenuto in fatto

1. — Nell'ambito di un procedimento instaurato, ai sensi dell'art. 690 del codice di procedura penale, per la cancellazione dal casellario giudiziale di una iscrizione di condanna a pena pecuniaria (ammenda, comprensiva di pena sostitutiva dell'arresto) irrogata con decreto penale, nonchè per la non menzione di detta condanna nel certificato correlativo, il Tribunale di Varese ha sollevato, con ordinanza del 22 luglio 1993, questione di legittimità costituzionale

dell'art. 689 del medesimo codice, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui include nell'elenco delle pronunce che non sono menzionate nel certificato del casellario giudiziale rilasciato a richiesta dell'interessato la sentenza di «patteggiamento» di cui all'art. 445 del codice di procedura penale e non anche il decreto penale di condanna.

2. — Nel sollevare la questione, il rimettente si sofferma preliminarmente sull'istanza, proposta dalla difesa dell'interessato, diretta a ottenere la cancellazione dell'iscrizione attraverso l'applicazione analogica della disciplina dettata con riguardo alle sentenze di «patteggiamento» ex artt. 77 e seguenti della legge n. 689 del 1981 (normativa abrogata a regime col nuovo codice, e vigente solo in via transitoria: artt. 196, 234, 248, comma 4, disp. att., trans. e coord. c.p.p.); la conclusione è, sul punto, negativa, avuto in particolare riguardo alla differenza tra l'applicazione della sanzione sostitutiva a norma degli artt. 53 e seguenti della legge n. 689 del 1981 — normativa tuttora in vigore, ed anzi presupposta dal codice, della quale del resto è stata fatta applicazione in concreto con il decreto penale iscritto — e il previgente «patteggiamento» ex artt. 77 e seguenti della legge citata, istituto eccezionale e con connotati peculiari, ostativi, sia per la lettera che per la *ratio* delle norme, all'accoglimento di questa istanza.

3. — Diffusamente analizzata, poi, la normativa in tema di casellario giudiziale nonché, parallelamente, quella dettata per il «nuovo» patteggiamento disciplinato dal codice di procedura penale agli artt. 444 e seguenti, il Tribunale rileva che:

a) il decreto penale di condanna è, nel caso di specie, assoggettato ad iscrizione nel certificato del casellario giudiziale, e non rientra in alcuna delle ipotesi di esclusione dell'iscrizione, in particolare per quanto riguarda i certificati rilasciati su richiesta dell'interessato (art. 689 c.p.p.);

b) la sentenza di applicazione della pena su richiesta (o «patteggiamento») è anch'essa assoggettata ad iscrizione nel certificato del casellario giudiziale, giacché è «equiparata» ad una sentenza di condanna (art. 445, comma 1); essa, tuttavia, è espressamente esclusa dall'ambito delle iscrizioni che risultano nel certificato del casellario rilasciato a richiesta dell'interessato (art. 689, comma 2, lett. a), punto 5, del codice di procedura penale, dove questo tipo di sentenza è accomunato alla sentenza di patteggiamento ex art. 77 della legge n. 689 del 1981).

4. — La diversa disciplina sopra accennata, e più esattamente la mancata inclusione anche del decreto penale di condanna nel novero — tassativo — delle iscrizioni che non debbono risultare nel certificato rilasciato su richiesta dell'interessato ex art. 689 del codice di procedura penale, integra, ad avviso del Tribunale, un vizio di irragionevolezza della citata norma impugnata, nel raffronto con quanto all'opposto stabilito per la sentenza di applicazione della pena su richiesta, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

5. — Le coordinate argomentative della lamentata incostituzionalità concernono da un lato la finalità della norma impugnata, dall'altro la comparazione tra gli istituti processuali (decreto penale e patteggiamento) i cui epiloghi soggiacciono alla detta differenziata disciplina.

6. — Sotto il primo profilo, il Tribunale reputa che la *ratio* della norma sull'esclusione di talune iscrizioni dal certificato del casellario giudiziale (sia generale, che penale) sia quella di incentivare il recupero del condannato attraverso l'eliminazione di una delle conseguenze negative del reato, quella attinente alla pubblicità del suo autore; con detta norma, il legislatore agevola il reinserimento sociale eliminando l'annotazione di pronunce relative a fatti di modesta dimensione o comunque indicativi di una ridotta antisocialità (contravvenzioni punite con la sola ammenda; «patteggiamenti»; condanne con il beneficio della non menzione) ovvero rispetto ai quali siano intervenute vicende di carattere estintivo (riabilitazione; abolitio criminis; amnistia; cause estintive speciali); particolare risalto è dato, nell'ordinanza di rimessione, al rilievo per cui la sentenza di patteggiamento è esclusa dall'iscrizione nel certificato ex art. 689 del codice, così anticipandosi per questa parte l'effetto favorevole scaturente dalla estinzione del reato che consegue alla citata pronuncia, decorso un certo termine (art. 445, comma 2).

7. — Sotto il secondo profilo, il Tribunale individua una identica finalità negli istituti posti a raffronto: tanto il decreto penale di condanna quanto la sentenza di patteggiamento (ex artt. 444 e segg. c.p.p.) costituiscono riti differenziati che realizzano una anticipata definizione del procedimento.

Attesa la comune finalità, è ravvisabile una irragionevole disparità di trattamento nella già riferita disciplina; disparità accentuata dal rilievo per cui la pronunzia di cui all'art. 444 del codice di procedura penale ha un ambito di operatività assai ampio e può concernere condanne a pene detentive sino a due anni, mentre il decreto penale ha riguardo a reati puniti con pene pecuniarie ovvero con pene detentive sostituite dalle prime, nel limite di un mese.

In conclusione, la scelta legislativa, che «premia» con la non menzione nel certificato a richiesta dell'interessato il ricorso al patteggiamento, è reputata arbitraria, in quanto è il procedimento per decreto quello che più degli altri soddisfa le esigenze, di economia processuale e di deflazione, che hanno ispirato il legislatore per questa parte della disciplina del codice; ed è infine da rilevare — conclude il rimettente — che attraverso l'opposizione al decreto penale è possibile accedere al patteggiamento, e dunque fruire della non menzione nel certificato in discorso, ciò che è precluso invece prestando acquiescenza al decreto penale.

8. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato. In una memoria prodotta a sostegno dell'atto di intervento, l'Avvocatura nega la validità dell'asserzione circa la identità di *ratio* e struttura che starebbe al fondo dei due procedimenti, quello per decreto e quello del patteggiamento, i quali non presentano in effetti altra consonanza se non nel fatto di essere entrambi diversi («speciali») dal processo ordinario. Esclusa la assimilazione dei riti, ne segue — conclude l'interveniente — la razionalità della diversificazione, e dunque la non fondatezza della questione sollevata.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Varese dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 689 del codice di procedura penale nella parte in cui non include il decreto penale di condanna nell'elenco delle pronunce non menzionabili *ex lege* nel certificato del casellario giudiziale rilasciato a richiesta dall'interessato, in ciò ravvisando un contrasto con l'art. 3 della Costituzione per irragionevolezza, una volta che lo stesso articolo esclude da detta menzione la sentenza di applicazione della pena su richiesta (c.d. «patteggiamento»: comma 2, lett. a), n. 5 della norma impugnata).

2. — La questione non è fondata.

Quanto al profilo, prospettato nell'ordinanza di rinvio, circa la funzione di incentivazione al recupero sociale del condannato che sarebbe alla base delle ipotesi di esclusione della menzione nel certificato del casellario di pronunce relative a fatti di modesta dimensione o di ridotta antisocialità, osserva la Corte che, anche a volere seguire l'orientamento giurisprudenziale, pur non univoco, che assegna al beneficio della non menzione tale finalità rieducativa, ciò non elide la discrezionalità del legislatore nella scelta delle decisioni giurisdizionali da ammettere automaticamente al beneficio in parola, mentre le esclusioni da questo potrebbero essere censurate solo per irragionevolezza.

3. — Ma il giudice rimettente reputa appunto irragionevole aver previsto il beneficio per le sentenze di applicazione della pena su richiesta (c.d. «patteggiamento») ai sensi dell'art. 445 del codice di procedura penale, che possono comportare la condanna a pene detentive fino a due anni di reclusione, e non per il decreto penale che ha riguardo a condanne solo a pene pecuniarie ovvero a pene detentive sostituite dalle prime nel limite di «un mese» (oggi, tre mesi, dopo la modifica dell'art. 53 della legge n. 689 del 1981 ad opera dell'art. 5 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito in legge 12 agosto 1993, n. 296).

Osserva la Corte che, anche a volersi ammettere, per la presa in considerazione della denuncia di irragionevolezza, la astratta possibilità del raffronto con una norma di deroga alla disciplina generale dell'iscrizione nel casellario giudiziale e delle risultanze da annotare nel relativo certificato, in concreto l'ordinanza di rinvio, per conseguire l'estensione al decreto penale del beneficio automatico della non menzione, assume come *tertium comparationis* una ipotesi, quale quella del «patteggiamento», che non è confrontabile con quella che riguarda il decreto penale.

Se è vero, come ricorda il giudice *a quo*, che in entrambe dette ipotesi — del «patteggiamento» e del decreto penale — si è in presenza di riti alternativi rispetto al giudizio ordinario, riti diretti cioè a realizzare una anticipata definizione del procedimento, diversi sono tuttavia nei due casi i presupposti e le modalità attraverso i quali vi si perviene.

Mentre con il decreto penale, omissivo il contraddittorio, si perviene alla condanna mediante l'attività esclusiva del pubblico ministero e del giudice, senza nessun apporto dell'imputato — alla cui iniziativa, come è noto, è rimessa solo successivamente la possibilità di ripercorrere le fasi processuali omesse per poter esercitare il diritto di difesa — con il c.d. «patteggiamento» la definizione anticipata del processo, in funzione deflattiva del dibattimento, consegue alla iniziativa — o al consenso — dell'imputato, il quale viene a ciò incentivato anche dalla previsione del beneficio *ex lege* della non menzione.

Non senza ancora considerare, alla luce di quanto appena precisato, e tralasciando il connotato estintivo sostanziale che accede all'istituto del «patteggiamento», che, anche a volersi ammettere una certa assimilazione, *quoad effectum* e nel rispettivo contenuto, della sentenza pronunciata a seguito di «patteggiamento» al decreto penale di condanna, il secondo si differenzia dalla prima sotto i profili ontologico e strutturale, perché costituisce (alla pari della sentenza di condanna in senso proprio) pur sempre un atto riconducibile soltanto alla volontà del giudice. E ciò è sufficiente ad escludere l'irragionevolezza della mancata estensione al decreto penale della deroga alla disciplina generale della non menzione, pur prevista *ex lege* per le sentenze di applicazione della pena su richiesta, perché questa deroga appare dettata da una esigenza specifica — e cioè quella di ulteriormente incentivare l'imputato a pervenire sollecitamente alla definizione del processo — che non rileva nel decreto penale, il quale ultimo, coerentemente, può contenere o meno, in base ai comuni criteri prognostici, la statuizione relativa alla concessione del beneficio (art. 460, comma 2, c.p.p.), al pari della sentenza di condanna in senso proprio.

4. — Per quel che riguarda poi il rilievo, formulato nell'ordinanza di rinvio, secondo cui la mancata estensione del beneficio di cui trattasi al decreto penale sarebbe arbitraria, potendosi — mediante l'opposizione al decreto penale — accedere al «patteggiamento» e fruire così *ex lege* del beneficio in questione per altra via, in contrasto con gli scopi propri dei riti alternativi che sono quelli di pervenire sollecitamente alla definizione dei processi, osserva la Corte che questo inconveniente non può assumere rilevanza in termini di costituzionalità.

Un inconveniente che spetterebbe in ogni caso solo al legislatore di correggere, valutata l'opportunità di farlo, dovendo pur sempre farsi carico contemporaneamente di altri effetti, operanti su piani diversi, che l'estensione del beneficio potrebbe comportare. Non senza considerare che l'inconveniente è solo eventuale, sia perché rilevabile solo nell'ipotesi in cui il decreto penale opposto non contenga la concessione del beneficio in argomento; sia perché l'incentivo a proporre opposizione al decreto per fruire della non menzione è compensato dal rischio di una decisione complessivamente meno vantaggiosa per l'imputato.

Nè rispetto alla scelta attualmente operata dal legislatore la Corte può compiere quel sindacato invocato nell'ordinanza di rinvio sul piano della minore gravità dei reati punibili con il decreto penale rispetto a quelli punibili con il patteggiamento, poichè si è in presenza di apprezzamenti che esulano dai poteri della Corte, spettando alla discrezionalità del legislatore valutare, nel concedere certi benefici, se possa ritenersi determinante il solo profilo della gravità dei reati, oppure se possano valere altre considerazioni, come nella specie quelle indicate in precedenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 689 codice di procedura penale — nella parte in cui non include il decreto penale di condanna fra le pronunce non menzionabili ex lege nel certificato del casellario giudiziale rilasciato a richiesta dell'interessato — sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Varese con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 224

Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Banca - Province autonome di Bolzano e Trento - Regioni Sardegna e Trentino-Alto Adige - Credito alle province e alle regioni - Presunta violazione di competenze statutarie del settore - Intervento della nuova disciplina del credito conseguente al recepimento della direttiva CEE n. 89/649 - Superamento dei diversi moduli organizzativi ed operativi connessi ai vari tipi di crediti speciali - Potere del Governo di coordinare le norme di attuazione della direttiva comunitaria - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, artt. 15, primo, terzo e quarto comma, 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159).

(Cost., art. 76; statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 3, 4, 5, n. 3, 6, 11, primo comma, 16, primo comma, e 107, primo comma; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, artt. 1, art. 3, primo, secondo e terzo comma; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2).

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 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15, primo, terzo e quarto comma, 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia», promosso con ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione Sardegna, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Trentino-Alto Adige, rispettivamente notificati il 30 e 29 settembre 1993, depositati in cancelleria il 4 e 5 novembre successivi ed iscritti ai nn. 67, 68, 69 e 70 del registro ricorsi 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica del 12 aprile 1994 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano, Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento, Valerio Onida e Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige e Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'avvocato dello Stato Antonino Freni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso in data 27 ottobre 1993 (n. 67 del 1993) la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato, con riferimento all'art. 11, primo e secondo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e alle norme di attuazione in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale, approvate con d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 15, primo, terzo e quarto comma, e 159, terzo comma, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia».

Nel ricorso si ricorda che ai sensi dell'art. 11, primo e secondo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, alla Provincia autonoma di Bolzano spetta il potere di autorizzare l'apertura e il trasferimento di sportelli bancari di aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale, sentito il parere del Ministero del tesoro, nonché il potere di esprimere parere ai fini dell'autorizzazione concessa dal Ministero del tesoro all'apertura e al trasferimento nella provincia di sportelli bancari delle altre aziende di credito. Si sottolinea, inoltre, che, in materia di ordinamento

delle aziende di credito a carattere regionale, la norma di attuazione contenuta nell'art. 1 del d.P.R. n. 234 del 1977 dispone che le attribuzioni delle amministrazioni statali in materia di ordinamento degli istituti di credito a carattere regionale sono esercitate, nell'ambito del proprio territorio, dalla Regione Trentino-Alto Adige «ad eccezione delle attribuzioni spettanti, ai sensi dell'art. 11 dello stesso decreto, alle Province di Trento e Bolzano».

Ciò premesso, la Provincia ricorrente osserva che il decreto legislativo n. 385 del 1993 ha introdotto a favore della Banca d'Italia una serie di competenze e poteri che risulterebbero lesivi delle richiamate norme statutarie. In particolare, l'art. 15, primo comma, del decreto impugnato prevede che le banche italiane possono stabilire succursali nel territorio della Repubblica e degli altri Stati comunitari, riservando alla Banca d'Italia il solo potere di vietare lo stabilimento di una nuova succursale per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative e della situazione finanziaria, economica e patrimoniale della banca, mentre l'art. 159 dispone che le norme dell'art. 15 «sono inderogabili e prevalgono sulle contrarie disposizioni già emanate». Secondo la ricorrente, tali norme priverebbero la Provincia autonoma di Bolzano delle competenze previste dallo Statuto e dalle norme di attuazione, dal momento che le disposizioni impugnate trovano applicazione in tutto il territorio dello Stato italiano, mentre nel decreto legislativo n. 385 manca ogni accenno alla riserva di legge costituzionale che assegna una specifica competenza alla Provincia medesima.

Nel ricorso si osserva che l'incostituzionalità denunciata riguarda diversi profili, riferiti all'art. 11 dello Statuto speciale. Innanzitutto, dagli artt. 15 e 159 discenderebbe la completa soppressione del potere spettante alla Provincia di autorizzazione all'apertura e al trasferimento di sportelli bancari di aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale. In secondo luogo, risulterebbe violato il diritto della Provincia a esprimere il proprio parere prima che il Ministero del tesoro autorizzi l'apertura o il trasferimento nella provincia di sportelli di aziende di credito non locali, provinciali e regionali.

Nel ricorso si afferma, infine, che il vizio di incostituzionalità investirebbe anche i commi terzo e quarto dell'art. 15, che disciplinano il diritto di stabilire succursali nel territorio della Repubblica italiana da parte di banche comunitarie ed extracomunitarie, attribuendo i controlli relativi alla Banca d'Italia e alla CONSOB; anche queste disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 11 dello Statuto speciale nella parte in cui, escludendo il potere autorizzatorio del Ministero, sottraggono alla Provincia il diritto di essere sentita dal Ministero del tesoro e di dare il preventivo parere all'autorizzazione all'apertura e al trasferimento nel territorio provinciale di sportelli bancari di tali aziende di credito.

2. — Con ricorso in data 29 ottobre 1993 (n. 69 del 1993) anche la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, in riferimento all'art. 11 dello Statuto speciale, gli artt. 15, primo comma, e 159, terzo comma, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

La Provincia rileva che la disciplina prevista dall'art. 15, primo comma, nel riservare alla sola Banca d'Italia i poteri di intervento sulle succursali delle banche, anche di interesse regionale, su tutto il territorio nazionale, non menziona più alcun potere delle Province autonome in materia. Secondo la ricorrente, nonostante che l'art. 159 del testo unico in questione presupponga ancora che alle Regioni a statuto speciale siano attribuite competenze in materia di credito, dal complesso della nuova disciplina non risulterebbe più alcuna potestà della Provincia in tema di apertura di succursali delle banche nel territorio provinciale: da qui la violazione dell'art. 11 dello Statuto speciale.

Né, secondo la Provincia, varrebbe osservare che la nuova normativa, avendo abolito l'autorizzazione all'apertura o al trasferimento di sportelli, non potrebbe essere vincolata dalle norme statutarie, dal momento che l'art. 15, primo comma, del testo unico attribuisce pur sempre alla Banca d'Italia il potere di vietare lo stabilimento di una nuova succursale. Di conseguenza, sempre ad avviso della ricorrente, le potestà attribuite alla Provincia dall'art. 11 dello Statuto dovrebbero oggi intendersi riferite quanto meno al potere di vietare lo stabilimento delle nuove succursali.

Con riferimento all'ammissibilità del ricorso, la Provincia di Trento rileva che il testo unico impugnato presenta carattere «innovativo» e come tale rinnova la lesione dell'autonomia provinciale già operata con il precedente decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481 (attuativo della direttiva CEE n. 89/646), legittimando il presente giudizio.

3. — Con ricorso in data 25 ottobre 1993 (n. 70 del 1993) la Regione Trentino-Alto Adige ha sollevato, in riferimento all'art. 5, n. 3, e 16, primo comma, dello Statuto speciale, così come attuato dagli artt. 1 e 3, primo, secondo e terzo comma, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, nonché all'art. 107, primo comma, dello Statuto medesimo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

La Regione, dopo aver richiamato la propria potestà legislativa e amministrativa in materia di ordinamento degli enti di credito fondiario e agrario, delle casse di risparmio e di quelle rurali, nonché delle aziende di credito a carattere

regionale, rileva che in tale materia, ai sensi dell'art. 1, terzo comma, del d.P.R. n. 234 del 1977, risulta riservata alla competenza statale solo la disciplina relativa alla raccolta del risparmio, all'esercizio del credito ed alla vigilanza sugli istituti di credito. In particolare, la Regione ricorda le proprie competenze in ordine all'emanazione di una serie di provvedimenti relativi ad enti e aziende di credito a carattere regionale, competenze elencate nell'art. 3, primo comma, del d.P.R. n. 234, per rilevare che la norma impugnata sarebbe tale da configurare una invasione dell'autonomia regionale avendo esteso i poteri di vigilanza spettanti alla Banca d'Italia fino ad assorbire anche i poteri regionali previsti dal citato articolo. Tale assunto troverebbe conferma nel secondo comma dell'art. 159 del testo unico che, attribuendo alla Banca d'Italia il potere di esprimere parere vincolante in ordine a una serie di provvedimenti di competenza regionale, svuoterebbe di ogni contenuto sostanziale la stessa competenza.

Né si potrebbe sostenere, sempre ad avviso della Regione, che le valutazioni concernenti la vigilanza, in quanto eminentemente tecniche, sarebbero insuscettibili di essere compiute dagli organi regionali, dal momento che l'art. 9, primo comma, del decreto impugnato prevede avverso i provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia nell'esercizio dei poteri di vigilanza il reclamo ad un organo politico-governativo quale il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Nel ricorso si rileva anche che il contrasto con le norme di attuazione dello Statuto risulta ancora più evidente ove si consideri che l'art. 3, secondo comma, del d.P.R. n. 234 del 1977 disciplina in modo puntuale i rapporti tra la Regione e lo Stato prevedendo nelle diverse ipotesi di provvedimenti regionali l'intervento del Ministero del tesoro o della Banca d'Italia.

La Regione censura poi il terzo e quarto comma dell'art. 159 che, attraverso il riconoscimento dell'inderogabilità di una serie di disposizioni contenute nel testo unico, mirerebbero a spogliare o rafforzare le restrizioni illegittimamente apportate alla competenza regionale.

Inoltre, la Regione contesta la violazione dell'art. 107, primo comma, dello Statuto, dal momento che le disposizioni impuginate, limitando l'ambito dei poteri regionali regolati in sede di norme di attuazione, sarebbero incorse in un vizio formale per aver violato la speciale procedura stabilita dalla ricordata norma statutaria, dove si prevede per le norme di attuazione il parere di una commissione paritetica.

Infine, la ricorrente denuncia la violazione da parte del secondo comma dell'art. 159, in quanto norma immediatamente applicabile, dell'art. 2 del d.P.R. 16 maggio 1992, n. 266, che ha regolato, nel Trentino-Alto Adige, i rapporti tra leggi statali e leggi regionali, stabilendo un termine di sei mesi per l'adeguamento delle leggi regionali e provinciali ai principi ed alle norme statali costituenti limiti per la Regione e le Province.

4. — Con ricorso in data 29 ottobre 1993 (n. 68 del 1993) la Regione autonoma della Sardegna ha impugnato, con riferimento agli artt. 3, 4 e 6 dello Statuto speciale ed alle relative norme di attuazione, nonché all'art. 76 della Costituzione, gli artt. 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159 del decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385.

Dopo aver richiamato le norme statutarie che attribuiscono alla Regione Sardegna competenza legislativa e amministrativa di tipo concorrente in materia di ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e degli istituti di credito di carattere regionale, nel ricorso sono in primo luogo illustrate le censure di costituzionalità relative all'art. 152 del decreto impugnato. Questa disposizione stabilisce che entro il 1º gennaio 1996 le casse comunali e i monti di credito su pegno che non raccolgono risparmio devono assumere iniziative che portino alla cessazione dell'esercizio dell'attività creditizia ovvero alla estinzione degli enti stessi e, in caso di inerzia, trascorso il termine suddetto, sono posti in liquidazione. Ad avviso della Regione una siffatta disciplina sarebbe incostituzionale, dal momento che svuoterebbe di contenuto la competenza regionale in materia di istituzione ed ordinamento degli enti di credito agrario di carattere regionale, senza, d'altro canto, prevedere alcuna forma di intervento della Regione nel procedimento di messa in liquidazione delle casse in questione, in violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

Passando all'esame dell'art. 159 il ricorso denuncia varie lesioni dell'autonomia regionale. In primo luogo, con la norma impugnata si sarebbe inteso «subordinare» al parere vincolante della Banca d'Italia il potere della Regione in ordine ad ogni singolo provvedimento autorizzatorio in materia creditizia e questo in contrasto con i poteri che gli artt. 4 e 6 dello Statuto speciale riservano alla Regione. Inoltre, l'art. 159 ha riferito il parere vincolante della Banca d'Italia anche ai provvedimenti richiamati negli artt. 31 e 36 del testo unico (trasformazioni di banche popolari in società per azioni, fusioni a cui partecipino banche popolari e da cui risultino società per azioni; fusioni tra banche di credito cooperativo), mentre il Governo, in base alla delega prevista dall'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142

(legge comunitaria per il 1991), avrebbe potuto inserire nel testo unico soltanto «le disposizioni adottate ai sensi del comma 1», e cioè quelle già inserite nel decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481 (attuativo della direttiva CEE n. 89/646), corrispondenti agli artt. 14, 56 e 57 del decreto impugnato. Sotto questo profilo l'art. 159, ad avviso della Regione ricorrente, contrasterebbe, oltre che con le citate norme statutarie, anche con l'art. 76 della Costituzione per violazione dei limiti della delega.

Un ulteriore profilo di incostituzionalità dell'art. 159 riguarda il combinato disposto del secondo, terzo e quarto comma di tale articolo, dove si dispone l'inderogabilità della norma che prescrive il parere vincolante della Banca d'Italia e la sua prevalenza sulle disposizioni già emanate o sulle norme di recepimento della direttiva CEE n. 89/646 che venissero in futuro emanate dalla Regione nella materia disciplinata dalla stessa direttiva. La Regione osserva in proposito che la direttiva n. 89/646 è stata attuata con il decreto legislativo n. 481 del 1992 che, all'art. 46, terzo comma, — in attuazione della legge 9 marzo 1989, n. 86 — ha indicato quali norme del medesimo decreto fossero da considerarsi «inderogabili» anche per le Regioni ad autonomia speciale. La Regione rileva che l'art. 46 del richiamato decreto legislativo n. 481 non ha qualificato come inderogabile la disposizione del secondo comma del medesimo articolo: questo renderebbe incostituzionale l'art. 159 dal momento che le disposizioni in esso contenute hanno preteso di rendere inderogabili anche norme di attuazione della direttiva n. 89/646 che non erano state qualificate tali dall'unico atto legislativo che aveva il potere di farlo (cioè dal decreto legislativo n. 481 del 1992, in virtù della delega conferita al Governo dagli artt. 1 e 25, primo comma, della legge n. 142 del 1992).

Nel ricorso si contesta anche che l'art. 159 disciplini il parere vincolante della Banca d'Italia, mentre secondo la previsione dell'art. 46 del decreto legislativo n. 481 del 1992, questo potere doveva essere disciplinato dalla legge regionale: anche sotto questo profilo, secondo la Regione, l'art. 159 violerebbe sia le richiamate competenze regionali sia l'art. 76 della Costituzione.

Viene poi censurato l'art. 47 del testo unico, che, dopo avere stabilito, al primo comma, che tutte le banche possono erogare finanziamenti assistiti da agevolazioni previste dalle leggi vigenti purché regolati da convenzione con l'amministrazione pubblica competente, al secondo e terzo comma disciplina tale convenzione, prevedendo che essa sia preceduta da un parere obbligatorio della Banca d'Italia. Nel ricorso si fa osservare che numerose leggi regionali hanno istituito fondi pubblici di agevolazione creditizia in materie di competenza esclusiva della Regione Sardegna (es. industria alberghiera e turistica, artigianato) e che gli artt. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e 71, quarto comma, del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, hanno integralmente trasferito alla Regione tutte le funzioni legislative e amministrative concernenti ogni tipo di intervento per favorire l'accesso al credito agevolato, ivi compresa la disciplina dei rapporti tra la Regione e gli istituti di credito eroganti. Pertanto, secondo la ricorrente, la disciplina della convenzione con gli istituti di credito prevista dall'art. 47 impugnato ricadrebbe nella competenza esclusiva della Regione Sardegna relativa alle materie cui i diversi fondi si riferiscono. Con tale competenza verrebbe, dunque, a confliggere la previsione di un parere obbligatorio della Banca d'Italia in ordine ai rapporti convenzionali della Regione con gli istituti di credito eroganti.

Al fine di prevenire eventuali eccezioni d'inammissibilità la Regione rileva, infine, che il testo unico impugnato è di tipo «normativo», dal momento che, in virtù della delega prevista dall'art. 25, secondo comma, della legge n. 142 del 1992, presenta carattere «innovativo», disponendo della forza propria degli atti legislativi. La mancata impugnazione delle norme contenute nel decreto legislativo n. 481 del 1993, corrispondenti a quelle ora impugnate, non verrebbe, dunque — sempre ad avviso della Regione — a rappresentare un ostacolo per l'ammissibilità del ricorso.

5. — In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

La difesa dello Stato ripercorre le vicende che hanno preceduto l'emanazione del testo unico impugnato, richiamando i contenuti della direttiva CEE n. 89/646, in tema di coordinamento delle disposizioni relative all'accesso all'attività degli enti creditizi, e del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, con il quale, in attuazione della delega prevista dalla legge comunitaria per il 1991 (artt. 2 e 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142), è stata recepita la direttiva in questione. In particolare, si osserva che la delega contenuta nella legge comunitaria prevedeva che il Governo emanasse una disciplina attuativa non solo dei contenuti espliciti della direttiva, ma anche dei principi di armonizzazione da essa ricavabili, quali quelli relativi alla convergenza degli ordinamenti, alla «despecializzazione» istituzionale delle banche ed al rafforzamento degli strumenti di vigilanza sulle stesse. La delega è stata quindi esercitata con l'emanazione del decreto legislativo n. 481 del 1992 dove, all'art. 46, si prevedeva che le Regioni a statuto speciale emanassero entro 180 giorni le norme di recepimento della direttiva e che tali norme, ferme le competenze regionali, riservassero alla Banca d'Italia le valutazioni in tema di vigilanza, modifiche statutarie e fusioni.

Inoltre — rileva ancora la difesa dello Stato — in attuazione dell'ulteriore delega prevista dall'art. 25 della citata legge comunitaria (concernente il coordinamento delle specifiche disposizioni di attuazione della direttiva n. 89/646 con la precedente disciplina di settore, apportando «le modifiche necessarie» ai fini del coordinamento) si è proceduto all'approvazione del testo unico impugnato. In tale occasione il Governo, preso atto del mancato recepimento della direttiva da parte delle Regioni, riformulava la norma destinata a riprodurre l'art. 46 del decreto legislativo n. 481 del 1992 in modo tale da rendere chiara l'immediata applicabilità delle disposizioni di principio non derogabili dal legislatore regionale. Si è quindi precisato che sono immediatamente applicabili sia le previsioni sul parere vincolante della Banca d'Italia espresso, a fini di vigilanza, in materia di autorizzazione all'attività bancaria (art. 14) e di modificazioni statutarie, fusioni e scissioni (artt. 56, 57, 31 e 36); sia le disposizioni dettate in tema di apertura di succursali (art. 15), libera prestazione dei servizi (art. 16), requisiti degli esponenti aziendali (art. 26), finanziamenti agevolati e gestione di fondi pubblici (art. 47). Si è anche stabilito il carattere non derogabile da parte della legislazione regionale sopravvenuta delle norme che prevedono il suddetto parere vincolante della Banca d'Italia.

Ciò premesso, in relazione alle questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano, l'Avvocatura dello Stato afferma che la progressiva attuazione dell'ordinamento comunitario ha comportato dapprima una maggiore apertura nel rilascio delle autorizzazioni e successivamente la soppressione dello stesso istituto dell'autorizzazione. Tale soppressione avrebbe determinato il venir meno del potere autorizzatorio sia per la Banca d'Italia sia per le Province ricorrenti, mentre il rilievo costituzionale della norma attributiva di tale potere alla Regione non sposterebbe i termini della questione, dal momento che l'origine comunitaria della soppressione del potere consentirebbe al legislatore nazionale di incidere sulla competenza provinciale.

Inoltre, l'Avvocatura rileva che l'apertura di nuovi sportelli può oggi essere vietata ai sensi dell'art. 15, primo comma, del testo unico solo nell'ipotesi in cui la banca non disponga di strutture organizzative ovvero di una adeguata situazione finanziaria ed economica, mentre non è più connessa alla finalità di commisurare lo sviluppo territoriale delle banche alle esigenze economiche delle piazze di insediamento: pertanto, la valutazione tecnica di questi aspetti atterrebbe esclusivamente alla vigilanza sull'esercizio dell'attività creditizia — funzione strutturalmente estranea alle competenze regionali — mentre l'inderogabilità prevista dall'art. 159 risulterebbe stabilita solo in funzione del rispetto dei principi comunitari.

In relazione al ricorso proposto dalla Regione Sardegna l'Avvocatura osserva, poi, in primo luogo — con riferimento alle censure formulate nei confronti dell'art. 152 — che l'attuazione della direttiva n. 89/646 ha determinato il superamento delle categorie speciali degli enti creditizi e la conseguente abrogazione delle norme che ne disciplinavano l'attività. Nel nuovo sistema l'attività creditizia è riservata, infatti, alle imprese bancarie e agli intermediari finanziari organizzati in forma societaria. Pertanto, secondo l'Avvocatura, la necessità di trasformazione delle casse comunali di credito agrario discenderebbe da tali modificazioni introdotte in attuazione dei principi comunitari, pur restando ferma la preesistente competenza regionale in materia di ordinamento delle aziende di credito locali. Sotto questo profilo la difesa dello Stato rileva che il testo unico impugnato non sarebbe tale da incidere sulle competenze regionali, dal momento che la trasformazione e liquidazione delle casse comunali di credito agrario resterebbe pur sempre disciplinata dalla normativa previgente. †

L'Avvocatura dello Stato richiama inoltre — in relazione alle censure formulate nei confronti dell'art. 159 — le disposizioni contenute nella direttiva n. 89/646 che affidano alle autorità di ciascun Stato membro abilitate all'esercizio del controllo sugli enti creditizi nazionali compiti di vigilanza sulla loro solidità finanziaria e che impongono a tali autorità di negare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività qualora non risulti assicurata la «sana e prudente gestione». L'attribuzione alle Regioni a statuto speciale di competenze in materia di ordinamento delle aziende bancarie locali avrebbe, pertanto, reso necessario il coordinamento dell'esercizio di tali competenze con le funzioni di vigilanza.

L'Avvocatura ribadisce anche che l'attuazione della normativa comunitaria avrebbe comportato la soppressione della valutazione delle esigenze economiche del mercato e la necessità di estendere la valutazione di vigilanza ai momenti organizzativi dell'impresa prevedendo in materia l'intervento dell'organo tecnico statale. Pertanto, la normativa impugnata non lederebbe alcuna prerogativa regionale, dal momento che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che le norme di attuazione della disciplina comunitaria possono porsi come limite che vincola l'autonomia delle Regioni anche nell'esercizio di potestà legislativa esclusiva. Quanto all'obbligo di prevedere l'acquisizione di un parere vincolante della Banca d'Italia per le valutazioni di vigilanza, nella memoria dell'Avvocatura si rileva che tale obbligo era stato già previsto dall'art. 46 del decreto legislativo n. 481 del 1992 e che, pertanto, tale previsione vincolava già il legislatore regionale.

Infine — in relazione alle censure formulate nei confronti dell'art. 47 del testo unico — si osserva che tale disposizione concerne una materia riservata allo Stato dall'art. 109 del d.P.R. n. 616 del 1977. Quanto al disposto del secondo e del terzo comma dell'art. 47 — che disciplinano le forme attraverso le quali le banche possono essere coinvolte nella gestione di fondi pubblici di agevolazione — la difesa dello Stato ricorda che furono le commissioni competenti della Camera e del Senato a richiedere che la scelta delle banche con le quali stipulare convenzioni in questa materia fosse effettuata dalla pubblica amministrazione sulla base di criteri che tengano conto della struttura tecnica organizzativa ai fini della prestazione del servizio.

Con argomentazioni analoghe a quelle ora esposte l'Avvocatura dello Stato ha chiesto che siano dichiarate inammissibili o comunque infondate anche le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Trentino-Alto Adige.

6. — In prossimità dell'udienza la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione Sardegna e l'Avvocatura generale dello Stato hanno presentato memoria per ribadire e sviluppare le tesi enunciate nei rispettivi atti difensivi.

In particolare, la Provincia di Bolzano osserva che l'art. 15, primo comma, del testo unico non costituirebbe attuazione di prescrizioni contenute nella direttiva CEE 89/646, dove non si disciplina l'apertura di succursali nel territorio di uno Stato da parte di banche appartenenti allo Stato medesimo, ma si regola soltanto il regime per l'apertura di succursali da parte di enti creditizi appartenenti ad altro Stato membro: limitazione questa che risulterebbe coerente anche con la *ratio* del «diritto di stabilimento», definito dal Trattato di Roma come «libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro».

Nella memoria si osserva anche che il testo unico ha riservato alla Banca d'Italia poteri di ingerenza assai rilevanti, consistenti nella facoltà di vietare l'istituzione di succursali di banche nazionali. Secondo la Provincia tali poteri, nel nuovo contesto della normativa comunitaria, risponderebbero ad un interesse sostanzialmente coincidente con quello che, durante il precedente regime autorizzatorio, costituiva fondamento dei poteri assegnati dallo Statuto speciale alla Provincia medesima, con la conseguenza che il rispetto delle competenze provinciali costituzionalmente garantite avrebbe dovuto assicurare alla Provincia poteri di intervento anche nel nuovo regime.

La Provincia autonoma di Bolzano riafferma anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, quarto comma, del testo unico, che reca la disciplina dell'apertura di succursali da parte di banche extracomunitarie: anche in questo caso, infatti, pur permanendo il potere di autorizzazione — trasferito dal Ministero del tesoro alla Banca d'Italia — verrebbe meno ogni competenza provinciale non essendo più previsto il parere della Provincia.

La Provincia conclude richiamando i contenuti della sentenza di questa Corte n. 40 del 1992, dalla quale risulterebbe chiaramente che le innovazioni introdotte dalla normativa comunitaria nella materia del credito non sono comunque in grado di incidere sul riparto delle competenze tra lo Stato, la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome.

7. — Nella sua memoria la Regione Sardegna contesta quanto affermato dall'Avvocatura in ordine alla presenza nella disciplina comunitaria dell'obbligo di soppressione, o comunque di modificazione, della struttura delle casse comunali di credito agrario, previsto dall'art. 152 del testo unico impugnato, dal momento che nella direttiva CEE n. 89/646 non vi sarebbe alcuna disposizione espressa in tal senso.

Anche in relazione all'art. 159 del testo unico la Regione afferma che il parere vincolante della Banca d'Italia nelle materie indicate dalla norma non troverebbe fondamento nell'esigenza di dare attuazione alla direttiva n. 89/646, dal momento che tale direttiva, nel disciplinare i poteri assegnati alle autorità interne, fa pur sempre riferimento alle «autorità competenti» degli Stati, la cui individuazione è rimessa agli ordinamenti interni in base alle competenze da questi definite e nel rispetto del principio di gerarchia delle fonti.

Infine, nella memoria si insiste nella censura relativa all'eccesso di delega in cui sarebbe incorso l'art. 159, secondo comma, dal momento che le fattispecie contenute negli artt. 31 e 36 del testo unico (per cui è previsto il parere vincolante della Banca d'Italia) risulterebbero diverse da quelle regolate negli artt. 21 e 25 del decreto legislativo n. 481 del 1992.

8. — Nella memoria presentata dall'Avvocatura dello Stato si rileva preliminarmente che la diretta derivazione dell'art. 159 impugnato dall'art. 46 del decreto legislativo n. 481 del 1992 non può non riflettersi negativamente sull'ammissibilità dei ricorsi presentati nel presente giudizio, dal momento che quest'ultima disposizione non è stata impugnata dalle parti ricorrenti: ad avviso dell'Avvocatura, infatti, l'art. 159 del testo unico riproduce sostanzialmente l'art. 46 del decreto legislativo n. 481, attuativo della direttiva n. 89/646, in riferimento alle corrispondenti disposizioni degli artt. 15, 16, 26 e 47 dello stesso testo unico.

Sotto diverso profilo l'Avvocatura sostiene che le Regioni ricorrenti hanno competenza di tipo concorrente in materia di ordinamento degli enti di credito a carattere regionale e devono, pertanto, rispettare, nell'esercizio di tale competenza, i limiti derivanti dai principi posti dalle leggi dello Stato (e quindi, nella specie, dal testo unico impugnato), dagli obblighi internazionali e dagli interessi nazionali. L'Avvocatura prosegue affermando che la materia relativa alla disciplina della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito rimane riservata allo Stato e che resta esclusa dalla competenza regionale la disciplina di tutto ciò che attiene all'attività degli enti creditizi.

Dopo aver ribadito che l'attribuzione alla Banca d'Italia del potere di esprimere parere vincolante ai fini dell'adozione di provvedimenti di competenza regionale rientra nell'attività di vigilanza di competenza statale, la difesa dello Stato conclude affermando che le modifiche introdotte nell'ordinamento nazionale in applicazione delle direttive comunitarie in materia di attività creditizia hanno profondamente cambiato il quadro di riferimento normativo presupposto dagli statuti speciali delle Regioni autonome e delle relative norme di attuazione. Di conseguenza, il mutato assetto di questo quadro, in esecuzione di obblighi comunitari, non può non riflettersi sulle competenze in materia delle Regioni a statuto speciale (e delle Province autonome), dal momento che si tratta di competenze non attribuite a titolo originario, ma derivate da quelle statali.

La legge dello Stato, sottraendo preliminarmente certe attività al controllo amministrativo, avrebbe, quindi, reso inoperanti le previsioni statutarie senza per questo invadere le competenze regionali.

Considerato in diritto

1. — I quattro ricorsi in esame investono questioni di costituzionalità in parte identiche e in parte connesse. I giudizi relativi vanno, pertanto, riuniti per essere decisi con una stessa sentenza.

2. — Le Province autonome di Bolzano e di Trento, la Regione Trentino-Alto Adige e la Regione autonoma della Sardegna chiedono la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei confronti di varie disposizioni del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), in quanto ritenute lesive delle competenze assegnate nel settore del credito alle stesse Province e Regioni dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

In particolare, di tale decreto legislativo:

a) la Provincia autonoma di Bolzano impugna l'art. 15, primo, terzo e quarto comma, e l'art. 159, terzo comma, per violazione dell'art. 11, primo e secondo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione, approvate con d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, in quanto le norme impugnate, qualificate come inderogabili, avrebbero soppresso il potere della Provincia di autorizzare l'apertura di sportelli da parte di banche di carattere locale, nonché il potere della stessa Provincia di esprimere al Ministero del tesoro il proprio parere in ordine all'apertura di sportelli da parte delle altre banche;

b) la Provincia autonoma di Trento impugna l'art. 15, primo comma, e l'art. 159, terzo comma, per motivi analoghi a quelli enunciati nel ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, ma rivendicando anche alla sfera della propria competenza il potere di vietare lo stabilimento nella provincia di nuove succursali di banche italiane, potere che l'art. 15, primo comma, affida alla Banca d'Italia;

c) la Regione Trentino-Alto Adige impugna l'art. 159 per violazione degli artt. 5, n. 3, e 16 dello Statuto speciale, così come attuato dagli artt. 1 e 3, primo, secondo e terzo comma, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, nonché per violazione dell'art. 107, primo comma, dello stesso Statuto e dell'art. 2 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266. La disciplina impugnata, introducendo a fini di vigilanza il parere vincolante della Banca d'Italia in ordine all'esercizio di talune competenze regionali, avrebbe sostanzialmente svuotato tali competenze, derogando altresì alle norme di attuazione dello Statuto speciale senza il rispetto della particolare procedura prevista per queste norme e sottraendo alla stessa Regione, mediante la previsione dell'immediata operatività dell'obbligo di tale parere vincolante, il potere di adeguarsi alla nuova disciplina statale entro il termine di sei mesi;

d) la Regione autonoma della Sardegna impugna gli artt. 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159 per violazione degli artt. 3, 4 e 6 dello Statuto speciale nonché dell'art. 76 della Costituzione e del principio di coordinamento e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regione. Le disposizioni impugnate avrebbero, infatti, inciso indebitamente nelle competenze regionali avendo previsto: 1) l'introduzione di un parere obbligatorio della Banca d'Italia in ordine alle convenzioni tra banche e pubbliche amministrazioni in materia di finanziamenti agevolati (art. 47); 2) la trasformazione obbligatoria o la soppressione, senza alcun intervento della Regione, delle casse comunali di credito agrario (art. 152); 3) l'introduzione a fini di vigilanza del parere vincolante della Banca d'Italia in

procedimenti di competenza regionale, richiamando altresì ipotesi non contemplate dalla legge di delegazione e conferendo alle norme relative, sempre in violazione della delega, il carattere della inderogabilità (art. 159).

3. — Va in primo luogo esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa dello Stato in relazione al fatto che parte delle disposizioni impugnate, contenute nel testo unico, avrebbero sostanzialmente riprodotto norme già formulate nel decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, attuativo della direttiva CEE n. 89/646, a suo tempo non impugnate dalle ricorrenti. L'eccezione viene riferita, in particolare, all'art. 159 del testo unico, in relazione al contenuto dell'art. 46 del decreto legislativo n. 481.

Tale eccezione non può essere accolta.

Come rilevano le Regioni e le Province ricorrenti, il testo unico approvato con il decreto legislativo n. 385 del 1993 non è «compilatorio» ma «normativo» (o «innovativo»), trovando il suo fondamento nella delega conferita al Governo con l'art. 25, secondo comma, della legge 19 febbraio 1992, n. 142. Le norme formulate in tale testo unico hanno, pertanto, assunto una propria forza dispositiva suscettibile di incidere autonomamente nella sfera regionale, quand'anche si siano venute a configurare come ripetitive, in tutto o in parte, dei contenuti espressi in precedenti disposizioni di legge. Né — come questa Corte ha spesso sottolineato — nei giudizi di costituzionalità in via principale il giudizio può essere precluso in conseguenza della mancata impugnazione di un precedente atto legislativo di contenuto identico o analogo, non operando in questo giudizio l'istituto dell'acquiescenza così come elaborato dalla giurisprudenza amministrativa (v. sentt. nn. 49 del 1987; 19 del 1970; 113 del 1967).

I ricorsi in esame sono, pertanto, ammissibili in quanto proposti con tempestività.

4. — Passando all'esame del merito delle questioni sollevate, va innanzitutto richiamato l'iter che ha condotto all'adozione del nuovo testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, approvato con il decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385.

La prima fase di tale iter si collega alla direttiva approvata dal Consiglio delle comunità europee il 15 dicembre 1989 (89/646/CEE), relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso e l'esercizio delle attività degli enti creditizi. Questo testo (comunemente qualificato come «seconda direttiva» in materia bancaria), sviluppando e modificando la precedente direttiva CEE del 12 dicembre 1977 (77/780) — recepita nel diritto interno con il decreto legislativo 27 giugno 1985, n. 350 — ha posto alcuni principi di notevole portata innovativa. In particolare la «seconda direttiva», al fine di consentire la libera concorrenza tra le imprese bancarie nell'ambito comunitario, ha, tra l'altro, disposto: a) il reciproco riconoscimento e la validità su scala europea delle autorizzazioni rilasciate dagli Stati membri per l'esercizio dell'attività bancaria; b) la subordinazione del reciproco riconoscimento alla armonizzazione minima delle condizioni relative all'accesso all'attività bancaria ed al suo esercizio, condizioni specificate nei titoli II e IV della stessa direttiva; c) l'affidamento della «vigilanza prudenziale» alle autorità competenti dello Stato membro di origine, cui viene riconosciuto il compito di valutare l'adeguatezza della organizzazione amministrativa e contabile delle singole banche e di sorvegliare sulla loro gestione e situazione finanziaria; d) la possibilità per le banche aventi sede nella comunità di aprire succursali negli Stati membri senza necessità di autorizzazioni particolari (c.d. «libertà di stabilimento»), nonché di svolgere liberamente i propri servizi in settori regolati dalla stessa direttiva (c.d. «libera prestazione dei servizi»).

In un secondo momento, con la legge 18 febbraio 1992, n. 142 (Legge comunitaria per il 1991) il Governo veniva delegato ad attuare la direttiva CEE 89/646, nel rispetto dei principi elencati al primo comma dell'art. 25. Contestualmente, con il secondo comma dello stesso articolo, il Governo riceveva anche la delega ad emanare, entro diciotto mesi, un testo unico delle disposizioni che sarebbero state adottate, ai sensi del primo comma, in attuazione della direttiva, testo da coordinare «con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, apportandovi le modifiche necessarie a tal fine».

Veniva, quindi, emanato il decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, di attuazione della direttiva 89/646, dove i principi della stessa venivano adattati al contesto italiano con riferimento sia all'esercizio dell'attività bancaria (riservata agli enti creditizi) che allo svolgimento dell'attività di vigilanza (riservata alla Banca d'Italia).

In tale decreto la sfera delle attribuzioni spettanti alla Regioni a statuto speciale in materia creditizia veniva disciplinata dall'art. 46, dove si attribuiva alle stesse Regioni il potere di emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, norme di recepimento della direttiva comunitaria. Con lo stesso articolo si introduceva anche la previsione di un parere vincolante della Banca d'Italia, per gli aspetti rilevanti ai fini della vigilanza, sull'esercizio dei poteri regionali in tema di autorizzazione all'attività bancaria, di modificazioni degli statuti degli enti

crediti, di fusioni e scissioni interessanti gli stessi enti, (secondo comma), nonché l'indicazione del carattere inderogabile, rispetto alla legislazione regionale, di una serie di norme formulate nello stesso decreto legislativo (terzo comma).

Veniva, infine, approvato il decreto legislativo 1 settembre 1993 n. 385, recante il testo unico delle norme in materia bancaria e creditizia, che, oltre a recepire i contenuti del decreto legislativo 14 dicembre 1992 n. 481, riordinava organicamente l'assetto della materia, sostituendo pressoché integralmente — sulla scorta di principi fortemente innovativi — il complesso di norme varato con la c.d. «legge bancaria» del 1936-38.

La nuova disciplina posta dal testo unico n. 385 si è venuta, dunque, a caratterizzare sia come disciplina direttamente attuativa di una direttiva comunitaria (per lo stretto collegamento esistente tra il testo unico ed il decreto attuativo n. 481 del 1992), sia come legge di grande riforma economico-sociale.

La vicenda normativa che abbiamo richiamato induce, dunque, preliminarmente, a sottolineare un dato di ordine storico. Mentre con i ricorsi in esame le Regioni e le Province ricorrenti lamentano la lesione delle proprie competenze in materia creditizia così come le stesse risultano ancor oggi configurate negli Statuti speciali e nelle relative norme di attuazione, questi Statuti e queste norme, in relazione al tempo in cui furono adottati, assumono a loro presupposto un quadro generale di riferimento che, trovando la sua base nella «legge bancaria» del 1936-38, risulta ispirato a principi notevolmente diversi da quelli che, in base ai più recenti sviluppi della normazione comunitaria, sono venuti a caratterizzare il nuovo assetto della materia bancaria e creditizia.

5. — Poste queste premesse, si può ora passare ad esaminare le singole censure proposte con i ricorsi, seguendo l'ordine progressivo delle disposizioni impugnate.

Le Province autonome di Bolzano e di Trento impugnano, in primo luogo, l'art. 15, primo comma, del testo unico, dove si riconosce alle banche italiane la facoltà di stabilire succursali nel territorio della Repubblica e degli altri Stati comunitari senza richiedere una specifica autorizzazione, salvo il potere della Banca d'Italia di vietare lo stabilimento della nuova succursale «per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale della banca».

La Provincia autonoma di Bolzano estende l'impugnativa anche ai commi terzo e quarto dello stesso articolo, dove la «libertà di stabilimento» delle succursali è riferita alle banche comunitarie — previa comunicazione alla Banca d'Italia, da parte dell'autorità competente dello Stato di appartenenza — ed alle banche extracomunitarie già operanti nel territorio della Repubblica — previa autorizzazione della Banca d'Italia.

Ad avviso delle ricorrenti tale disciplina, non prevedendo alcuna competenza, né deliberativa né consultiva, delle Province autonome in tema di apertura di nuove succursali nell'ambito provinciale, verrebbe a violare l'art. 11 dello Statuto speciale (con le relative norme di attuazione), che, al primo comma, subordina al rilascio di una autorizzazione provinciale — sentito il parere del Ministero del tesoro — l'apertura ed il trasferimento di sportelli bancari di aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale e, al secondo comma, prevede, per le altre aziende di credito, il rilascio della autorizzazione da parte del Ministero del tesoro, previo parere della Provincia interessata.

La questione non è fondata nei termini che verranno di seguito precisati.

I poteri deliberativi e consultivi riconosciuti, in materia di apertura e trasferimento di sportelli bancari, alle Province autonome venivano a trovare, nel precedente ordinamento bancario, la loro giustificazione nella presenza di un mercato bancario «controllato» nonché nell'esigenza di regolare l'insediamento di nuove imprese bancarie anche in funzione dello sviluppo dell'economia e della società locale. Tali poteri non appaiono, peraltro, più rispondenti al quadro della nuova disciplina del credito conseguente al recepimento della direttiva CEE 89/649, che, in funzione della definizione del mercato interno europeo e della concorrenza tra le imprese bancarie comunitarie, ha introdotto la «libertà di stabilimento» per le succursali di tali imprese, salva la «vigilanza prudenziale» affidata all'autorità monetaria dello Stato membro di origine (v. artt. 6, 13 e 18 della direttiva 89/646). La «libertà di stabilimento» deve, infatti, ritenersi incompatibile con la previsione di autorizzazioni aggiuntive rispetto a quella rilasciata dallo Stato membro all'ente creditizio per l'inizio della propria attività (v. art. 3 direttiva CEE 77/780) ovvero con la previsione di limiti connessi a finalità diverse da quelle inerenti alla «vigilanza prudenziale», spettante all'autorità competente dello Stato membro di origine. Né la particolare forza propria delle norme poste nello Statuto speciale può essere tale da giustificare la sopravvivenza di competenze provinciali quali quelle in esame, una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonché con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione della normativa comunitaria, nell'ambito del diritto interno. In questi casi la competenza provinciale non

può restare immutata; una volta che sia divenuto inoperante, in conseguenza della nuova disciplina attuativa introdotta dal legislatore statale, l'«originario presupposto» su cui la competenza stessa risultava fondata (v. sent. n. 150 del 1993 e n. 13 del 1964).

6. — Le considerazioni che precedono consentono di affermare l'infondatezza anche della rivendicazione avanzata dalla Provincia di Trento in ordine al potere di veto affidato, dal primo comma dell'art. 15, alla Banca d'Italia, potere fondato sulla vigilanza spettante in via esclusiva a tale ente (art. 159, primo comma) e, in ogni caso, differenziato, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, dal potere autorizzatorio già riconosciuto alla Provincia dall'art. 11, primo comma, dello Statuto speciale.

Parimenti, ma sotto un diverso profilo, non appare neppure condivisibile la tesi affermata nella memoria della Provincia di Bolzano al fine di escludere dagli effetti liberalizzanti della «seconda direttiva» le banche nazionali e fondata sul presupposto che la stessa verrebbe a disciplinare esclusivamente il regime di apertura delle succursali in uno Stato membro della comunità da parte di enti creditizi appartenenti ad un altro Stato membro, senza investire il regime dell'apertura di dipendenze bancarie nel territorio di uno Stato da parte di banche appartenenti allo stesso Stato. E invero, ove tale tesi venisse condivisa, lo stesso principio della concorrenza e della libertà di mercato, che ispira la disciplina comunitaria — e che risulta fondato sulla parità di trattamento tra le imprese bancarie dei paesi membri della Comunità — verrebbe alterato a danno delle imprese nazionali che, nella sfera territoriale delle due Province autonome, si troverebbero condizionate — attraverso la sottoposizione ad un potere autorizzatorio non operante per le altre imprese — da limitazioni maggiori di quelle consentite nei confronti delle banche degli altri paesi della Comunità. E questo in aperto contrasto con il criterio di ragionevolezza cui non può non ispirarsi l'interpretazione e l'attuazione della normativa comunitaria.

Va, peraltro, considerato che in una ipotesi — quella cioè contemplata dal quarto comma dell'art. 15 e riferita all'apertura di succursali da parte delle banche extracomunitarie già operanti nel territorio della Repubblica — il potere autorizzatorio permane e viene affidato alla Banca d'Italia. In questo caso — estraneo alla «libertà di stabilimento» riconosciuta per le banche nazionali e comunitarie — la permanenza di un potere autorizzatorio statale (sia pure trasferito dal Ministero del tesoro alla Banca d'Italia) non può non trovare rispondenza nella parallela sopravvivenza del potere consultivo affidato, dal secondo comma dell'art. 11 dello Statuto speciale, alle Province autonome. Mancando nel testo unico un'esplicita previsione di segno contrario, non può, dunque, dubitarsi del fatto che, nell'ipotesi contemplata dall'art. 15, quarto comma, spetti tuttora alle Province autonome di Bolzano e Trento il potere di esprimere il proprio parere sulle autorizzazioni da tale norma previste, da concedere, nei rispettivi ambiti provinciali, alle succursali di banche extracomunitarie.

7. — La Regione autonoma della Sardegna impugna l'art. 47, secondo comma, del testo unico, nella parte in cui prevede un parere obbligatorio della Banca d'Italia in ordine alle convenzioni stipulate tra le amministrazioni pubbliche e le banche assegnatarie della gestione di fondi pubblici di agevolazione creditizia. Analoga impugnativa viene formulata nei confronti del terzo comma dello stesso articolo, nell'ipotesi in cui il parere della Banca d'Italia dovesse essere richiesto, sempre per la gestione di fondi pubblici, anche in ordine alle convenzioni tra le banche. Tali norme vengono censurate tenendo conto anche dell'art. 159, terzo comma, del testo unico, che ha attribuito alle stesse il carattere della inderogabilità.

Ad avviso della ricorrente queste disposizioni risulterebbero lesive delle attribuzioni regionali, dal momento che la materia del credito agevolato spetterebbe alla Regione a titolo di competenza esclusiva e che nessun richiamo al parere in questione compare nel terzo comma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 481 del 1992, dove si trova enunciato il primo nucleo di questa disciplina.

La questione è infondata.

Non può essere innanzitutto condivisa la tesi secondo cui il settore regolato dall'art. 47 del testo unico spetterebbe alla Regione ricorrente a titolo di competenza esclusiva, in quanto attinente alla gestione del credito agevolato relativo a materie di competenza esclusiva. A tale conclusione non può condurre, infatti, né l'esame delle norme dello Statuto speciale (dove la competenza regionale nella materia del credito risulta inquadrata dall'art. 4, lett. b), tra le competenze concorrenti), né il richiamo all'art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (che concerne soltanto il trasferimento delle funzioni amministrative nel settore dell'accesso al credito agevolato, con la previsione, peraltro, di un'ampia riserva statale).

In ogni caso l'introduzione di un parere quale quello in contestazione non può ritenersi lesiva delle attribuzioni regionali, dal momento che tale parere viene a configurare un semplice apporto tecnico alle determinazioni che la Regione, in piena autonomia, è legittimata successivamente ad adottare: apporto, che, in relazione alle caratteristiche della materia, può trovare la sua giustificazione sia nell'esigenza di garantire all'utenza parità di trattamento e trasparenza, sia nella particolare idoneità della Banca d'Italia a valutare, anche in relazione ai suoi poteri di vigilanza, la congruità delle condizioni offerte e delle prestazioni garantite dai vari istituti bancari.

8. — Anche l'art 152, primo comma, del testo unico forma oggetto di censura da parte della Regione sarda.

Con tale disposizione si è stabilito l'obbligo per le casse comunali di credito agrario ed i monti di credito su pegno di seconda categoria di adottare, entro il 1° gennaio 1996, iniziative che portino alla cessazione dell'attività creditizia ovvero alla estinzione degli enti, prevedendosi, in difetto, la messa in liquidazione degli stessi.

Secondo la ricorrente la disposizione in parola verrebbe a violare l'art. 4 lett. b) dello Statuto speciale per la Sardegna che assegna alla Regione la competenza concorrente in tema di «istituzione e ordinamento degli enti di credito fondiario e agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di carattere regionale», conferendo alla stessa Regione il potere di rilasciare le «relative autorizzazioni». La disciplina in questione sarebbe altresì lesiva del principio di «leale collaborazione», dal momento che alla Regione sarda non è stata concessa alcuna possibilità di intervenire nel procedimento di trasformazione o soppressione.

Anche tale questione non risulta fondata.

La disciplina posta dalla disposizione impugnata si caratterizza, infatti, come conseguenza diretta e necessaria del nuovo assetto istituzionale del sistema bancario introdotto dalla normazione comunitaria. Tale assetto — muovendo dalla qualificazione della banca come impresa (v. art. 1, primo alinea, della direttiva 77/780 e art. 1, n. 1 della direttiva 89/646) nonché dalla esigenza di armonizzazione tra le discipline nazionali — è stato orientato verso l'adozione di un modello unico di banca (banca c.d. «universale») che ha condotto al superamento dei diversi moduli organizzativi connessi ai vari tipi di crediti speciali, determinando un effetto di «despecializzazione istituzionale». In questo quadro si può, dunque, spiegare la trasformazione o la soppressione delle casse comunali di credito agrario e di credito su pegno di seconda categoria: istituti caratterizzati non solo dalla specialità e settorialità delle loro funzioni creditizie, ma anche dalla limitatezza delle loro strutture, poco adeguate alle nuove dimensioni del mercato e della concorrenza bancaria. Né a tale scelta del legislatore — determinata dalla necessità di dare diretta attuazione agli indirizzi adottati in sede comunitaria — la Regione può opporre validamente il richiamo alle proprie competenze in materia di ordinamento creditizio, dal momento che tali competenze, come già rilevato, sono suscettibili di operare nella misura in cui i loro contenuti non vengano a contrastare con le discipline e i limiti introdotti dalla normazione comunitaria e dalle conseguenti discipline attuative.

9. — Tutti i ricorsi sollevano questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 159 del testo unico, specificamente dedicato alle competenze spettanti alle Regioni a Statuto speciale. Ma, mentre le due Province autonome limitano l'impugnativa al solo terzo comma (nella parte in cui si dichiara inderogabile l'art. 15), le due Regioni ad autonomia speciale estendono l'impugnativa all'intero articolo dove si prevede: a) la riserva alla Banca d'Italia delle valutazioni di vigilanza (primo comma); b) la previsione di un parere vincolante della Banca d'Italia nei casi in cui i provvedimenti previsti dagli artt. 14 (autorizzazione all'attività bancaria), 31 (trasformazioni riguardanti banche popolari e fusioni), 36 (fusioni riguardanti banche di credito cooperativo), 56 (modificazioni statutarie) e 57 (fusioni e scissioni) siano attribuiti alla competenza regionale (secondo comma); c) il riconoscimento della inderogabilità da parte della normazione regionale delle disposizioni dettate dai primi due commi dello stesso art. 159 e dagli artt. 15 (succursali), 16 (libera prestazione dei servizi), 26 (requisiti di professionalità e di onorabilità degli esponenti aziendali) e 47 (finanziamenti agevolati e gestione dei fondi pubblici) (terzo comma); d) l'attribuzione alle Regioni speciali, dotate di competenza in materia di credito, del potere di emanare norme di recepimento della direttiva 89/646 nel rispetto delle disposizioni di principio non derogabili elencate nello stesso articolo (quarto comma).

Avendo già esaminato le censure formulate dalle Province autonome nei confronti dell'art. 15 anche in riferimento all'art. 159, restano ora da valutare i profili di impugnativa specificamente enunciati nei confronti di quest'ultimo articolo dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalla Regione autonoma della Sardegna.

Secondo la Regione Trentino-Alto Adige la disciplina posta dall'art. 159 verrebbe a violare gli artt. 5, n. 3, e 16, primo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige (così come attuati dall'art. 1 e dall'art. 3, primo, secondo e terzo comma, del d.P.R. n. 234 del 1977), nonché l'art. 107, primo comma, dello stesso Statuto e l'art. 2 del d.P.R. n. 266 del 1992.

A sua volta la Regione sarda contesta la disciplina posta nell'art. 159 per violazione degli artt. 3, 4 (spec. lett. b)), e 6 dello Statuto speciale della Sardegna nonché dell'art. 76 della Costituzione.

Né l'uno né l'altro ordine di censure appare, peraltro, fondato.

10. — Con riferimento ai motivi enunciati nel ricorso della Regione Trentino-Alto Adige si può, infatti, rilevare:

a) per quanto concerne il secondo comma dell'art. 159, la previsione di un parere vincolante della Banca d'Italia rispetto ai provvedimenti autorizzatori, affidati alla competenza regionale, elencati dalla stessa norma trova la sua giustificazione nel principio di libera concorrenza posto a base dalle due direttive comunitarie in materia di credito e destinato a vincolare l'attività di tutte le imprese bancarie, ivi comprese le banche di interesse locale e regionale. Per controbilanciare la maggiore libertà riconosciuta all'impresa bancaria la «seconda direttiva» ha però affermato l'esigenza di rafforzare la «vigilanza prudenziale», da affidare «alle autorità competenti dello Stato membro di origine» così da garantire che ciascun ente creditizio «sia dotato di una buona organizzazione amministrativa e contabile e di adeguate procedure di controllo interno» (art. 13, primo e secondo comma, della direttiva 89/646). Più in generale, la «vigilanza prudenziale» è stata orientata verso il fine della «sana e prudente gestione della banca» (v. art. 15, secondo comma, della stessa direttiva), mentre, di contro, è stato vietato che le autorizzazioni all'esercizio dell'attività creditizia possano essere subordinate a considerazioni relative alle «esigenze economiche del mercato» (art. 1, secondo comma, lett. a), della direttiva 77/788). A questo va aggiunto che, nel nostro ordinamento, i poteri connessi alla «vigilanza prudenziale» sono stati riservati, in via esclusiva, alla Banca d'Italia (v. Capo III del decreto legislativo n. 481 del 1992 e art. 159, primo comma, del testo unico).

Si può, pertanto, escludere che la previsione del parere vincolante attribuito alla Banca d'Italia nei casi elencati dal secondo comma dell'art. 159, pur riducendo la sfera della discrezionalità regionale, sia tale da apportare lesione alle competenze attualmente spettanti nella materia creditizia alla Regione ricorrente. Basti solo considerare che tutti i provvedimenti di competenza regionale elencati nel secondo comma dell'art. 159 mettono in gioco valutazioni che attengono, in linea preminente, alla «sana e prudente gestione» dell'ente creditizio e che vengono, di conseguenza, a inquadarsi nella sfera della vigilanza che soltanto la Banca centrale è legittimata a esercitare;

b) diversamente da quanto risulta affermato nel ricorso, l'art. 159 del testo unico, ai commi terzo e quarto, non ha inteso operare un indebito trasferimento di competenze dalle Regioni allo Stato né rafforzare, trasformandole in principi inderogabili, illegittime restrizioni o spoliazioni operate nei confronti delle competenze regionali. Le norme in questione — che hanno ricalcato i contenuti della disciplina già formulata con l'art. 46 del decreto legislativo n. 481 del 1992 — hanno inteso soltanto applicare al settore in esame il meccanismo di recepimento delle direttive da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome introdotto dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, indicando come inderogabili da parte delle leggi regionali e provinciali alcune disposizioni della disciplina statale attuativa — quali quelle di cui agli artt. 15, 16, 26 e 47 del testo unico — più strettamente connesse alla realizzazione dei principi di concorrenza e di sana gestione dell'impresa bancaria posti a fondamento della direttiva 89/646;

c) non sussiste l'invasione di materia riservata alle norme di attuazione né la conseguente violazione dell'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale lamentata dalla ricorrente. A parte il richiamo alla possibilità che le leggi statali necessarie ad attuare le direttive comunitarie vengano a incidere sull'esercizio delle competenze regionali quando anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale (ma sempre a condizione di non intaccare i principi supremi dell'ordinamento: v. sentt. n. 117 del 1994; nn. 306 e 437 del 1992; n. 349 del 1991; n. 632 del 1988; n. 399 del 1987), resta il fatto che, nella specie, le disposizioni impugnate non hanno né modificato né derogato alla speciale disciplina formulata — ai sensi dell'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale — con il d.P.R. n. 234 del 1977, ma soltanto introdotto alcune norme di raccordo tra le preesistenti competenze delle Regioni a statuto speciale e le nuove competenze statali, norme rese necessarie dal riassetto organico della materia bancaria operato con il testo unico;

d) infondata si prospetta, infine, la censura riferita all'art. 2 del d.P.R. n. 266 del 1992 e collegata al fatto che l'immediata applicabilità del parere vincolante della Banca d'Italia di cui al secondo comma dell'art. 159 avrebbe violato la speciale procedura prevista per l'adeguamento della legislazione regionale e provinciale del Trentino-Alto Adige ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale, con riferimento particolare al termine di sei mesi previsto per tale adeguamento. In proposito basti solo rilevare che tale termine era stato richiamato, dall'art. 46, primo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992, ai fini del recepimento della direttiva n. 89/646 da parte delle Regioni speciali, risultando, di conseguenza, già consumato alla data di emanazione del testo unico n. 385 del 1993.

11. — Con riferimento alle censure formulate, sempre nei confronti dell'art. 159, con il ricorso proposto dalla Regione autonoma della Sardegna si può, infine, osservare:

a) valgono innanzitutto i rilievi già prospettati in sede di esame dell'impugnativa proposta dalla Regione Trentino-Alto Adige nei confronti del secondo comma dell'art. 159, in tema di parere vincolante della Banca d'Italia sui provvedimenti regionali;

b) non sussiste la violazione dell'art. 76 della Costituzione contestata in relazione al profilo che l'art. 159, secondo comma, ha esteso la previsione del parere vincolante — al di là delle ipotesi richiamate nell'art. 46, secondo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992 (artt. 9, primo comma, 21, primo comma, e 25, primo comma, corrispondenti agli artt. 14, 56 e 57 del testo unico n. 385) — anche alle ipotesi regolate dagli artt. 31 e 36 dello stesso testo unico (trasformazioni di banche popolari in società per azioni ovvero fusioni alle quali prendono parte banche popolari e da cui risultino società per azioni; fusioni tra banche di credito cooperativo e banche di diversa natura da cui risultino banche popolari o banche costituite in forma di società per azioni). Tali ipotesi — per quanto non espressamente richiamate nel decreto legislativo n. 481 del 1992 — si presentano, infatti, come specificazioni delle fattispecie più generali regolate sia nell'art. 21, primo comma (modificazioni statutarie), che nell'art. 25, primo comma (funzioni e scissioni) dello stesso decreto legislativo n. 481. L'estensione operata dalla norma impugnata agli artt. 31 e 36 del testo unico può essere, dunque, ricondotta ai limiti della delega conferita dall'art. 25, secondo comma, della legge n. 142 del 1992, dove si è attribuito al Governo il potere di coordinare le norme di attuazione della direttiva 89/646 con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia «apportandovi le modifiche necessarie al tal fine»;

c) infondata si prospetta anche la censura riferita al combinato disposto del secondo, terzo e quarto comma, dell'art. 159, per avere tali disposizioni — in violazione dell'art. 76 della Costituzione, con riferimento all'art. 46, terzo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992 — reso inderogabile la disciplina posta dal secondo comma dello stesso articolo in tema di parere vincolante della Banca d'Italia.

La previsione dell'inderogabilità della disciplina relativa al parere vincolante della Banca d'Italia può trovare, infatti, la sua spiegazione nelle stesse caratteristiche del limite in questione, dal momento che detto limite è stato definitivamente attuato non più attraverso l'impiego della fonte regionale (secondo quanto inizialmente previsto dal secondo comma dell'art. 46 del decreto legislativo n. 481), ma immediatamente dalla fonte statale (così come statuito con l'art. 159, secondo comma, del testo unico). Né, d'altro canto, risulta giustificato affermare che, disponendo in questi termini, l'art. 159 avrebbe violato, oltre l'art. 76 della Costituzione, anche la competenza della Regione a disciplinare con proprie norme di recepimento della direttiva l'intervento della Banca d'Italia, dal momento che tale competenza — già riconosciuta dal primo comma dell'art. 46 — non è stata di fatto esercitata nel termine previsto dalla Regione. L'assenza di un intervento tempestivo del legislatore regionale ha, pertanto, resa necessaria, al fine di garantire il rispetto del vincolo comunitario, la successiva disciplina statale, adottata in sede di testo unico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi primo, terzo e quarto, e dell'art. 159, terzo comma, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico della legge in materia bancaria e creditizia) per violazione dell'art. 11, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle relative norme di attuazione, questioni sollevate con i ricorsi proposti dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento di cui in epigrafe (nn. 67 e 69 del 1993);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, per violazione degli artt. 5, n. 3, 16, primo comma, e 107, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché delle norme di attuazione di cui all'art. 1 ed all'art. 3, primo, secondo e terzo comma, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234 ed all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, questione sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige con il ricorso di cui in epigrafe (n. 70 del 1993);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159 del decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385, per violazione degli artt. 3, 4 e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna e relative norme di attuazione, nonché dell'art. 76 della Costituzione e del principio costituzionale di coordinamento e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni, questioni sollevate dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso di cui in epigrafe (n. 68 del 1993).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0680

N. 225

Sentenza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Dirigenti - Licenziamenti individuali - Limiti di età - Esercizio del diritto di opzione alla prosecuzione del rapporto
- Richiamo alla giurisprudenza di legittimità e a quella della Corte (cfr. sentenza n. 30/1992) - Insussistenza di una incoerenza delle norme denunciate qualora correttamente interpretate - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(C.C., artt. 2118; d.-l. 22 dicembre 1981, n. 791, art. 6, quarto comma, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 54; legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 10).

(Cost., artt. 3 e 38).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Gabriele PESCATORE;

Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dal combinato disposto degli artt. 2118 del codice civile; 6, quarto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791 (Disposizioni in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 54; e 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), promosso con ordinanza emessa il 19 febbraio 1993 dal Tribunale di Firenze nel procedimento civile vertente tra Bianchi Corrado e la s.p.a. Assicurazioni Generali, iscritta al n. 370 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti gli atti di costituzione di Bianchi Corrado e della s.p.a. Assicurazioni Generali nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1994 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Uditi gli avvocati Oronzo Mazzotta per Bianchi Corrado, Sergio Magrini per la s.p.a. Assicurazioni Generali e l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio vertente tra Bianchi Corrado e le Assicurazioni Generali s.p.a., relativo alla dichiarazione di illegittimità del recesso per raggiungimento del limite di età intimato dalla seconda nei confronti del primo (dipendente delle Assicurazioni Generali s.p.a. con qualifica di dirigente), nonostante l'opzione da questi esercitata ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 54, il Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 2118 del codice civile; 6, quarto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791 (Disposizioni in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 54; e 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604, (Norme sui licenziamenti individuali), nella parte in cui consente il licenziamento per limiti di età del dirigente che abbia esercitato l'opzione prevista dall'art. 6, primo comma, della richiamata legge n. 54 del 1982. I parametri costituzionali invocati sembrano ravvisabili negli artt. 3 e 38 della Costituzione.

Nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo*, dopo aver richiamato la sentenza n. 309 del 1992, con cui questa Corte ha dichiarato non fondata questione analoga alla presente, sollevata dallo stesso giudice con precedente ordinanza, sottolinea la diversità della presente questione, consistente nell'ampliamento delle norme oggetto del giudizio e nella specificazione dei motivi posti a sostegno della non manifesta infondatezza della questione.

Secondo il Tribunale di Firenze con la pronuncia richiamata la Corte avrebbe affermato l'applicabilità dell'art. 6 della legge n. 54 del 1982 (*rectius*: dell'art. 6 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 54) anche ai dirigenti, con conseguente impossibilità (riconosciuta anche dalla giurisprudenza di merito) di un recesso esercitato sulla base del «raggiungimento del limite di età per la pensione» nell'ipotesi in cui l'interessato abbia esercitato l'opzione. Tuttavia a parere del giudice *a quo* residuerebbe un dubbio di legittimità costituzionale, in quanto l'affermazione circa la nullità del licenziamento del dirigente sarebbe derivata in via meramente deduttiva dall'interpretazione onnicomprensiva dell'art. 6, primo comma, della legge n. 54 del 1982, nonostante il permanente ostacolo testuale costituito dagli artt. 2118 del codice civile (che consente senza limitazione alcuna il recesso *ad nutum* del dirigente); 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (che esclude i dirigenti dalla disciplina del recesso giustificato); 6, quarto comma, della legge 26 febbraio 1982, n. 54 (che non disciplina gli effetti dell'opzione del dirigente).

Secondo il giudice *a quo*, pertanto, la norma che disciplina gli effetti dell'opzione sarebbe contenuta nella disposizione di cui al quarto comma dell'art. 6, in base al quale l'esercizio dell'opzione comporta l'applicabilità della disciplina di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604: disciplina la cui applicabilità ai dirigenti è però esclusa dall'art. 10 della stessa legge. La questione di costituzionalità deve pertanto correttamente riferirsi al suddetto art. 6, quarto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 54, nella parte in cui stabilisce l'applicabilità a favore dei lavoratori che esercitano l'opzione delle disposizioni della legge 15 luglio 1966, n. 604, senza stabilire una deroga all'art. 10 della stessa legge.

La novità rispetto alla questione precedentemente sollevata dallo stesso giudice sarebbe altresì rappresentata da due diversi profili di incostituzionalità, consistenti nella ritenuta irrazionalità della disciplina, come vivente nell'interpretazione consolidata (si ritiene che gli effetti indicati dal quarto comma si pongano in contraddizione rispetto allo scopo previdenziale che il legislatore si prefigge al primo comma); nonché nella presunta contraddittorietà della stessa, in quanto l'art. 6, primo comma, applicandosi anche ai dirigenti, comporterebbe che il diritto di opzione non possa rimanere privo di effetto adeguato allo scopo.

La soluzione consisterebbe pertanto, a parere del giudice *a quo*, nel negare efficacia al recesso che risulti in sé motivato per ragioni di età: tale risultato non potrebbe tuttavia essere raggiunto in via interpretativa sulla base della normativa vigente: il che spiegherebbe il carattere contraddittorio del diritto vivente, che riconosce un diritto (art. 6, primo comma) ma non i mezzi per conseguirlo, e che potrebbe essere rimosso soltanto mediante una fonte avente valore normativo che incida su tali norme in maniera vincolante per il giudice.

2. — Si è costituito Bianchi Corrado, concludendo per l'accoglimento della questione.

A sostegno di tale richiesta, la parte sottolinea come a seguito della richiamata sentenza di questa Corte (n. 309 del 1992) la censura deve appuntarsi con maggiore fondatezza sul quarto comma dell'art. 6 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 54, precisamente nella parte in cui non dispone la deroga all'art. 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604, norma che escluderebbe (implicitamente) il dirigente dalla tutela contro i

licenziamenti. Se infatti la questione, riguardata sotto il limitato angolo visuale del primo comma dell'art. 6 richiamato, non si pone in contrasto né con l'art. 3 né con l'art. 38 della Costituzione, diversa valutazione discende dalla considerazione del quarto comma, che appare irragionevole rispetto alla *ratio* della disciplina, diretta a salvaguardare insieme o attraverso la posizione previdenziale del singolo lavoratore anche e soprattutto le casse degli enti che gestiscono le assicurazioni obbligatorie.

3. — Si è costituita la s.p.a. Assicurazioni Generali, chiedendo che la questione sia dichiarata «improponibile» ai sensi dell'art. 24, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e comunque manifestamente infondata per le ragioni già dedotte nel precedente giudizio di legittimità instaurato con ordinanza sollevata nel corso del medesimo procedimento davanti al Tribunale di Firenze.

4. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità (in quanto la questione sarebbe identica a quella già dichiarata infondata con la sentenza n. 309 del 1992) od in subordine per l'infondatezza della questione, atteso che la richiamata pronuncia della Corte è tale da far ritenere implicitamente confutati ed assorbiti i nuovi profili sotto i quali si è voluto riproporre la questione.

Considerato in diritto

1. — La questione che viene all'esame di questa Corte è se il combinato disposto degli artt. 2118 del codice civile; 6, quarto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791 (Disposizioni in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 54; e 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), nella parte in cui consente il licenziamento per limiti di età del dirigente che abbia esercitato l'opzione prevista dall'art. 6, primo comma, della legge 25 febbraio 1982, n. 54 (*rectius*: del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 54), sia in contrasto con i parametri costituzionali presumibilmente ravvisabili negli artt. 3 e 38 della Costituzione.

2. — La questione non è fondata nei termini appresso precisati.

Va premesso che detta questione è stata sollevata dallo stesso giudice *a quo* (Tribunale di Firenze) nel corso del medesimo giudizio in cui era stata in precedenza sollevata una questione con rilevanti profili di analogia rispetto alla presente, dichiarata non fondata da questa Corte, «nei limiti in cui (era) posta», con sentenza n. 309 del 1992.

In quella pronuncia, si rilevava anzitutto la mancata impugnazione del quarto comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 791 del 1981, che prevede l'applicazione delle norme limitative dei licenziamenti solo per gli impiegati e gli operai, ma non per i dirigenti.

Detta sentenza, tuttavia, dopo aver richiamato la giurisprudenza secondo cui il diritto di opzione non ha l'effetto di riconoscere ai dirigenti la stessa stabilità goduta dagli altri lavoratori subordinati, affermava da un lato che la denunziata irrazionalità del diverso trattamento non sussiste (attesa la non omogeneità tra le due categorie), e, dall'altro, che «né dalla disposizione denunciata può ritenersi l'irrazionalità per mancanza di effetti utili. Invero, in presenza della effettuata opzione, non può negarsi la nullità del licenziamento intimato solo per ragioni di età». Rispondendo pertanto al dubbio sollevato dal giudice *a quo*, la Corte concludeva che: «né sussiste la violazione dell'art. 38 della Costituzione in quanto è assicurato al ricorrente un trattamento pensionistico adeguato».

3. — Torna ora il Tribunale di Firenze a sollevare analoga questione di legittimità costituzionale, provvedendo anzitutto ad ampliare le disposizioni impugnate, con particolare denuncia del quarto comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 791 del 1981, e sviluppando ampiamente i profili di incostituzionalità precedentemente esposti.

Pur riconoscendo il giudice *a quo* che la situazione dei dirigenti non è omogenea a quella degli altri lavoratori subordinati, lo stesso denuncia in particolare: a) l'incoerenza della sentenza n. 309 del 1992, in quanto la Corte, pur avendo richiamato la giurisprudenza secondo cui l'esercizio dell'opzione del dirigente comporta la perdita della facoltà datoriale di collocarlo a riposo per limiti di età, non ha dichiarato illegittime le disposizioni confliggenti col menzionato

principio; b) la irrazionalità del quarto comma del citato art. 6 (che nega ai dirigenti qualunque elemento di stabilità), per contraddizione col primo comma dello stesso articolo, che consente anche ai dirigenti di esercitare il diritto di opzione per la prosecuzione del rapporto. In base a tali rilievi, secondo il giudice rimettente, la giustificazione contrattuale del recesso per limiti di età del dirigente (con la sola conseguenza del pagamento di una certa somma) colliderebbe con la nullità legale del recesso per detto motivo.

4. — Da quanto sopra esposto, consegue che va respinta l'eccezione di inammissibilità prospettata in questa sede, dal momento che in realtà con la seconda ordinanza sono state denunciate disposizioni diverse rispetto alla precedente; si è fatto riferimento all'art. 3 della Costituzione anche sotto il profilo della irragionevolezza, e si sono dedotti argomenti non coincidenti con quelli precedentemente esposti.

Invero, poiché l'effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio deve ritenersi operante soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione (norme impugnate, profili d'incostituzionalità dedotti, argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità), quella ora in esame non può ritenersi identica alla precedente, e non vale di conseguenza la preclusione operante in forza del principio del *ne bis in idem* (cfr. sentenze n. 257 del 1991 e n. 55 del 1968).

5. — Nel merito, va ricordato che le norme denunciate sono state interpretate dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, con una costanza che assume i connotati di diritto vivente, fatto proprio anche da questa Corte nella sentenza n. 309 del 1992, nel senso che, qualora il dirigente abbia esercitato il diritto di opzione alla prosecuzione del rapporto — diritto riconosciuto a tutti gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità e vecchiaia — egli non consegue una stabilità ulteriore rispetto ai limiti di quella già goduta, permanendo cioè la possibilità di un licenziamento *ad nutum* (per inefficienza, invalidità, inoperosità, e in genere per il venir meno di quella fiducia che caratterizza il rapporto di lavoro dei dirigenti), ma non anche per il motivo connesso al mero conseguimento di limiti di età prima della scadenza del termine stabilito a seguito della prosecuzione del rapporto consentita dalla legge.

L'onere della prova — secondo il principio dell'art. 2697 del codice civile — incombe sulla parte che agisce per far dichiarare la nullità di un siffatto licenziamento.

6. — Una volta riconosciuti dalla giurisprudenza di legittimità e da questa Corte gli enunciati principi, non appare ravvisabile alcuna incoerenza nelle norme denunciate, le quali quindi, qualora così interpretate, non risultano inficiate da vizi di incostituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 2118 del codice civile; 6, quarto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791 (Disposizioni in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 54; e 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, sollevata dal Tribunale di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: PESCATORE

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 226

Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione - Immobili ad uso abitativo - Locatore in stato di necessità - Mancata previsione del diritto a recedere dal rapporto alla scadenza convenzionale ovvero nel corso della proroga legale - Questione già esaminata dalla Corte (confronta sentenza n. 323/1993 e ordinanze nn. 354, 394 e 469 del 1993, 59 e 149 del 1994) - Manifesta infondatezza.

(D.-L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 11, comma 2-bis, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, con modificazioni), (Cost., artt. 3, 24 e 42).

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 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 8 agosto 1992, n. 359 promossi con ordinanze emesse il 24 settembre 1993 dal Pretore di Verona ed il 10 maggio, 2 marzo, 16 giugno e 20 luglio 1993 dal Pretore di Venezia, rispettivamente iscritte al n. 717 del registro ordinanze 1993 ed ai nn. 13, 14, 60 e 61 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 1993 e nn. 6 e 10, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

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

Ritenuto che con ordinanza emessa il 24 settembre 1993 (R.O. n. 717 del 1993) nel corso di un procedimento per convalida di licenza per finita locazione promosso da Camilla Pozzani ed Alfredo Berlendis nei confronti di Mario Kozina, il Pretore di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 8 agosto 1992, n. 359, nella parte in cui non prevede per il locatore che abbia la necessità di disporre dell'immobile per adibirlo ad abitazione propria o dei familiari il diritto di recedere dal rapporto alla scadenza convenzionale ovvero nel corso della proroga legale;

che la norma denunciata stabilisce, per le locazioni in corso e con scadenza successiva all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, la proroga di diritto del contratto per due anni, nel caso in cui «le parti non concordino sulla determinazione del canone»;

che il giudice rimettente ricorda che la Corte, con la sentenza n. 323 del 1993, ha dichiarato non fondata la medesima questione di legittimità costituzionale, perché la disposizione denunciata, interpretata secondo un criterio sistematico ed in conformità ai principi enunciati dalla legislazione di settore, consente di ritenere che la proroga può essere impedita quando ricorrano le specifiche e comprovate esigenze del locatore, nei casi ed alle condizioni previsti dalla legge;

che il giudice *a quo*, ritenendo di non poter pervenire all'applicazione del recesso in via interpretativa, prospetta di nuovo la questione di legittimità costituzionale nei sensi sopra riportati;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, rilevando che i dubbi prospettati dal giudice rimettente trovano già risposta nella sentenza n. 323 del 1993;

che, inoltre, nel giudizio dinanzi alla Corte ha depositato atto di costituzione la Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia), chiedendo che sia ritenuta ammissibile la sua costituzione in giudizio e prendendo conclusioni anche nel merito;

che il Pretore di Venezia, con quattro ordinanze di identico contenuto, emesse il 10 maggio 1993 (R.O. n. 13 del 1994), il 2 marzo 1993 (R.O. n. 14 del 1994), il 16 giugno 1993 (R.O. n. 60 del 1994) ed il 20 luglio 1993 (R.O. n. 61 del 1994), ma pervenute alla Corte successivamente alla pubblicazione della sentenza n. 323 del 1993 (le prime due il 10 gennaio 1994, le altre il 2 febbraio 1994), in altrettanti giudizi di convalida di licenza per finita locazione per scadenze contrattuali successive al 14 agosto 1992, ha sollevato, in riferimento all'art. 42 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, del decreto-legge n. 333 del 1992;

che il giudice rimettente prospetta l'illegittimità della disposizione legislativa nella sua interezza, perché essa comprimerebbe in maniera indiscriminata il diritto di proprietà, non correlando il limite imposto al diritto di godimento ad alcun vantaggio per l'utilità generale, e sacrificerebbe unilateralmente il locatore, impedendo una valorizzazione delle sue concrete situazioni personali e patrimoniali;

che in tutti i giudizi, tranne in quello promosso dal Pretore di Venezia con ordinanza emessa il 2 marzo 1993 (R.O. n. 14 del 1994), è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso, richiamando la sentenza n. 323 del 1993 di questa Corte, per la manifesta infondatezza o inammissibilità delle questioni;

Considerato che i giudizi, prospettando questioni identiche e connesse, relative alla stessa disposizione legislativa, possono essere riuniti e vanno decisi congiuntamente;

che in via pregiudiziale deve essere dichiarata inammissibile la costituzione della Confedilizia, intervenuta davanti al Pretore di Verona dopo che era stata depositata, in data 24 settembre 1993, l'ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale ed il relativo giudizio era stato sospeso, non potendosi ritenere che in capo ad essa sussista un interesse proprio e diretto a stare nel giudizio incidentale di costituzionalità che sia sorto dall'ordinanza di rimessione (sentenza n. 314 del 1992) con la quale il Pretore di Verona ha sollevato la questione di legittimità costituzionale;

che la Corte, con la sentenza n. 323 del 1993, ha già esaminato le questioni prospettate dai giudici rimettenti ed ha affermato che la proroga biennale prevista dall'art. 11 del decreto-legge n. 333 del 1992 per i contratti di locazione con scadenza successiva all'entrata in vigore della legge di conversione, se le parti, alla prima scadenza del contratto, non concordino sulla determinazione del canone, non è fine a sé stessa né è tale da configurare una riedizione del regime vincolistico, ma risponde all'esigenza eccezionale e transitoria di consentire, per un periodo di tempo limitato e attraverso un meccanismo bilanciato, volto a secondare l'accordo delle parti, un graduale passaggio ad un nuovo sistema, caratterizzato dal tendenziale superamento del principio della quantificazione legale del corrispettivo per le locazioni abitative (ordinanze n. 354, 394, 469 del 1993 e 59 del 1994);

che la Corte ha inoltre rilevato come il sistema preveda costantemente che ad un regime che impone la protrazione coattiva, generale ed automatica del contratto si accompagni il rimedio della sua anticipata cessazione in presenza della necessità del locatore di disporre dell'immobile per sé o per i propri familiari. Tale principio, enunciato dalla giurisprudenza costituzionale ed espresso dalla legislazione di settore, ha assunto, nella comune interpretazione adeguativa (sentenza n. 132 del 1972), funzione di bilanciamento dei contrapposti interessi, rimanendo sacrificati quelli dei conduttori, altrimenti prevalenti, di fronte all'esigenza del locatore-proprietario di ottenere la disponibilità dell'immobile in caso di necessità (sentenza n. 22 del 1980);

che nello specifico contesto normativo e nel sistema in cui si colloca la disposizione denunciata sono individuate le ipotesi che, in presenza di patto in deroga, legittimano il diniego di rinnovazione del contratto alla prima scadenza. Gli stessi casi consentono di evitare la proroga biennale, garantendo, pertanto, al locatore che ne abbia necessità di rientrare nella disponibilità del bene;

che il giudice rimettente, nella ricognizione del contesto normativo della disposizione, deve sempre e costantemente essere guidato dall'esigenza di rispetto dei principi costituzionali e quindi, ove un'interpretazione appaia confligente con uno o più di essi, è tenuto ad adottare una lettura diversa, maggiormente aderente ai parametri costituzionali altrimenti vulnerati (sentenza n. 149 del 1994), soprattutto quando, come nella specie, essa trovi riscontro negli orientamenti giurisprudenziali formati successivamente alla ricordata decisione della Corte;

che, pertanto, le questioni sollevate devono essere dichiarate manifestamente infondate;

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 infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 8 agosto 1992, n. 359, sollevate dai Pretori di Verona e Venezia, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione, con le ordinanze in epigrafe:

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0682

N. 227

Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Avviso di accertamento - Notifica - Termine di decadenza - Equiparabilità in ogni caso della presentazione del mod. 101 alla presentazione della dichiarazione dei redditi - Questione sollevata in via puramente eventuale dal giudice rimettente - Manifesta inammissibilità.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 43, primo e secondo comma).

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo e secondo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), promosso con ordinanza emessa il 13 novembre 1992 dalla Commissione tributaria di secondo grado di Roma sul ricorso proposto da Pellicani Emilio contro l'Ufficio Imposte Dirette di Roma iscritta al n. 738 del registro ordinanze e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 1994 il Giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto che con ordinanza del 13 novembre 1992 la Commissione tributaria di secondo grado di Roma — in riferimento agli artt. 3, 24 e 53 della Costituzione — ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 43, commi 1 e 2, d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) — nella parte in cui non equipara in ogni caso, al fine della durata del termine di decadenza per la notifica dell'avviso di accertamento, la presentazione del certificato di cui all'art. 1, comma 4, lett. d), d.P.R. n. 600/73 cit. (c.d. modello 101), alla presentazione della dichiarazione dei redditi per sospetta violazione, in particolare, del principio di eguaglianza atteso che — con riferimento a due situazioni sostanzialmente omogenee (quella del contribuente che si limita a presentare il modello 101, pur avendo redditi ulteriori e diversi rispetto a quelli da lavoro dipendente, e quella del contribuente che presenti l'ordinaria dichiarazione dei redditi con modello 740 omettendo anch'egli di indicare i redditi diversi da quelli da lavoro dipendente) — sono previsti dalla norma censurata due diversi termini di decadenza rispettivamente fino al 31 dicembre del sesto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata (art. 41, comma 2) ovvero fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione dei redditi (art. 42, comma 1);

che nella specie la Commissione tributaria di primo grado di Roma — adita a seguito di ricorso di Pellicani Emilio, che deduceva in via preliminare la intervenuta decadenza del potere di rettifica della dichiarazione dei redditi — aveva annullato l'accertamento per essere spirato il termine di decadenza (di cinque anni) previsto dall'art. 43 d.P.R. n. 600/73 cit., termine questo ritenuto applicabile pur avendo il Pellicani presentato, al fine della dichiarazione dei redditi per l'anno 1982, il solo certificato (mod. 101), rilasciato dal proprio datore di lavoro, senza che ricorressero le condizioni previste dal quarto comma, lett. d), dell'art. 1 d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, per essere egli percettore di altri redditi oltre quello da lavoro dipendente;

che l'Ufficio appellante sosteneva invece la tempestività dell'atto di accertamento impugnato in quanto la presentazione del modello 101 fuori dalle ipotesi previste dalla legge costituiva omessa presentazione della dichiarazione dei redditi sicché il termine di decadenza (ex art. 43 cit.) è, non già di cinque anni, come ritenuto dalla Commissione tributaria di primo grado, bensì di sei anni;

che il contribuente appellato insisteva nel sostenere invece la equiparabilità in ogni caso della presentazione del modello 101 alla presentazione della dichiarazione dei redditi;

che la Commissione rimettente, nel prospettare l'alternativa esegetica in ordine alla portata della norma censurata secondo le contrapposte tesi delle parti in giudizio, ritiene che, «ove si accedesse alla tesi prospettata dall'ufficio», la norma esonerativa dalla presentazione della dichiarazione per i lavoratori dipendenti porrebbe gli stessi nella disuguale condizione, rispetto ad altri soggetti non esonerati e tenuti alla presentazione della dichiarazione dei redditi, di dover sottostare ad un termine più lungo (sei anni) concesso all'ufficio dal secondo comma dell'art. 43 per effettuare l'accertamento dei redditi, nonostante l'avvenuta presentazione del mod. 101, attestante i redditi da lavoro percepiti;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile sotto il triplice profilo che l'ordinanza di rimessione è priva di motivazione sia in generale sulla rilevanza, sia anche nel merito limitatamente alle censure riferite alla prospettata violazione degli artt. 24 e 53 della Costituzione; che la Commissione tributaria rimettente ha invertito l'ordine logico delle questioni da esaminare; che viene chiesta una pronuncia additiva a contenuto non obbligato;

che comunque — secondo l'Avvocatura dello Stato — la questione è manifestamente infondata;

Considerato che l'ordinanza di rimessione prospetta una questione di costituzionalità fondata su un'alternativa interpretativa in ordine alla quale il giudice *a quo* non prende posizione sicché la questione stessa risulta sollevata in forma eventuale per l'ipotesi in cui non si ritenga che la presentazione del modello 101 sia equiparabile in ogni caso alla presentazione della dichiarazione dei redditi;

che è costante giurisprudenza di questa Corte che è «compito del giudice rimettente di individuare con esattezza l'oggetto della questione, effettuare la scelta interpretativa e quindi proporre il quesito di costituzionalità in modo non alternativo» (ord. n. 207 del 1993, ord. n. 285 del 1992, sent. n. 473 del 1989, sent. n. 472 del 1989);

che non sono quindi ammissibili questioni poste in via meramente ipotetica, qual è quella sollevata da giudice rimettente (ord. n. 45 del 1994, sent. n. 166 del 1992, sent. n. 242 del 1990);

che pertanto la questione di costituzionalità è inammissibile (risultando così assorbito l'esame delle eccezioni di inammissibilità della stessa per le ulteriori ragioni indicate dall'Avvocatura di Stato);

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953 n. 87 e 29, 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. 43, commi 1 e 2, d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di secondo grado di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0683

N. 228

Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pubblica amministrazione - Pretore e conciliatore - Amministrazioni dello Stato - Rappresentanza a cura di propri funzionari previa intesa con l'Avvocatura dello Stato - Espressione di libera scelta dell'Amministrazione - Manifesta infondatezza.

(R.D. 30 gennaio 1933, n. 1611, art. 3).

(Cost., artt. 3, 24 e 33, quinto comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 del R.D. 30 gennaio 1933, n. 1611 (Approvazione del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 21 ottobre 1993 dal Pretore di Venezia nel procedimento civile vertente tra Salin Maria ed il Ministero degli Interni, iscritta al n. 800 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 1994 il Giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto che nel corso del giudizio promosso (per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento) da Salin Maria nei confronti del Ministero degli interni — quest'ultimo costituitosi a mezzo di un funzionario della locale Prefettura — il Pretore di Venezia, con ordinanza del 21 ottobre 1993, ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 3 R.D. 30 gennaio 1933 n. 1611 (Approvazione del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato) per contrasto con gli artt. 3, 24 e 33, comma 5, della Costituzione;

che il Pretore rimettente — premesso che (ex art. 3 r.d. n. 1611/33 cit.) le amministrazioni dello Stato possono, intesa l'Avvocatura dello Stato, essere rappresentate dai propri funzionari innanzi alle preture e agli uffici di conciliazione — osserva che tale rappresentanza dell'Amministrazione corrisponde all'ipotesi della parte che sta in giudizio personalmente, senza però i limiti che la legge processuale (art. 82 c.p.c. e, per le controversie di lavoro, art. 417 c.p.c.) impone alle parti diverse dalla pubblica amministrazione;

che tale indiscriminata ammissione della difesa personale contrasta sia con l'esigenza che sia assicurata a tutti, compresa la pubblica amministrazione, una adeguata difesa ai sensi dell'art. 24 della Costituzione (soprattutto nelle controversie di lavoro concernenti, in prospettiva, anche il pubblico impiego), sia con l'esigenza che per tutti senza discriminazioni (art. 3 della Costituzione) resti prescritto il previo esame di Stato per esercitare lo *jus postulandi* (art. 33, comma 5, della Costituzione);

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata;

Considerato che la disposizione censurata prevede che le amministrazioni dello Stato possano — intesa l'Avvocatura dello Stato — essere rappresentate dai propri funzionari innanzi al pretore e al giudice conciliatore;

che in tale previsione non è ravvisabile violazione della prescrizione dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale (art. 33, comma 5, della Costituzione) — e conseguentemente la norma censurata neppure rappresenta, sotto questo profilo, una disciplina ingiustificatamente differenziata e lesiva del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione) — perchè nella fattispecie non vi è affatto una generale ed indiscriminata autorizzazione all'esercizio dello *jus postulandi* senza il previo esame di Stato, bensì — come ritiene la giurisprudenza (Cass. 22 gennaio 1980 n. 485) — si ha che l'Amministrazione sta in giudizio personalmente e ciò avviene a mezzo dei suoi funzionari in ragione del rapporto organico con essi intercorrente ;

che non vi è violazione del diritto di difesa (art. 24 della Costituzione) perchè la disposizione censurata, ammettendo in generale (e non già in forza di specifica autorizzazione del giudice adito) la rappresentanza in giudizio delle amministrazioni dello Stato a mezzo di propri funzionari per tutte le materie affidate alla competenza del pretore e del giudice conciliatore senza i limiti previsti dalla legge processuale (artt. 82 e 417 c.p.c.), assicura non di meno alle stesse un adeguato patrocinio;

che infatti da una parte la difesa personale è comunque limitata perchè non rievla indifferenziatamente il rapporto organico in genere, ma è necessario che l'Amministrazione pubblica sia rappresentata da suoi funzionari, che in ragione sia della loro qualifica sia dell'incardinamento nel ruolo organico dell'Amministrazione stessa esprimono una elevata professionalità ed una particolare esperienza;

che d'altra parte è previsto che sia «intesa l'Avvocatura dello Stato» perchè l'Amministrazione possa determinarsi di essere rappresentata da propri funzionari sicchè vi è una previa valutazione in ordine alla non indefettibile necessità della difesa tecnica da parte dell'organo che istituzionalmente è deputato a difendere in giudizio lo Stato;

che comunque la norma censurata non esclude certo che nei giudizi suddetti l'Amministrazione possa avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato sicchè la difesa personale è espressione di una libera scelta;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953 n. 87 e 29, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 r.d. 30 gennaio 1933 n. 1611 (Approvazione del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 33, comma 5, della Costituzione, dal Pretore di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Deposita in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0684

N. 229

Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Impugnazione del decreto di sequestro preventivo - Poteri del tribunale del riesame - Limitazioni - Impossibilità di apprezzamento in ordine alla fondatezza della accusa - Identica questione già dichiarata non fondata dalla Corte (v. sentenza n. 48/1994) - Funzione preventiva della misura - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., art. 324).

(Cost., artt. 24, secondo comma, 42, secondo comma, e 111, primo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Gabriele PESCATORE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 324 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 15 ottobre 1993 dal Tribunale di Lecco nel procedimento penale a carico di Corbetta Salvatore, iscritta al n. 783 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 1994 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il Tribunale di Lecco ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 42, secondo comma, e 111, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 324 del codice di procedura penale nella parte in cui prevede, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione — vincolante nel giudizio *a quo* — che i poteri del tribunale del riesame, in caso di impugnazione del decreto di sequestro preventivo, sono limitati «alla sola astratta possibilità di sussumere il fatto attribuito ad un soggetto in una determinata ipotesi di reato, senza alcuna possibilità di apprezzamento in ordine alla fondatezza dell'accusa»;

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

Considerato che questa Corte, chiamata a pronunciarsi su identica questione, ne ha dichiarato la non fondatezza con riferimento ai medesimi parametri evocati dall'odierno rimettente, osservando, fra l'altro, che la misura cautelare, «pur raccordandosi ontologicamente ad un reato, inteso questo nella sua realtà fenomenica, può prescindere totalmente da qualsiasi profilo di «colpevolezza», proprio perché la funzione preventiva non si proietta necessariamente sull'autore del fatto criminoso ma su cose che, postulando un vincolo di pertinenzialità col reato, vengono riguardate dall'ordinamento come strumenti la cui libera disponibilità può costituire situazione di pericolo» (v. sentenza n. 48 del 1994);

e che pertanto, non adducendo il giudice *a quo* 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

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 324 del codice di procedura penale sollevata, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 42, secondo comma, e 111, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Lecco con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: PESCATORE

Il redattore: VASSALLI

Il cancelliere: Dr PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0685

N. 230

Ordinanza 26 maggio-8 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Avviso di accertamento in rettifica - Nuove norme sul processo tributario - Efficacia - Decorrenza - Fissazione del *dies a quo* nella legge di delega - Impossibilità - *Ius superveniens*: art. 69 del d.l. 30 agosto 1993, n. 331, convertito in legge 20 ottobre 1993, n. 427 - Superamento del problema dei limiti posti alla potestà del legislatore delegato - Manifesta infondatezza.

(D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 80, secondo comma).

(Cost., artt. 76 e 77, primo comma; legge 30 dicembre 1991, n. 413).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Gabriele PESCATORE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 2, del d.P.R. (*recte*: decreto legislativo) 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), in relazione all'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), promosso con ordinanza emessa il 22 settembre 1993 dalla Commissione tributaria di primo grado di Verbania sui ricorsi riuniti proposti da IOSTI Serenella contro l'ufficio delle Imposte Dirette di Arona, iscritta al n. 713 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 1994 il Giudice relatore Cesare Rupertò;

Ritenuto che la Commissione tributaria di primo grado di Verbania, con ordinanza emessa il 22 settembre 1993, nel corso di un giudizio promosso avverso l'avviso di accertamento in rettifica dei redditi di impresa della contribuente Iosti Serenella ai fini IRPEF e ILOR per gli anni 1986 e 1987, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 2, del d.P.R. (*recte*: decreto legislativo) 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, in quanto, nel prevedere che le disposizioni del decreto stesso, benché in vigore nel termine ordinario di vacanza, hanno effetto dalla data d'insediamento delle (nuove) Commissioni tributarie provinciali e regionali, senza che di tale differimento della operatività delle nuove norme sul processo tributario vi sia previsione alcuna nella legge di delega, pone in essere una violazione e/o eccesso della legge di delega;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione.

Considerato che non ha fondamento l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, perché scopo precipuo della proposta censura è quello di determinare una efficacia immediata della innovata disciplina del contenzioso tributario onde consentirne l'applicabilità anche da parte delle esistenti Commissioni tributarie;

che l'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, detta in un unico contesto le direttive sia per la disciplina del nuovo procedimento in materia di contenzioso tributario sia per la costituzione dei nuovi organismi giurisdizionali;

che, inoltre, non poche norme della innovata disciplina processuale appaiono coerenti soltanto con la diversa struttura stabilita, in via di principio, per gli organi suddetti, dal legislatore delegante;

che, d'altronde, la istituzione delle nuove Commissioni è adempimento di non lieve momento, destinato a svolgersi in un ragionevole arco di tempo;

che, conseguentemente, nella delega non può non ricomprendersi la potestà di fissare un *dies a quo* per l'efficacia della nuova disciplina processuale, in correlazione col venire in esistenza giuridicamente e di fatto di tali nuovi organi;

che, comunque, essendo stato il comma 2 dell'art. 80 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, modificato ad opera del legislatore ordinario (art. 69 del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, recante: «Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie»; e convertito in legge con la legge 20 ottobre 1993, n. 427), risulta ribadita la disposizione relativa al collegamento tra la data di efficacia delle nuove disposizioni riguardanti il contenzioso tributario e quella di istituzione delle nuove Commissioni, con conseguente superamento del problema dei limiti posti alla potestà del legislatore delegato;

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, dalla Commissione tributaria di primo grado di Verbania con ordinanza emessa in data 22 settembre 1993.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: PESCATORE

Il redattore: RUPERTO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0686

N. 231

Sentenza 6-10 giugno 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendenti dello Stato - Sequestri e pignoramenti - Esecuzione a carico dei dipendenti del Ministero del tesoro effettuata presso l'Ispettorato generale per il credito anziché presso l'organo dell'amministrazione che è titolare del potere di spesa - Insussistenza di un interesse costituzionalmente rilevante che giustifichi la norma denunciata - Illegittimità costituzionale.

(D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, art. 3).

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;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle Pubbliche Amministrazioni), promosso con ordinanza emessa il 9 luglio 1993 dal Pretore dell'Aquila nel procedimento di esecuzione promosso dal Banco di Napoli, filiale dell'Aquila, nei confronti di Cesaro Ivana ed altra, iscritta al n. 773 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 1994 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto in fatto

1. — Il Pretore dell'Aquila, in un procedimento di esecuzione promosso dal Banco di Napoli, filiale dell'Aquila, nei confronti di Cesaro Ivana ed altra, ha sollevato, per violazione degli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 3 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180.

In base a tale disposizione, i sequestri e i pignoramenti a carico dei dipendenti dello Stato si eseguono presso l'Ispettorato generale per il credito ai dipendenti dello Stato del Ministero del tesoro: in tal modo, si concentra in capo al Pretore di Roma la competenza giurisdizionale per qualsiasi causa sorta nel territorio nazionale, con aggravio dei costi per l'Amministrazione, terzo pignorato, costretta a continui contatti con le amministrazioni periferiche, e con lesione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, che vale anche per l'amministrazione della giustizia.

A seguito di tale accentramento, sarebbe vulnerato il diritto di difesa di cui all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, poiché risulta obiettivamente limitata la possibilità di resistere da parte di chi debba recarsi dal luogo di residenza alla capitale per comparire all'udienza per la dichiarazione del terzo, affrontando maggiori spese nell'eventuale giudizio di opposizione. Sarebbe leso, inoltre, il principio di uguaglianza, essendovi ingiustificata disparità di trattamento tra i dipendenti dello Stato e gli altri, nei confronti dei quali l'esecuzione viene promossa nel luogo ove è prestata l'attività lavorativa, ovvero nel luogo di «residenza del terzo», ex art. 26 del codice di procedura civile. Vi sarebbe, infine, lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, della Costituzione).

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione.

La disposizione denunciata non avrebbe a oggetto la competenza per territorio del pretore, in quanto la localizzazione a Roma dell'esecuzione presso il terzo di sequestri e pignoramenti a carico dei dipendenti statali deriva dalla circostanza che ha sede a Roma l'organo dello Stato legittimato. Si tratta, dunque, di norma di organizzazione che è espressione di scelte discrezionali del legislatore, coerenti con il principio dell'unitaria personalità dello Stato e con il disposto dell'art. 543, cpv., n. 4, del codice di procedura civile, che attribuisce la competenza al pretore del luogo di residenza del terzo (in questo caso, un organo del Ministero del tesoro).

La giurisprudenza costituzionale — ricorda l'Avvocatura — ha considerato legittime le norme che derogano all'ordinaria competenza per territorio quando vi sia un apprezzabile interesse, e infatti la concentrazione in esame risponde non solo ad esigenze amministrative di gestione unitaria, ma anche agli interessi dei creditori esecutanti, i quali hanno un sicuro centro di riferimento per l'instaurazione delle procedure e sono altresì posti al riparo da disguidi in caso di trasferimento degli impiegati.

Considerato in diritto

1. — Il Pretore dell'Aquila dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 97 della Costituzione, della legittimità dell'art. 3 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle Pubbliche Amministrazioni) laddove, dichiarando che i sequestri e i pignoramenti a carico dei dipendenti statali si eseguono presso l'Ispettorato generale per il credito ai dipendenti dello Stato del Ministero del tesoro, radica la competenza giurisdizionale in capo al Pretore di Roma.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la disposizione denunciata non ha a oggetto la competenza territoriale del pretore: la localizzazione a Roma dell'esecuzione di sequestri e pignoramenti a carico dei dipendenti statali deriva dalla circostanza che ha sede a Roma l'organo legittimato; si tratterebbe, quindi, di norma organizzativa coerente con il principio dell'unitaria personalità dello Stato.

Ma è proprio dall'art. 3 in esame (parzialmente modificato prima dal d.P.R. 5 luglio 1960, n. 891, e poi dall'art. 27 della legge 12 agosto 1962, n. 1289, che ha devoluto le attribuzioni del citato Ispettorato ad altro ufficio del ministero, e

precisamente alla direzione generale degli affari generali e del personale) che deriva l'accentramento, in capo al Pretore di Roma, della competenza per qualsiasi causa sorta nel territorio nazionale; e ciò non come conseguenza accidentale, ma come effetto immediato della norma denunziata, che va perciò sottoposta allo scrutinio di costituzionalità alla luce dei parametri invocati.

2. — Va esaminata per prima la censura che muove dall'art. 24 della Costituzione.

Questa Corte ha già affermato che eventuali discipline differenziate sulla competenza giudiziaria territoriale devono essere sorrette da un apprezzabile interesse pubblico. In ogni caso, non dovrà compromettersi il diritto di difesa, che è principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale (su quest'ultimo punto, v. la sent. n. 18 del 1982; e poi, sull'ammissibilità di deroghe ai criteri generali in tema di competenza, le sentt. nn. 369 del 1993, 189 del 1992, 477 del 1991, 117 del 1990, 4 del 1969).

Non appare risolutiva l'evocazione dell'unitaria personalità dello Stato: il carattere pluralistico assunto dall'amministrazione pubblica ha infatti portato da tempo alla revisione della concezione tradizionale. La pubblica amministrazione non è più da considerare un blocco unitario, né sotto il profilo strutturale, né sotto quello funzionale, giacché si articola in un complesso di centri operativi (come sottolineato anche dalla giurisprudenza di questa Corte: fra le varie, in tema, v. la sent. n. 878 del 1988). È un segno di siffatto mutamento si rinviene già nell'art. 69, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, in base al quale le cessioni, le delegazioni, i pignoramenti e i sequestri relativi a somme dovute dallo Stato debbono essere notificate all'Amministrazione centrale *ovvero* all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento. Sì che senza voler ripercorrere, qui, l'evoluzione delle norme di organizzazione in tale settore, vanno ricordati i compiti devoluti, in particolare, alle direzioni provinciali del tesoro a seguito della meccanizzazione del pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi spettanti agli impiegati delle amministrazioni periferiche dello Stato (v. specialmente il d.P.R. 26 maggio 1956, n. 653).

3. — Non vi è dunque un interesse costituzionalmente rilevante che giustifichi la norma denunziata, nella parte in cui prevede l'esecuzione dei sequestri e dei pignoramenti in esame presso un organo dell'amministrazione centrale del Ministero del tesoro, anziché presso l'organo dell'amministrazione che, in concreto, è titolare del potere di disporre la spesa: soluzione, questa, coerente con i precetti costituzionali e rispettosa delle esigenze che attengono all'esecuzione e delle ragioni dei creditori.

Sono assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle Pubbliche Amministrazioni), nella parte in cui prevede che i sequestri e i pignoramenti a carico dei dipendenti dello Stato si eseguono presso l'Ispettorato generale per il credito ai dipendenti dello Stato del Ministero del tesoro, anziché presso l'organo dell'amministrazione che è titolare del potere di disporre la spesa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Deposita in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 232

Sentenza 6-10 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte in genere - Riscossione - Misure dell'aggio, del minimo garantito e del canone fisso convenute nei contratti per l'accertamento e la riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni - Revisione - Attribuzione a commissione arbitrale - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 49 e 206 del 1994 - Contrasto con la norma costituzionale in materia di giurisdizione, con connesso pregiudizio del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale.

(D.-L. 31 agosto 1987, n. 359, art. 18, quinto comma, convertito in legge 29 maggio 1987, n. 400).

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;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, quinto comma, del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 (Provvedimenti urgenti per la finanza locale), convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 400, nella parte in cui demanda alla commissione arbitrale prevista dall'art. 1 del regio decreto-legge 25 gennaio 1931, n. 36, convertito nella legge 9 aprile 1931, n. 460, la revisione delle misure di cui allo stesso articolo 18, promosso con ordinanza emessa il 17 giugno 1993 dal Tribunale di Cagliari nel procedimento civile vertente tra la s.p.a. I.G.A.P. ed il Comune di Cagliari, iscritta al n. 746 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale dell'anno 1993;

Visto l'atto di costituzione della s.p.a. I.G.A.P.;

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 1994 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Ritenuto in fatto

1. — Nel procedimento vertente tra l'I.G.A.P. Impresa Affissioni e Pubblicità s.r.l. e il Comune di Cagliari in relazione all'adeguamento dell'aggio e del minimo garantito per il servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale di pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni del Comune, il Tribunale di Cagliari, con ordinanza emessa il 17 giugno 1993 e pervenuta alla Corte costituzionale il 3 dicembre 1993, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, quinto comma, del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 (Provvedimenti urgenti per la finanza locale), convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 400, «in relazione» all'art. 1 del regio decreto-legge 25 gennaio 1931, n. 36 (Modificazioni alle norme relative alla definizione delle controversie in materia di imposte di consumo tra Comuni ed appaltatori), convertito nella legge 9 aprile 1931, n. 460, nella parte in cui demanda alla commissione arbitrale disciplinata dalla seconda disposizione la revisione delle misure dell'aggio, del minimo garantito e del canone fisso convenute nei contratti per l'accertamento e la riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni.

Rileva il giudice *a quo* che la fattispecie in questione rientra nella figura dell'arbitrato (e non invece dell'arbitraggio), imposto dalla legge come obbligatorio e non rimesso invece agli accordi tra le parti; e che il collegio

arbitrale di cui trattasi, presieduto dall'Intendente di Finanza (organo appartenente alla pubblica amministrazione), non assicura la garanzia di indipendenza e di imparzialità di cui invece dispone il giudice ordinario. Ritiene pertanto il Tribunale rimettente che la previsione di legge si ponga in contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 della Costituzione), con la riserva di giurisdizione di cui all'art. 102, primo comma, della Costituzione, con il divieto di istituire giudici straordinari o giudici speciali di cui all'art. 102, secondo comma, della Costituzione, nonché con il diritto alla difesa delle parti, di cui all'art. 24 della Costituzione.

2. — Nel giudizio davanti a questa Corte ha presentato atto di costituzione la I.G.A.P. - Impresa Generale Affissioni e Pubblicità s.p.a., in data 16 febbraio 1994, chiedendo che la questione sia accolta.

Considerato in diritto

1. — È stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, quinto comma, del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 (Provvedimenti urgenti per la finanza locale), convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 400, «in relazione» all'art. 1 del regio decreto-legge 25 gennaio 1931, n. 36 (Modificazioni alle norme relative alla definizione delle controversie in materia di imposte di consumo tra Comuni ed appaltatori), convertito nella legge 9 aprile 1931, n. 460, nella parte in cui demanda alla commissione arbitrale disciplinata dalla seconda disposizione la revisione delle misure dell'aggio, del minimo garantito e del canone fisso convenute nei contratti per l'accertamento e la riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni.

A parere del giudice rimettente, tale normativa sarebbe in contrasto con gli artt. 24, 25 e 102, primo e secondo comma, della Costituzione, sotto due distinti profili (per ciò che si deduce dalla motivazione dell'ordinanza): in primo luogo, in quanto la disposizione introduce nell'ordinamento un'ipotesi di arbitrato obbligatorio; in secondo luogo, in quanto il collegio arbitrale di cui trattasi, presieduto dall'Intendente di Finanza (organo appartenente alla pubblica amministrazione), non garantirebbe circa i requisiti di indipendenza e di imparzialità di cui invece dispone il giudice ordinario.

Sebbene dunque dal dispositivo dell'ordinanza di remissione non sia specificato con chiarezza il rapporto tra la disposizione rinviante e quella rinviata, sembra tuttavia evidente, in base all'andamento complessivo dell'ordinanza, che il giudice *a quo* intende sollevare due distinte questioni: la prima riguardante la norma rinviante, nella parte in cui introduce una forma di arbitrato obbligatorio; la seconda relativa alla norma rinviata, sospettata di autonomo contrasto con i parametri costituzionali invocati anche nel caso che alla commissione di cui trattasi si faccia ricorso volontariamente dalle parti.

2. — Va preliminarmente dichiarato inammissibile l'atto di costituzione dell'I.G.A.P. - Impresa Generale Affissioni e Pubblicità s.p.a., in quanto depositato oltre il termine previsto dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3. — La prima delle due questioni, relativa all'art. 18, quinto comma, del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 400, è fondata.

Come in più occasioni affermato da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 206 e n. 49 del 1994), l'istituto dell'arbitrato non è costituzionalmente illegittimo, nel nostro ordinamento, esclusivamente nelle ipotesi in cui ad esso si ricorra per concorde volontà delle parti: soltanto in tale circostanza, infatti, sono consentite deroghe al fondamentale principio della statualità della giurisdizione.

Nel caso di specie, invece, il rinvio della controversia ad una commissione arbitrale stabilita per legge è operato direttamente dalla disposizione oggetto della presente questione, prescindendo da qualsiasi eventuale contrario avviso di una o di entrambe le parti interessate.

Risulta pertanto evidente come tale disposizione si ponga in contrasto con il principio di cui all'art. 102, primo comma, della Costituzione, con connesso pregiudizio del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione.

4. — Risolta nel senso indicato la prima questione, la seconda, relativa alla norma rinviata (art. 1 del regio decreto-legge 25 gennaio 1931, n. 36, convertito nella legge 9 aprile 1931, n. 460) non ha più ragion d'essere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, quinto comma, del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 (Provvedimenti urgenti per la finanza locale), convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 400, nella parte in cui demanda alla commissione arbitrale prevista dall'art. 1 del regio decreto-legge 25 gennaio 1931, n. 36, convertito nella legge 9 aprile 1931, n. 460, la revisione delle misure di cui allo stesso articolo 18.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0702

N. 233

Sentenza 6-10 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Ladini della provincia di Trento - Rappresentanza del gruppo linguistico nel consiglio provinciale e in quello regionale - Delibera legislativa dalla regione Trentino-Alto Adige - Criteri in ordine alle preferenze - Impossibilità di deroga a norme costituzionali se non mediante norme della stessa natura - Illegittimità costituzionale.

(Delibera legislativa della regione Trentino-Alto Adige riapprovata il 24 settembre 1993).

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 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa riapprovata il 24 settembre 1993 dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, avente per oggetto: «Modifiche ed integrazioni al t.u. delle leggi regionali per l'elezione del Consiglio regionale, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 29 gennaio 1987, n. 2/L, al fine di consentire la rappresentanza delle popolazioni ladine della Provincia di Trento nel Consiglio regionale e provinciale», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 14 ottobre 1993, depositato in cancelleria il 25 successivo ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione della Regione Trentino-Alto Adige;

Udito nell'udienza pubblica del 12 aprile 1994 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

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

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso regolarmente notificato, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 62 e 102 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), della delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige in data 24 settembre 1993, contenente «Modifiche ed integrazioni al t.u. delle leggi regionali per l'elezione del Consiglio regionale, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 29 gennaio 1987, n. 2/L, al fine di consentire la rappresentanza delle popolazioni ladine della provincia di Trento nel Consiglio regionale e provinciale».

A giudizio del ricorrente, la normativa in questione, finalizzata a garantire anche ai ladini della provincia di Trento la rappresentanza del proprio gruppo linguistico tanto nel Consiglio regionale che in quello provinciale (assicurata oggi per il solo gruppo ladino della provincia di Bolzano, a norma dell'art. 62 dello Statuto di autonomia), sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con le disposizioni statutarie richiamate, in quanto queste avrebbero carattere tassativo e non potrebbero quindi essere ampliate mediante una legge regionale.

Aggiunge il ricorrente che i problemi che la delibera legislativa vorrebbe risolvere erano, nel momento in cui il ricorso è stato proposto, all'esame della Commissione paritetica, in sede di predisposizione di una norma di attuazione statutaria proposta dal Governo e volta ad estendere alle minoranze ladine della provincia di Trento alcuni benefici già previsti dallo Statuto per i ladini in provincia di Bolzano.

2. — Si è costituita la Regione Trentino-Alto Adige, concludendo per la dichiarazione di non fondatezza della questione.

Nel motivare detta richiesta, la Regione sottolinea preliminarmente come lo Statuto speciale sia in larga misura una attuazione dell'art. 6 della Costituzione: ciò sia per la popolazione altoatesina che per la popolazione ladina.

L'art. 2 di detto Statuto stabilisce che i cittadini hanno parità di diritti «qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono», e con riferimento a tali gruppi afferma che «sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali»: dal che dovrebbe trarsi il principio della necessità di adottare misure capaci di garantire lo sviluppo di ciascun gruppo.

Vi è poi la disposizione contenuta nell'art. 4, per la quale il principio della tutela delle minoranze linguistiche locali è definito come parte dell'interesse nazionale: e ciò, si sottolinea dalla difesa, proprio ai fini dello svolgimento dell'attività legislativa della Regione, come confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 312 del 1983 e n. 289 del 1987).

Il principio della «parità tra i gruppi linguistici» è talmente forte, a giudizio della Regione, che l'art. 97, primo comma, dello Statuto fa della sua violazione un apposito e specifico motivo di impugnazione governativa delle leggi regionali e provinciali in esse contenuto.

Richiamando infine le disposizioni di attuazione dello Statuto emanate con il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, si ritiene che l'interpretazione «limitativa» degli artt. 62 e 102 dello Statuto sostenuta dal Governo, per la quale tali disposizioni disegnerebbero il massimo di tutela delle minoranze ladine (di modo che tutto quanto non è espressamente previsto dovrebbe ritenersi vietato), si rivelerebbe priva di qualunque fondamento.

La stessa formula dell'art. 62 non limita la rappresentanza del gruppo ladino al solo collegio provinciale di Bolzano, ma ha preferito parlare disgiuntamente sia del consiglio regionale sia del consiglio provinciale di Bolzano: quasi a lasciare uno spiraglio interpretativo al legislatore regionale. Le disposizioni statutarie invocate come parametro, pertanto, non vieterebbero al legislatore regionale di sviluppare il principio in esse contenuto.

3. — In prossimità dell'udienza, la Regione Trentino-Alto Adige ha presentato ulteriore memoria, ribadendo la richiesta di rigetto del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In detta memoria, oltre a richiamare il contenuto della sentenza n. 438 del 1993 di questa Corte (ove si afferma che il principio di tutela delle minoranze linguistiche «non può non estendere la propria efficacia anche nei confronti del diritto all'elezione politica»), si ribadisce il pericolo di interpretazioni restrittive di specifiche garanzie costituzionali, richiamandosi al riguardo quanto previsto, relativamente ad altro ordinamento, dal IX emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America, in cui si afferma che «l'enumerazione di alcuni diritti fatta nella Costituzione non potrà essere interpretata in modo che ne rimangano negati o menomati altri diritti mantenuti dai cittadini».

Anche alla luce di tale principio, e soprattutto in base alla giurisprudenza costituzionale del nostro Paese, non pare dubitabile, a parere della Regione, che nella Costituzione italiana e nello Statuto di autonomia il principio di tutela delle minoranze costituisca una linea direttrice suscettibile di svariate applicazioni, e non una norma eccezionale di cui debba darsi un'interpretazione restrittiva.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso, in riferimento agli artt. 62 e 102 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), della delibera legislativa riapprovata dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige in data 24 settembre 1993, contenente «Modifiche ed integrazioni al t.u. delle leggi regionali per l'elezione del Consiglio regionale, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 29 gennaio 1987, n. 2/L, al fine di consentire la rappresentanza delle popolazioni ladine della provincia di Trento nel Consiglio regionale e provinciale». Per conseguire questo fine, il sistema che la legge impugnata intende introdurre prevede, tra l'altro, che il candidato con la più alta cifra individuale di preferenze ottenute nel comprensorio ladino della Val di Fassa «prende il posto del candidato che, sulla base della graduatoria delle cifre individuali, dovrebbe essere l'ultimo degli eletti della lista».

2. — Benché la Regione non abbia eccepito l'inammissibilità del ricorso, tale aspetto va comunque esaminato da questa Corte sotto un triplice profilo:

a) Deve anzitutto valutarsi se il ricorso sia stato proposto sulla base di una previa e valida delibera del Consiglio dei Ministri, adottata ai sensi dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché dell'art. 2, lett. d), della legge 23 agosto 1988, n. 400. Si osserva in proposito che non sono sufficienti, ai fini della proposizione del ricorso alla Corte costituzionale, quelle delibere generiche del Consiglio dei ministri che, pur contenendo i necessari e adeguati riferimenti alla normativa impugnata, omettono tuttavia di indicare — sia pure concisamente — i motivi posti dal Governo a base, prima, del rinvio al Consiglio regionale e, successivamente, del ricorso a questa Corte.

Ed invero, se non si richiede che le delibere di rinvio o di autorizzazione al ricorso in via principale siano rigorosamente complete e dettagliate, esse non possono d'altra parte essere carenti sia dell'oggetto che dei parametri di riferimento, ma devono contenere elementi tali da consentire all'Avvocatura dello Stato e poi alla Corte costituzionale di comprendere la portata della volontà del Consiglio dei ministri, deducendo eventualmente la questione di costituzionalità dalla puntuale indicazione, oltre che della normativa impugnata, dei parametri costituzionali violati, oppure precisando o desumendo detti parametri dalla chiara determinazione della questione che si intende sollevare, o ancora integrando tale motivazione con quella contenuta nel precedente provvedimento di rinvio al Consiglio regionale.

Questi criteri appaiono rispettati nel presente giudizio, dal momento che la delibera adottata dal Consiglio dei ministri in data 7 ottobre 1993 — integrata dalla precedente delibera di rinvio al Consiglio regionale — oltre a contenere precisi riferimenti alla normativa impugnata ed ai parametri costituzionali, indica concisamente la ragione per cui detto provvedimento regionale era ritenuto in contrasto con gli artt. 62 e 102 dello Statuto di autonomia;

b) In via pregiudiziale occorre valutare inoltre (come sottolineato in particolare dalla sentenza n. 726 del 1988 di questa Corte) la corrispondenza, perlomeno in termini sostanziali, tra i motivi del provvedimento di rinvio della legge al Consiglio regionale e i motivi di ricorso alla Corte costituzionale. Ciò risulta rispettato nel caso di specie, poiché il sintetico ricorso della Presidenza del Consiglio segue quasi testualmente la linea dei motivi posti a base del rinvio della legge regionale;

c) Per quanto infine riguarda l'adeguata specificità dei motivi del ricorso, l'orientamento generale che emerge dalle pronunce di questa Corte (in particolare, sentenze n. 369 del 1990, 484 del 1991, 392 del 1992) è nel senso di non formalizzare eccessivamente il requisito della chiarezza delle censure mosse alle disposizioni impugnate, purché sia sufficientemente determinabile l'oggetto della controversia, in modo da porre la Corte in condizioni di individuare, ancorché attraverso una certa elasticità della motivazione a sostegno del ricorso, il *tema* del contendere ed i parametri posti a base delle sollevate questioni di costituzionalità.

In realtà, i motivi che fondano il presente ricorso, per quanto non immuni da qualche lacuna o inesattezza e formulati in modo sintetico — presupponendo essi il richiamo ad altre disposizioni non espressamente evidenziate — sono tuttavia sufficientemente individuabili in un duplice ordine di censure: a) da una parte si fonda l'eccezione illegittimità costituzionale nel contenuto eccezionale, se non anche tassativo, degli artt. 62 e 102 dello Statuto, relativi all'ambito di tutela delle minoranze linguistiche della Regione, con particolare riferimento alla rappresentanza del

gruppo ladino nel Consiglio provinciale di Trento; b) dall'altra, si denuncia l'illegittimità costituzionale del tipo di normazione prescelto (legge regionale) per conseguire il risultato di derogare, modificare o quanto meno sviluppare quell'ambito di tutela.

Questi due motivi pertanto, così sostanzialmente individuati, presentano una chiarezza sufficiente per far ritenere ammissibile il ricorso.

3. — Prima di passare ad esaminare il problema specifico sul quale si appunta la presente questione, occorre premettere, ai fini di una sua migliore comprensione, un breve cenno sulla realtà storico-sociale cui si riferisce la normativa oggetto del ricorso.

La minoranza linguistica che la proposta di legge in esame mira a garantire fa parte della comunità ladino-dolomitica (comprendente le popolazioni che abitano le valli che si dipartono dal massiccio del Sella), a sua volta componente della più ampia entità della c.d. Grande Ladinia, che comprende altresì i reto-romanci residenti nelle valli dei Grigioni in Svizzera ed i friulani della omonima regione italiana.

L'origine di tale entità suol farsi risalire all'epoca in cui le legioni romane assoggettarono le zone nordiche sino al Danubio, dando luogo al processo di romanizzazione delle popolazioni residenti nell'arco alpino, mentre il momento storico in cui risulta esistente una realtà «ladina» concepita come tale viene rinvenuto nella costituzione del Vescovado di Bressanone, nell'anno 1027.

Attualmente la comunità ladino-dolomitica è frazionata, sul piano amministrativo, in tre parti: una, residente nelle valli Gardena e Badia, fa capo alla Provincia di Bolzano; l'altra, stanziata nelle valli di Livinallongo ed Ampezzo, fa capo alla Regione Veneto (ed alla provincia di Belluno); la terza, infine, residente nella valle di Fassa, rientra nel territorio amministrativo della provincia di Trento.

Questa separazione amministrativa, perseguita in un certo periodo con probabili intenti assimilatori e successivamente mantenuta nonostante reiterate richieste contrarie, ha forse comportato una riduzione del senso di appartenenza di tali popolazioni ad una medesima comunità (con riflessi sull'aspetto linguistico-culturale), non riuscendo tuttavia a far venir meno i motivi di collegamento tra i suoi vari segmenti, che aspirano ad un recupero e ad un riconoscimento della loro dimensione comune.

4. — In ordine al nucleo centrale del problema giuridico costituzionale del presente giudizio, va ricordato ancora come soltanto il segmento del gruppo linguistico ladino che risiede nella provincia di Bolzano ha ottenuto, in sede di approvazione dello Statuto regionale, una ulteriore particolare tutela, stabilendosi (art. 62) che in seno al Consiglio di quella Provincia deve essere in ogni caso garantita la rappresentanza di detto gruppo linguistico; e poiché i consiglieri delle province di Trento e Bolzano sono gli stessi che compongono il Consiglio regionale (art. 84 dello Statuto), il consigliere di lingua ladina finisce per rappresentare di fatto in quest'ultimo Consiglio la minoranza ladina residente nella Regione.

Non è questa la sede per analizzare la citata norma, né ipotizzare i motivi (numerici, di rapporti con altre minoranze, o di altre ragioni socio-politiche) che hanno indotto il legislatore statutario a garantire la rappresentanza del gruppo unicamente per la provincia di Bolzano, sia pure con la conseguenziale inclusione di un rappresentante ladino nel Consiglio regionale.

Certo è che per gli appartenenti alla minoranza ladina residenti nella provincia di Trento lo Statuto prevede, in forma specifica, solo le garanzie indicate nell'art. 102, e precisamente quelle di cui al primo comma, relative a tutte le popolazioni ladine («valorizzazione delle proprie iniziative ed attività culturali, di stampa, ricreative, nonché al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse»), e quelle, di cui al secondo comma, riguardanti più in particolare le popolazioni ladine residenti nella provincia di Trento («nelle scuole dei comuni della provincia di Trento ove è parlato il ladino è garantito l'insegnamento della lingua e della cultura ladina»).

5. — Va tuttavia segnalato come, successivamente alla revisione dello Statuto operata nel 1971, è andata via via crescendo l'attenzione ad una maggiore tutela del segmento del gruppo ladino residente in detta provincia, sia per quanto riguarda gli aspetti più propriamente linguistico-culturali, sia per ciò che attiene specificamente l'esigenza di una rappresentanza all'interno degli organi politico-amministrativi.

Per il primo aspetto, va segnalata anzitutto l'istituzione (mediante la legge provinciale 16 giugno 1977, n. 16) di un apposito Comprensorio della Valle di Fassa, il cui Statuto prevede tra le proprie finalità «lo sviluppo e l'attuazione della civiltà ladina»; in secondo luogo, l'istituzione, sempre con legge provinciale (14 agosto 1975, n. 29) dell'Istituto culturale ladino, avente come scopo la conservazione, la difesa e la valorizzazione della cultura, tradizione e parlata della civiltà ladina nel Trentino. Accanto alla normativa provinciale, va segnalata l'evoluzione della normativa di attuazione dello Statuto speciale, di cui sono espressione — in particolare — l'art. 14 del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405,

con cui viene disciplinato l'insegnamento della lingua e della cultura ladina nelle scuole elementari e secondarie dei comuni della provincia di Trento ove è parlato il ladino; e il recente decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, che riconosce il diritto delle popolazioni ladine della provincia di Trento ad usare la propria lingua, oltre a prevedere altre misure relative alle scuole ed agli uffici pubblici situati nella valle di Fassa.

Per quanto riguarda il secondo versante, quello che qui più da vicino interessa, va rilevato come, fin dalla VII legislatura, sia stata presentata una proposta di legge (di natura costituzionale) tendente a modificare lo Statuto al fine di garantire anche al segmento della comunità ladino-dolomitica residente nella provincia di Trento una rappresentanza in seno al Consiglio provinciale. Tale proposta non è giunta ad approvazione, né lo sono state le analoghe proposte ripresentate ad ogni legislatura (da ultimo, il disegno di legge costituzionale n. 539 presentato al Senato della Repubblica il 5 agosto 1992).

6. — La legge regionale in questa sede impugnata, «al fine di consentire la rappresentanza delle popolazioni ladine della provincia di Trento», dispone che i candidati i quali abbiano reso la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico ladino sono inseriti in una graduatoria formata sulla base della rispettiva cifra individuale, ottenuta nelle sezioni elettorali dei comuni del Comprensorio della Valle di Fassa, stabilendosi che, nel caso in cui nessuno di detti candidati risulti eletto, il più votato tra essi «prende il posto del candidato che, sulla base della graduatoria delle cifre individuali, dovrebbe essere l'ultimo degli eletti».

Questo sistema normativo è stato fatto oggetto del presente ricorso dal Presidente del Consiglio dei ministri per incostituzionalità sotto i due profili sopra individuati, che sono sinteticamente enunciabili nel senso che i limiti di tutela delle minoranze linguistiche nella provincia di Trento — risultanti dalle citate norme statutarie — non potevano essere superati con una ordinaria legge regionale.

7. — Il ricorso, nonostante qualche imprecisione, risulta fondato.

Va premesso in generale che la Regione Trentino-Alto Adige ha poteri legislativi in materia di elezioni regionali e provinciali (art. 25 dello Statuto), ovviamente nel rispetto dei limiti statutarî e costituzionali. Inoltre l'art. 6 della Costituzione è stato interpretato dalla più recente giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 242 del 1989 e 289 del 1987) nel senso di individuare in esso un interesse (la tutela delle minoranze etnico-linguistiche) da perseguire ad opera di una potestà legislativa concorrente, dello Stato e delle regioni. Nell'ottica di tale disposizione costituzionale è stato pure affermato da questa Corte che la tutela di dette minoranze può richiedere la predisposizione di un trattamento specificamente differenziato (sentenza n. 86 del 1975), in forza del principio di «eguaglianza sostanziale» e della connessa esigenza di forme di tutela positiva.

È stato, in proposito, riconosciuto di recente (sentenza n. 438 del 1993) che alle minoranze (nella specie, di lingua tedesca e ladina) è costituzionalmente garantito anche il diritto di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica. E, come si è sopra accennato, le popolazioni ladine, di antichissima tradizione e portatrici di preziosi valori culturali, meritano indubbiamente ampio riconoscimento.

Va infine rilevata la tendenza, di cui è espressione la recente legge costituzionale 23 novembre 1993, n. 2, ad estendere l'ambito di tutela delle minoranze linguistiche anche oltre i gruppi minoritari fino ad oggi considerati.

Ma è altrettanto evidente che tale tutela non può superare certi limiti, dovuti ad una serie di diverse considerazioni (anche di proporzionalità numerica) e soprattutto al necessario contemperamento di questa esigenza con altri valori parimenti meritevoli di tutela.

8. — Nel quadro del predetto bilanciamento di valori costituzionalmente rilevanti si colloca il combinato disposto degli artt. 62 e 102 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige.

In particolare, solo a questo livello di normazione, è stato ritenuto, non sul piano astratto dei principi ma comparando concretamente le diverse circostanze, che il valore della rappresentanza del gruppo linguistico ladino nel Consiglio provinciale di Bolzano (e quindi anche in quello regionale) dovesse essere garantito — in ipotesi — a scapito di candidati che avessero ottenuto un maggior numero di voti, e quindi derogando ad altri valori costituzionali, quali l'eguaglianza del voto (artt. 3 e 48 della Costituzione e art. 25 dello Statuto). Quest'ultimo principio fondamentale si traduce — com'è noto — nel riconoscimento della pari efficacia di ciascun voto nella formazione degli organi elettivi (sentenze nn. 60 del 1963 e 43 del 1961 di questa Corte).

Ora, se il menzionato art. 62, con la sua forza di fonte costituzionale, ha potuto introdurre nell'ordinamento la tutela di un particolare valore (della obbligatoria rappresentanza della minoranza linguistica ladina nel Consiglio provinciale di Bolzano) con eccezionale prevalenza sul predetto principio generale, non appare consentito che la stessa operazione di bilanciamento possa essere compiuta anche da parte del legislatore regionale con l'introduzione di una ulteriore deroga.

Né può sostenersi che una siffatta legge regionale, nell'estendere la stessa norma di prevalenza della tutela delle minoranze ad altri frammenti di gruppi linguistici, sia legittima in forza della *vis expansiva* di un principio, già riconosciuto per un caso simile, ancorché questo sviluppo non goda di pari copertura costituzionale. Ed invero la possibilità di deroga a norme costituzionali non può realizzarsi se non mediante norme della stessa natura.

Inoltre, dal momento che queste norme — sia che si ritengano modificative delle norme statutarie, sia che si qualificano meramente additive — non perdono in ogni caso la loro natura derogatoria dei menzionati valori costituzionali generali, ne deriva che, anche in forza del noto criterio di stretta interpretazione delle norme eccezionali, non si possa legittimamente sviluppare il contenuto di una disposizione (derogatoria) di natura costituzionale mediante altre norme di diversa forza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Trentino-Alto Adige, riapprovata il 24 settembre 1993, recante «Modifiche ed integrazioni al t.u. delle leggi regionali per l'elezione del Consiglio regionale, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 29 gennaio 1987, n. 2/L, al fine di consentire la rappresentanza delle popolazioni ladine della provincia di Trento nel Consiglio regionale e provinciale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0703

N. 234

Sentenza 6-10 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Regione Lombardia - Personale dipendente - Accesso alle qualifiche - Requisiti - Personale interno di ruolo ed «esterni» - Ragionevolezza della scelta del legislatore regionale - Non fondatezza.

(Legge regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60, art. 11, primo e secondo comma).

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, 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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, primo e secondo comma, della legge della Regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60 (Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale regionale), promossi con n. 2 ordinanze emesse il 5 maggio 1993 dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sui ricorsi proposti

dall'Ordine dei dottori agronomi e dei dottori forestali ed altri contro la Regione Lombardia, iscritte ai nn. 708 e 709 del registro ordinanze 1993 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti gli atti di intervento della Regione Lombardia;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1994 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Udito l'avv. Roberto Gianolio per la Regione Lombardia;

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia — investito da due ricorsi, proposti dall'ordine dei dottori agronomi e dei dottori forestali della provincia di Milano e altre province, per l'annullamento dei decreti del Presidente della Giunta della Regione Lombardia del 25 maggio 1992, nn. 54746 e 54747, che indicano concorsi pubblici per la copertura di posti nell'ottava qualifica funzionale, figure professionali di funzionario per l'agricoltura, zootecnia e forestazione (8.06), e per la difesa dell'ambiente, pianificazione del territorio e delle fonti energetiche (8.07) — ha sollevato con due ordinanze di identico tenore, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, primo e secondo comma, della legge della Regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60. Tale normativa riserva il 50 per cento dei posti messi a concorso al personale di ruolo appartenente alla qualifica immediatamente inferiore, con anzianità di servizio effettivo di almeno cinque anni nella qualifica e il titolo di studio richiesto per l'accesso alla qualifica di appartenenza (primo comma dell'art. 11); il che vale anche per il personale di ruolo in possesso del titolo di studio stabilito per l'ammissione al concorso pubblico, indipendentemente dall'anzianità di servizio (secondo comma).

La partecipazione, così ammessa, di dipendenti regionali sprovvisti del diploma di laurea prescritto per gli altri partecipanti, e la riserva a loro favore del 50 per cento dei posti, è presente nel bando di concorso in applicazione del citato art. 11, che sarebbe incostituzionale, innanzitutto, perché determina disparità di trattamento, là dove esonera i dipendenti regionali dal possesso del titolo di studio richiesto ai concorrenti «esterni». E sarebbe inoltre contrario al principio di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, visto che la mancanza di un titolo di studio (per altri ritenuto essenziale) può sminuire la competenza tecnica del personale assunto. Vi sarebbe, infine, violazione dell'art. 117 della Costituzione: la Regione ha, certo, potestà legislativa in materia di organizzazione dei propri uffici, ma deve esercitarla entro i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dalla Costituzione.

La riserva dei posti prevista anche per i dipendenti in possesso del titolo di studio (art. 11, secondo comma) è così elevata — conclude il giudice rimettente — da dar luogo, in pratica, a due graduatorie, con detrimento della qualità della selezione, e con ulteriore contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

2. — Si è costituita in entrambi i giudizi la Regione Lombardia, sostenendo l'infondatezza della questione.

Non vi sarebbe lesione del principio di uguaglianza, perché la posizione dei dipendenti di ruolo, che hanno già superato un pubblico concorso e hanno un'anzianità di servizio, è diversa da quella di chi lo affronta per la prima volta. Né vi sarebbe lesione dell'art. 97 della Costituzione, perché l'art. 11 della legge regionale n. 60 del 1984 prevede che tutti i concorrenti siano sottoposti alle stesse prove selettive e sottende, inoltre, la valutazione secondo cui l'esperienza e la conoscenza maturate per cinque anni nella qualifica immediatamente inferiore sono quanto meno equipollenti alle esperienze e conoscenze che derivano dal titolo di studio.

La Regione, nell'ambito della sua autonomia organizzatoria, può introdurre una disciplina a favore dei propri dipendenti al fine di incentivarne professionalità e dedizione: la riserva dei posti messi a concorso rientra infatti nella discrezionalità del legislatore regionale; e, d'altra parte, la norma denunciata, ripropone un principio che si rinviene nella legislazione statale (art. 14 della legge 11 luglio 1980, n. 312, e poi, con riferimento alla disciplina dell'impiego presso gli enti locali, d.P.R. 25.6.1983, n. 347, e d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268).

3. — Nell'imminenza dell'udienza, la Regione Lombardia ha ribadito, in memoria, gli argomenti già svolti, osservando come l'eventuale particolarità del profilo professionale per cui è bandito il concorso, tale da richiedere un titolo di studio specifico, comporterebbe l'illegittimità non della norma denunciata — che è dettata in via generale — ma, in ipotesi, l'illegittimità del bando di concorso. Sembra infatti certo che la norma debba interpretarsi nel senso della sua inapplicabilità ai profili professionali particolari.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con due ordinanze di analogo tenore che vanno dunque esaminate e decise con unica sentenza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 11, primo e secondo comma, della legge della Regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60 (Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale regionale). Tale articolo prevede una riserva di posti, pari al 50 per cento, in favore del personale di ruolo della qualifica inferiore, con cinque anni di servizio effettivo, senza che sia richiesto il titolo di studio necessario per i concorrenti «esterni», ma solo quello per l'accesso alla qualifica funzionale di appartenenza; mentre per il personale regionale di ruolo che sia in possesso del prescritto titolo di studio prescinde dall'anzianità di servizio. Questo meccanismo finirebbe per ledere il principio introdotto dall'art. 97 della Costituzione; e, in ogni caso, la riserva sarebbe così elevata da compromettere, di per sé, la qualità della selezione concorsuale.

Oltre all'art. 97, sarebbero altresì vulnerati gli artt. 3 e 117 della Costituzione: la disposizione denunziata produrrebbe, infatti, un'ingiustificata disparità di trattamento, nel momento in cui esonera i dipendenti regionali dal possesso del titolo di studio richiesto ai concorrenti «esterni», e sarebbe anche in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

2. — Va esaminata per prima la censura mossa con riguardo all'art. 97 della Costituzione.

Questa Corte ha già chiarito che il legislatore gode di ampia discrezionalità nello stabilire i criteri di ammissione ai concorsi, nonché i sistemi e le procedure per la progressione in carriera dei pubblici dipendenti nel rispetto, però, dei canoni di ragionevolezza e di salvaguardia del buon andamento della pubblica amministrazione. Quanto ai requisiti concorsuali, occorre che la disciplina adottata risulti congrua rispetto alle finalità cui la selezione è preordinata (v., fra le varie, le sentt. nn. 51 del 1994 e 331 del 1988); sì che sono ammissibili la considerazione e la valorizzazione delle attività pregresse del dipendente, ove esse possano dimostrarne l'attitudine a ben svolgere le mansioni superiori, se e in quanto tale valutazione risulti appunto congrua e razionale (cfr. le sentt. 964 del 1988 e 81 del 1983).

Entro le linee generali così definite, è agevole superare il dubbio di costituzionalità.

La riserva di posti introdotta dal citato art. 11 non presenta caratteri di manifesta irragionevolezza: da una parte, essa vale per il personale appartenente alla qualifica immediatamente inferiore che abbia almeno cinque anni di servizio effettivo, e solo a questa condizione vi è il beneficio (prima descritto) circa il titolo di studio richiesto. La riserva è altresì estesa al personale di ruolo, indipendentemente dall'anzianità di servizio, che abbia il titolo di studio stabilito in via generale per gli «esterni».

Non è irragionevole la valorizzazione dell'anzianità di servizio, in specie quella acquisita nella qualifica immediatamente inferiore: non tanto perché essa possa considerarsi una sorta di «equipollente» del titolo di studio richiesto per la partecipazione al concorso, ma perché l'esperienza all'interno dell'amministrazione regionale sottende un profilo meritevole di apprezzamento da parte del legislatore. Apprezzamento che non collide con il principio di buon andamento, giacché i dipendenti beneficiari della riserva dovranno superare le prove concorsuali, senza alcun privilegio rispetto ai concorrenti esterni. Per tale via è, dunque, escluso quel *vulnus* alla qualità della selezione concorsuale paventato dal giudice *a quo*.

Dall'esame della legislazione regionale sullo stato giuridico del personale, risulta inoltre che nella qualifica funzionale inferiore a quella per la quale sono stati indetti i concorsi in oggetto sono presenti figure professionali che possono corrispondere a quelle della qualifica superiore (si veda, in attuazione della legge regionale 14 febbraio 1987, n. 10, art. 3, commi 1, 2 e 3, la deliberazione del Consiglio regionale del 29 luglio 1987, che individua le figure professionali, articolandole per qualifiche funzionali). È plausibile, perciò, che la Regione intenda valorizzare l'esperienza acquisita dai dipendenti della qualifica inferiore, ammettendoli al concorso pubblico, pur se sprovvisti del titolo di studio richiesto agli altri partecipanti.

3. — Sono poi infondate anche le censure mosse con riguardo agli artt. 3 e 117 della Costituzione.

Non vi è ingiustificata disparità di trattamento a danno degli «esterni», perché obiettivamente diversa è la situazione dei dipendenti della qualifica inferiore, i quali, come si è già rilevato, non sono affatto esonerati dalle prove concorsuali: non vi è, quindi, un trattamento di privilegio che recherebbe, esso sì, offesa al principio di eguaglianza. Né vi è contrasto con l'art. 117 della Costituzione, dal momento che l'istituto della riserva dei posti è presente nella legislazione dello Stato (la difesa della Regione richiama l'art. 14 della legge 11 luglio 1980, n. 312). Invero, la riserva di posti è fissata dalla legge regionale al 50 per cento, mentre nella citata legge n. 312 essa è di entità più modesta (il 30 per cento) per le qualifiche superiori, dalla quarta in su, ed arriva al 50 per cento solo per la prima e la seconda qualifica.

Questa Corte non può non riconoscere all'autonomia legislativa regionale un margine di variabilità rispetto alla disciplina generale del pubblico impiego, sì che la percentuale adottata dal legislatore regionale — quantunque sollevi qualche perplessità — è tuttavia espressione di un suo apprezzamento, non manifestamente irragionevole.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, primo e secondo comma, della legge della Regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60 (Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale regionale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0704

N. 235

Sentenza 6-10 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Lavoro - Regione Sicilia - Interventi finanziari - Progetti di utilità collettiva - Personale pubblico - Inquadramenti, qualifiche, servizi prestati - Valutazione - Intervento di norme eterogenee per i più disparati settori - Promulga parziale della legge - Espunzione dal testo vigente delle disposizioni impugnate - Cessazione della materia del contendere.

(Disegno di legge approvato dalla Assemblea regionale siciliana nella seduta del 13-14 agosto 1993).

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 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18, c. 2°, limitatamente all'ultimo periodo, e 3°, 36, c. 2°, limitatamente all'inciso «per minimo 15 anni», e 3°, limitatamente alla parola «anticipata», 58, c. 3°, 69, 80 e 111, c. 1°, limitatamente all'inciso «assicurando allo stesso la qualifica corrispondente alle funzioni degli assistenti tecnici» che conclude la lett. b), della legge regionale appr. il 14 agosto 1993 recante «Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia», promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Sicilia, notificato il 21 agosto 1993, depositato in cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 12 aprile 1994 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il ricorrente, e gli avvocati Giovanni Pitruzzella e Giovanni Lo Bue per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. — Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10 e 97 della Costituzione, questione di legittimità del disegno di legge (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 13-14 agosto 1993 con riguardo alle seguenti disposizioni:

- art. 18, secondo comma, ultimo periodo, e terzo comma (sulla prosecuzione di progetti di utilità collettiva);
- art. 36, secondo comma (limitatamente all'inciso «per minimo 15 anni») e terzo comma (limitatamente alla parola «anticipata»): norma che prevede un intervento finanziario per consentire la ripresa dell'attività industriale dei fratelli Davide e Alice Grassi;
- art. 58, terzo comma (sul riconoscimento e la valutazione di servizi, a condizione che siano stati comunque versati i relativi contributi);
- art. 69 (misure per il personale medico e i biologi del Policlinico universitario di Palermo);
- art. 80 (contributo per la ristrutturazione del pastificio «Valle del Platani»);
- art. 111, primo comma, lett. b), sull'attribuzione di qualifica corrispondente alle funzioni degli assistenti tecnici al personale utilizzato nelle campagne di catalogazione del patrimonio culturale siciliano.

Il ricorrente, dopo aver osservato che il disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale siciliana è un provvedimento *omnibus* con norme eterogenee che riguardano i più disparati settori di intervento regionale, afferma che le singole disposizioni impugnate ledono gli artt. 3 e 97 della Costituzione nonché l'art. 10 per quanto concerne l'art. 36. L'art. 69 violerebbe altresì l'art. 47, quarto comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, gli artt. 12 e 18 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, gli artt. 6 e 18 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in relazione ai limiti posti dall'art. 17, lett. b), dello Statuto speciale della Regione.

2. — La difesa della Regione siciliana, costituitasi in giudizio, ha sottolineato che, in seguito al ricorso del Commissario dello Stato, il Presidente della Regione ha promulgato la legge, omettendo gli articoli, i commi, gli incisi e i vocaboli che hanno formato oggetto dell'impugnativa.

Ricorda la Regione che la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto il potere del Presidente della Regione di promulgare la legge in pendenza del giudizio di costituzionalità, ammettendo la facoltà del Presidente della Regione di procedere alla promulgazione e pubblicazione parziale, con omissione delle disposizioni impugnate.

La legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana — osserva la difesa — consta di 166 articoli, i quali dispongono interventi per fronteggiare la crisi dell'economia siciliana, mentre il ricorso del Commissario dello Stato concerne limitatissime parti del testo legislativo: sarebbe stato aberrante, perciò, bloccare la manovra economica complessiva, stante l'impugnazione di parti assai circoscritte e certamente non essenziali.

Quanto agli effetti della promulgazione parziale sul processo costituzionale, la difesa della Regione riconosce che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le disposizioni impugnate, una volta espunte dal testo vigente, non potrebbero essere successivamente ed autonomamente promulgate, con la conseguente dichiarazione di cessata materia del contendere. Ma tali conclusioni potrebbero essere superate sulla base della considerazione che l'omessa promulgazione delle disposizioni impugnate non è manifestazione di volontà implicita di rinuncia al ricorso; che richiederebbe l'accettazione espressa delle due parti (Stato e Regione). La soluzione favorevole alla prosecuzione del giudizio, nonostante la promulgazione parziale, consentirebbe di rispettare le determinazioni dell'organo legislativo, evitando che il solo Presidente della Regione decida sulla sorte delle disposizioni impugnate.

Circa il merito delle questioni sollevate, la Regione si pronuncia per l'innammissibilità e comunque per la loro infondatezza, anche alla luce di quanto più volte precisato da questa Corte in ordine al canone di buon andamento di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione: il giudizio su tale principio può infatti incidere sulla discrezionalità del legislatore soltanto sotto il profilo dell'arbitrarietà o manifesta irragionevolezza della legge impugnata (si richiamano, in proposito, le sentt. nn. 369, 295 e 190 del 1990 e nn. 56 e 21 del 1989).

Considerato in diritto

1. — Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10 e 97 della Costituzione, questione di legittimità del disegno di legge (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 13-14 agosto 1993 con riguardo all' art. 18, secondo comma, ultimo periodo, e terzo comma; all'art. 36, secondo comma (limitatamente all'inciso «per minimo 15 anni») e terzo comma (limitatamente alla parola «anticipata»); all'art. 58, terzo comma; agli artt. 69 e 80; all'art. 111, primo comma, lett. b).

2. — In via preliminare, questa Corte deve verificare se non vada dichiarata la cessazione della materia del contendere, dal momento che il Presidente della Regione siciliana ha promulgato parzialmente la legge, dopo la proposizione del ricorso del Commissario dello Stato, con omissione delle disposizioni impugnate (legge regionale 1º settembre 1993, n. 25).

L'esercizio del potere di promulgazione, attribuito al Presidente della Regione, si è esaurito nell'atto che tale organo ha già emesso in ordine alla legge in esame: le disposizioni impugnate sono state espunte dal testo vigente una volta per tutte, senza che sussista la possibilità della loro successiva, autonoma promulgazione (sent. n. 54 del 1983). Deve dunque dichiararsi cessata, secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte, la materia del contendere, secondo il principio affermato, da ult., nella sent. n. 84 del 1994.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana relativamente agli artt. 18, 36, 58, 69, 80, 111 del disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 13-14 agosto 1993 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0705

N. 236

Sentenza 6-10 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Acque pubbliche e private - Greto del fiume Po - Rideterminazione di canoni, proventi, diritti erariali ed indennizzi comunque dovuti per la utilizzazione di beni immobili del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato - Criteri - Regolamento ministeriale - Prestazioni imposte - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 122/1957, 70/1960 e 2/1962 e successive) - Insussistenza di arbitrii dell'amministrazione - Non fondatezza.

(D.-L. 27 aprile 1990, n. 90, art. 12, quinto comma, convertito in legge 26 giugno 1990, n. 165).

(Cost., artt. 23 e 53).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, quinto comma, del decreto legge 27 aprile 1990, n. 90 (Riforma tributaria e provvedimenti vari), convertito nella legge 26 giugno 1990, n. 165, promosso con ordinanza emessa il 1° febbraio 1993 dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nel procedimento civile vertente tra la s.r.l. «Imprese Borghi» ed il Ministero delle Finanze ed altro, iscritta al n. 482 del 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di costituzione della s.r.l. «Imprese Borghi» nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 1994 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la s.r.l. «Impresa Borghi» e l'Avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione da parte dell'«Impresa Borghi s.r.l.» dei decreti 19 marzo 1991, n. 32105 e 10 settembre 1991, n. 32109, con i quali sono stati rideterminati i canoni dovuti per l'estrazione di materiale limo-sabbioso dal greto del fiume Po alla stregua dei criteri fissati nel decreto — pure impugnato —, emesso dal Ministero delle Finanze in data 20 luglio 1990, a sua volta emanato in forza dell'art. 12, quinto comma, del decreto-legge 27 aprile 1990 n. 90, il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, quinto comma, del decreto legge 27 aprile 1990, n. 90 (Riforma tributaria e provvedimenti vari), convertito nella legge 26 giugno 1990, n. 165. Si sospetta la violazione, in via principale, dell'art. 23 della Costituzione, nella parte in cui demanda ad un regolamento ministeriale la fissazione dei criteri di determinazione dei canoni dovuti per l'estrazione di materiale limo sabbioso dal greto dei fiumi; nonché, in via subordinata, dell'art. 53 della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che gli aumenti dei canoni suddetti abbiano efficacia retroattiva.

Circa la prima questione, ritiene il giudice *a quo* che la disposizione impugnata, con il demandare ad un regolamento ministeriale la fissazione dei criteri per la rideterminazione dei canoni stabilendo solo due multipli massimi, si porrebbe in contrasto con l'art. 23 della Costituzione, in base al quale in tema di prestazioni imposte (quali sono quelle in oggetto, essendo l'importo relativo unilateralmente fissato) la legge deve fissare con adeguata determinatezza il contenuto della prestazione ed i criteri idonei a regolare l'eventuale margine di discrezionalità consentito alla pubblica amministrazione.

Con la seconda questione, si rileva che la norma in questione, con il prevedere che le rideterminazioni dei canoni abbiano effetto «a decorrere dall'anno 1990», anziché da un momento successivo all'entrata in vigore del decreto-legge, contrasta con l'art. 53 della Costituzione, dal momento che dovrebbe ritenersi preclusa la retroattività di una prestazione patrimoniale sinallagmatica il cui corrispettivo (nel caso di specie rappresentato dal limo sabbioso estratto dal greto del fiume Po) sia stato già ricevuto dal soggetto onerato.

2. — Si è costituita in giudizio la società «Impresa Borghi s.r.l.» chiedendo l'accoglimento della questione. Rileva al riguardo che la fondatezza delle censure sarebbe avvalorata dal modo con cui il legislatore ha provveduto a disciplinare la medesima materia relativamente ai periodi di contribuzione successivi all'anno 1990: nel nuovo regime normativo, infatti, è la stessa fonte legislativa a porre i criteri di riferimento da rispettare in sede di disciplina tariffaria regolamentare.

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

Ha osservato l'Avvocatura dello Stato che la questione sarebbe inammissibile per diversi motivi.

Nel merito, ha concluso per l'infondatezza, osservando che ai canoni di concessione in oggetto non può essere riconosciuta la natura di «imposizione» essendo gli stessi semplicemente dei corrispettivi.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale superiore delle acque pubbliche solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, quinto comma, del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90 (Riforma tributaria e provvedimenti vari) convertito nella legge 26 giugno 1990, n. 165, in via principale, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, nella parte in cui demanda ad un

regolamento ministeriale di stabilire i criteri per le rideterminazioni di canoni, proventi, diritti erariali ed indennizzi comunque dovuti per la utilizzazione dei beni immobili del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato; nonché, in via subordinata, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, nella parte in cui dispone che la rideterminazione dei canoni e proventi suddetti abbia effetto a decorrere dall'anno 1990 e quindi con efficacia retroattiva.

2. — L'Avvocatura dello Stato eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione sotto un triplice profilo: a) per difetto di giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, dal momento che la competenza in tema di diritti soggettivi appartiene, a norma dell'art. 5, secondo comma, della legge n. 1034 del 1971, al giudice ordinario o, al più, al Tribunale regionale delle acque pubbliche; in caso contrario, la competenza dovrebbe ritenersi del giudice amministrativo, non riguardando la materia delle acque; b) per irrilevanza della questione stessa, poiché il giudice *a quo*, dopo aver ritenuto infondati i motivi di ricorso della società ricorrente, non avrebbe potuto (andando *ultra petita*) sollevare questione di legittimità costituzionale relativamente ad un motivo diverso; c) infine perché dall'ordinanza di remissione non risulterebbe se la richiesta del nuovo canone fosse riferita effettivamente ad estrazioni di materiali relative a periodi anteriori alla data di entrata in vigore dell'impugnato decreto-legge.

3. — Tali eccezioni non possono essere accolte.

In ordine alla prima, va rilevato che la giurisprudenza di questa Corte (cfr. da ultimo ordinanza n. 14 del 1993) è nel senso che il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* fa escludere la rilevanza della questione solo ove esso risulti chiaramente dalla legge, ovvero corrisponda ad un univoco orientamento giurisprudenziale sì da rivestire il carattere dell'evidenza.

Nel caso di specie, al contrario, il giudice *a quo* ha affermato con sentenza la propria giurisdizione motivando ampiamente sul punto, circostanza questa che fa venir meno la suddetta evidenza.

Anche la seconda eccezione non merita accoglimento poiché, mentre rientra nella competenza del giudice *a quo* determinare il *thema decidendum* del giudizio di legittimità costituzionale devoluto alla Corte, questa, in sede di verifica della sussistenza della rilevanza, non può, con proprie valutazioni, sindacare l'*iter* logico seguito dal giudice nella impostazione prescelta per pervenire alla decisione sul merito, dovendo tale controllo contenersi nei limiti della verifica della effettiva possibilità di fare applicazione della norma denunciata ai fini della definizione del giudizio.

Riguardo infine all'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, formulata solo in ordine alla questione della retroattività degli aumenti dei canoni, va osservato come dall'ordinanza di remissione — contrariamente a quanto rilevato dall'Avvocatura dello Stato — emerge chiaramente che gli aumenti in questione si riferiscono anche al periodo gennaio-luglio dell'anno 1990 pur non essendo stato espressamente indicato l'anno «1990».

4. — Riguardo al merito della questione, va premesso che l'ordinanza di remissione fa riferimento agli indicati parametri costituzionali partendo dal presupposto che nella specie trattasi di una ipotesi di «prestazione patrimoniale imposta» poiché «il corrispettivo in questione viene mutato unilateralmente dalla pubblica autorità».

Deve questa Corte anzitutto verificare se tale impostazione pregiudiziale sia giuridicamente corretta, dal momento che dal predetto presupposto è condizionato l'esame di entrambi i profili della sollevata questione.

Nell'economia della presente decisione ci si può limitare ad osservare che la norma costituzionale contenuta all'art. 23 ha formato oggetto di un vasto dibattito dottrinale, sul quale non è qui il caso di soffermarsi, nonché di numerose pronunce di questa Corte, che saranno ora richiamate.

Nell'intento di precisare gli essenziali elementi per individuare le prestazioni patrimoniali imposte che giustificano la garanzia della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione ed i conseguenziali limiti alla discrezionalità della pubblica amministrazione, la giurisprudenza costituzionale aveva originariamente fatto riferimento solo alla natura autoritativa dell'atto che costituisce la prestazione, in quanto tale emesso indipendentemente dalla volontà del soggetto passivo (sentenze nn. 4, 30, 47, 122 del 1957; n. 36 del 1959; nn. 51 e 70 del 1960; n. 65 del 1962; n. 55 del 1963).

Successivamente, questa Corte ha ravvisato la natura di prestazione imposta anche nelle ipotesi in cui la prestazione stessa, pur nascendo da un contratto privatistico volontariamente stipulato dall'utente col titolare del bene o del servizio, e quindi dando luogo ad un rapporto negoziale di diritto privato, si riferisca ad un «servizio che, in considerazione della sua particolare rilevanza, venga riservato alla mano pubblica e l'uso di esso sia da considerare essenziale ai bisogni della vita», sicché «il cittadino è libero di stipulare o non stipulare il contratto, ma questa libertà si riduce alla possibilità di scegliere fra la rinuncia al soddisfacimento di un bisogno essenziale e l'accettazione di condizioni e di obblighi unilateralmente e autoritativamente prefissati» (sentenza n. 72 del 1969 in tema di tariffe del servizio telefonico; e sostanzialmente anche sentenza n. 127 del 1988 che ha inquadrato il pagamento del «diritto di approdo» nelle prestazioni patrimoniali obbligatorie per l'utente del bene demaniale).

5. — Dal complesso della giurisprudenza della Corte in questa materia — che ha qualificato prestazioni imposte ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, oltre che le menzionate tariffe per il servizio telefonico e il diritto di approdo, anche i canoni per la derivazione dai bacini imbriferi montani (sentenza n. 122 del 1957), per le pubbliche affissioni (sentenza n. 36 del 1959), per lo sconto obbligatorio sui prezzi dei medicinali (sentenza n. 70 del 1960), per l'occupazione di suolo pubblico (sentenza n. 2 del 1962), per i contributi ad un consorzio di bonifica (sentenza n. 55 del 1963) — si possono dedurre e precisare alcuni principi-guida per la individuazione di questo tipo di prestazioni, e quindi per l'applicazione della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, considerando distintamente gli elementi secondari da quelli decisivi.

Ed invero, ai fini dell'individuazione delle prestazioni patrimoniali imposte non costituiscono elementi determinanti, ma secondari e supplementari, le formali qualificazioni delle prestazioni (sentenza n. 4 del 1957), la fonte negoziale o meno dell'atto costitutivo (sentenza n. 72 del 1969), il dato empirico dell'inserimento di obbligazioni *ex lege* in contratti privatistici, nonché la maggiore o minore valenza sinallagmatica delle rispettive prestazioni (sentenza n. 55 del 1963).

Ai predetti fini va invece riconosciuto un peso decisivo agli aspetti pubblicistici dell'intervento delle autorità, ed in particolare alla disciplina della destinazione e dell'uso di beni o servizi, per i quali si verifica che, in considerazione della loro natura giuridica (sentenze n. 122 del 1957 e n. 2 del 1962), della situazione di monopolio pubblico o della essenzialità di alcuni bisogni di vita soddisfatti da quei beni o servizi (sentenze n. 36 del 1959, 72 del 1969, 127 del 1988), la determinazione della prestazione sia unilateralmente imposta con atti formali autoritativi, che, incidendo sostanzialmente sulla sfera dell'autonomia privata, giustificano la previsione di una riserva di legge.

Alla stregua degli orientamenti desumibili dalla citata giurisprudenza può concludersi che nella fattispecie ci si trova di fronte alla determinazione di una prestazione patrimoniale imposta, dal momento che il canone è, con atto formalmente autoritativo, stabilito unilateralmente dalla pubblica amministrazione e viene ad incidere sulla sfera dell'autonomia dei privati, i quali non possono soddisfare altrimenti in modo adeguato l'esigenza di procurarsi il materiale limo-sabbioso estraibile dal greto dei fiumi. Tale situazione richiede, di conseguenza, la garanzia della riserva di legge prevista per tali ipotesi dall'art. 23 della Costituzione.

6. — Deve ora passarsi all'esame del primo profilo della questione di costituzionalità, secondo cui la norma impugnata non conterrebbe direttamente una sufficiente determinazione della prestazione patrimoniale, violando quindi l'art. 23 della Costituzione. In particolare, si osserva nell'ordinanza di rimessione, l'impugnato art. 12, quinto comma, domanda al regolamento ministeriale di fissare i criteri per la determinazione dei canoni in questione, limitandosi a stabilire che gli aumenti consequenziali non siano superiori a due multipli massimi.

La difesa dell'impresa soggiunge che la rideterminazione di dette prestazioni dovute per l'utilizzazione dei beni immobili dello Stato viene dalla legge stessa autorizzata con riferimento, non ai canoni precedentemente fissati in concreto, ma alle tariffe che prevedevano in astratto quelle misure, senza peraltro una corrispondenza proporzionale all'andamento dei prezzi di mercato, bensì con riguardo solo a due periodi, quello anteriore e quello posteriore al 1982. Tutto ciò confermerebbe ulteriormente l'insufficiente determinazione di criteri di limitazione legislativa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa.

7. — Questi argomenti non sono condivisibili. Va in proposito riconfermata anzitutto la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 90 del 1994; n. 34 del 1986; n. 67 del 1973 ed altre), secondo cui il principio della riserva di legge previsto dall'art. 23 della Costituzione, è di carattere relativo, essendo richiesto che la prestazione sia imposta «in base alla legge»: come tale, esso può dirsi rispettato anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione, purché gli stessi siano in qualche modo desumibili (dalla composizione o funzionamento dell'autorità competente, dalla destinazione della prestazione, dal sistema procedimentale che prevede la collaborazione di più organi) al fine di evitare arbitrii dell'amministrazione.

Nella specie, questi principi non appaiono violati dall'art. 12, quinto comma, del decreto-legge n. 90 del 1990, dal momento che esso prende a base i canoni concretamente applicati, «derivanti dall'applicazione delle tariffe e misure stabilite in virtù di leggi e regolamenti» (e cioè, dal decreto-legge 2 ottobre 1981, n. 546, secondo cui i canoni erano «determinati, sentiti i competenti uffici tecnici erariali, tenuto conto dell'andamento dei prezzi dei materiali stessi sul libero mercato. Tali canoni, comunque, non potranno essere determinati in misura inferiore a L. 800 per ogni metro cubo di materiale estratto»). La norma impugnata, poi, in considerazione della diversa epoca di fissazione di dette tariffe e della sopravvenuta svalutazione monetaria con conseguente mutamento dei prezzi, autorizza il Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, ad aumentare quelle misure entro limiti massimi che vengono precisati in una certa misura a seconda dei periodi di determinazione dei canoni-base.

8. — Con il secondo profilo di incostituzionalità, subordinatamente prospettato, pur riconoscendosi dal giudice rimettente che l'art. 53 della Costituzione «specificamente relativo alle prestazioni tributarie, di per sé non preclude la retroattività di disposizioni impositive», si soggiunge: «come la retroattività di disposizioni tributarie è preclusa dall'art. 53 quando essa finisca per gravare il soggetto d'imposta per una capacità contributiva non più esistente al momento dell'imposizione, così sembra che si debba ritenere preclusa la retroattività di una prestazione patrimoniale sinallagmatica la cui prestazione corrispettiva sia già stata ricevuta dal soggetto onerato».

Per ritenere infondato anche questo aspetto della questione — senza dover esaminare le condizioni di legittimità della eccezionale retroattività delle norme tributarie — è sufficiente rilevare che lo stesso giudice *a quo* riconosce che nella specie si tratta di imposizione di un altro tipo di prestazioni e che il parametro costituzionale che si ritiene violato (art. 53) in realtà si riferisce unicamente a quelle di carattere tributario, come affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 500 del 1993).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, quinto comma, del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90 (Riforma tributaria e provvedimenti vari) convertito nella legge 26 giugno 1990, n. 165, sollevate, in riferimento agli artt. 23 e 53 della Costituzione, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0706

N. 237

Sentenza 6-10 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Enti locali - Dipendenti I.N.A.D.E.L. - Indennità premio di servizio - Parziale computo della indennità integrativa speciale - Personale cessato dal servizio dal 1° giugno 1982 al 31 maggio 1983 - Disparità di trattamento quale effetto naturale e giustificato dalla successione di leggi nel tempo - Non fondatezza - Manifesta infondatezza.

(Legge 7 luglio 1980, n. 299, art. 3).

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 7 luglio 1980, n. 299 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 7 maggio 1980, n. 153, concernente norme per l'attività gestionale e finanziaria degli enti locali per l'anno 1980), promosso con ordinanza emessa l'11 giugno 1992 dal Pretore di Verona nel procedimento civile vertente tra Beltrame Gina ed altri e l'I.N.A.D.E.L., iscritta al n. 691 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1992*;

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

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 1994 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Ritenuto in fatto

1. — Gina Beltrame ed altri 42 ex dipendenti di enti locali, collocati a riposo in date diverse, ma tutte comprese tra il 1° giugno 1982 ed il 31 maggio 1983, hanno adito il Pretore di Verona, quale giudice del lavoro, lamentando che l'I.N.A.D.E.L. avesse liquidato l'indennità premio di servizio ad essi spettante computandovi solo parzialmente l'indennità integrativa speciale. Più precisamente, l'istituto, dovendo calcolare detta indennità, a norma dell'art. 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152, sulla base della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi del rapporto (un periodo che, per i ricorrenti, si poneva a cavallo della data del 1° giugno 1982), aveva computato l'intero importo dell'indennità integrativa speciale soltanto per determinare la retribuzione contributiva relativa ai mesi successivi al 1° giugno 1982, mentre per i mesi precedenti a tale data l'indennità integrativa speciale era stata computata nella misura «congelata» prevista dagli articoli 1 e 1-bis del decreto-legge 1° febbraio 1977, n. 12, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 1977, n. 91, articoli abrogati — con effetto, appunto, dal 1° giugno 1982 — dall'art. 4, comma nono, della legge 29 maggio 1982, n. 297.

Il Pretore adito ha ritenuto che l'operato dell'I.N.A.D.E.L. fosse conforme alle norme di legge che regolavano la questione, secondo l'interpretazione che di esse avevano dato le Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza n. 12024 dell'11 novembre 1991. È pur vero — aveva osservato la Corte — che il diritto all'indennità premio di servizio sorge al momento della cessazione del rapporto ed è quindi regolato dalla legge vigente a tale data (e cioè, nelle ipotesi in questione, dalla legge 29 maggio 1982, n. 297, che aveva abrogato il «congelamento» dell'indennità integrativa speciale al 1977, ai fini del calcolo dei trattamenti di fine rapporto). Ma, per il calcolo di questo particolare trattamento di fine rapporto, occorreva far riferimento, a norma dell'art. 4 della legge n. 152 del 1968, alla retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi. Per la determinazione di tale parametro occorreva, quindi, aver riguardo a quale fosse la retribuzione assoggettata a contribuzione secondo la disciplina vigente nel periodo cui ciascuna mensilità di retribuzione si riferiva. Prima del 1° giugno 1982, l'art. 3 della legge 7 luglio 1980, n. 299, aveva assoggettato l'indennità integrativa speciale corrisposta ai dipendenti degli enti locali alla contribuzione previdenziale limitatamente alla misura massima prevista dalla legge n. 91 del 1977 e cioè con esclusione degli aumenti scattati dopo il 31 gennaio 1977, mentre solo dopo il 1° giugno 1982 e quindi solo per le retribuzioni dei mesi successivi a tale data, la limitazione suddetta era venuta meno per effetto della legge n. 297 del 1982. Tale interpretazione, aveva aggiunto la medesima Corte, era confermata dall'art. 30 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, che aveva espressamente individuato nel 1° giugno 1982 la data di decorrenza dell'assoggettamento a contribuzione previdenziale dell'intero importo dell'indennità integrativa speciale.

Tanto premesso, il giudice *a quo*, con l'ordinanza indicata in epigrafe, sottopone al vaglio di questa Corte la legittimità costituzionale del medesimo articolo 3, con riferimento agli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

La violazione del principio di uguaglianza, osserva il Pretore di Verona, appare prospettabile per un duplice profilo: per ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai dipendenti privati, in contrasto con l'intento perequativo perseguito dalla stessa legge n. 299 del 1980; e «per ingiustificata disparità di trattamento all'interno del pubblico impiego tra categorie di lavoratori che cessano dal rapporto in tempi diversi in quanto l'abrogazione dell'art. 1 della legge n. 91 del 1977 ha fatto venir meno il divieto di computo nell'indennità di fine rapporto degli aumenti dell'indennità integrativa speciale posteriori al 31 gennaio 1977 per quei dipendenti pubblici in relazione ai quali l'esclusione dal computo dipendeva solo dallo stesso art. 1 legge 91/1977».

Secondo il giudice *a quo*, la non computabilità di una componente del trattamento economico agli effetti del calcolo di un trattamento di natura previdenziale, quale è l'indennità premio di servizio, concretizza anche una

violazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione, tanto più perché si tratta di una componente che ha la specifica funzione di adeguare il valore nominale della retribuzione alle variazioni della capacità di acquisto della moneta e; quindi, di mantenere un rapporto di proporzionalità tra il valore reale del lavoro ed il valore reale della moneta.

Il giudice remittente ricorda, infine, che la questione di costituzionalità qui sollevata è stata già sottoposta al vaglio della Corte costituzionale e che quest'ultima, con la sentenza n. 236 del 1986, l'aveva dichiarata non fondata sulla base di un'interpretazione che aveva ritenuto il carattere formale e non materiale del rinvio operato dalla norma impugnata all'art. 1 della legge n. 91 del 1977. Tale interpretazione — secondo il giudice *a quo* — era stata invece disattesa dalla predetta pronunzia delle Sezioni Unite, sicché era oggi da considerarsi diritto vivente proprio quello che aveva indotto allora i giudici ad investire la Corte e che anche quest'ultima, nella motivazione della suddetta pronunzia, aveva mostrato di ritenere non conforme al dettato costituzionale.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata. L'Avvocatura ha ribadito le osservazioni già formulate nella citata pronunzia della Corte di cassazione, secondo le quali era da escludersi il contrasto con gli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, vertendosi in tema di scelte discrezionali del legislatore circa la strutturazione dell'indennità di fine rapporto, che non toccano il criterio della sua proporzionalità alla quantità e qualità di lavoro, né incidono sulla idoneità del trattamento a soddisfare le esigenze di vita del lavoratore.

L'Avvocatura ha osservato, infine, che la Corte era già stata investita della più generale questione relativa all'inclusione dell'indennità integrativa speciale nel calcolo dei trattamenti di fine rapporto del pubblico impiego, sicché dalla relativa decisione sarebbero venuti elementi utili per la soluzione del problema qui in esame.

3. — Le parti private non si sono costituite.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Pretore di Verona in ordine all'articolo 3 della legge 7 luglio 1980 n. 299, riguarda l'indennità premio di servizio liquidata ai dipendenti degli enti iscritti all'I.N.A.D.E.L. cessati dal servizio nel periodo dal 1° giugno 1982 al 31 maggio 1983. Nel trattamento di fine rapporto ad essi liquidato è stata computata soltanto una quota degli aumenti dell'indennità integrativa speciale scattati nel periodo dal febbraio 1977 al maggio 1982: più precisamente la quota corrispondente a tanti dodicesimi quanti erano i mesi intercorsi tra il 1° giugno 1982 e la data del loro collocamento a riposo.

Per meglio illustrare i termini della questione, appare opportuno premettere un quadro sintetico delle norme che si sono succedute nella disciplina della materia.

Con l'articolo 3 della legge 7 luglio 1980 n. 299 venne stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 1974, l'indennità integrativa speciale corrisposta ai dipendenti degli enti iscritti all'I.N.A.D.E.L. era soggetta a contribuzione previdenziale ed era quindi computabile ai fini del calcolo dell'indennità premio di servizio, ma soltanto «nella misura massima prevista dall'articolo 1 della legge 31 marzo 1977 n. 91» (*rectius*: dall'articolo 1 del decreto-legge 1° febbraio 1977 n. 12, convertito in legge con la legge 31 marzo 1977 n. 91), e cioè con esclusione degli aumenti scattati posteriormente al 31 gennaio 1977. L'articolo 4, comma nono, della legge 29 maggio 1982 n. 297 abrogò il suddetto articolo 1 del decreto-legge n. 12 del 1977 e questa Corte, con sentenza n. 236 del 1986, affermò che il rinvio a detta norma contenuto nell'articolo 3 della legge n. 299 del 1980 era di carattere formale, sicché, a seguito e per effetto dell'abrogazione suddetta, doveva ritenersi non più operante l'esclusione dall'assoggettamento a contribuzione e dal computo dell'indennità premio di servizio degli aumenti dell'indennità integrativa speciale successivi al 1° febbraio 1977. Sorse quindi il problema dei criteri di calcolo dell'indennità premio di servizio per i dipendenti che erano stati collocati a riposo entro i dodici mesi successivi al 1° giugno 1982, data di entrata in vigore della legge n. 297 del 1982. Il problema si poneva in ragione dell'articolo 4 della legge 8 marzo 1968 n. 152, secondo cui l'indennità premio di servizio è pari all'ottanta per cento di un quindicesimo della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi per ogni anno di iscrizione all'istituto. Per coloro che erano stati collocati a riposo nel periodo suddetto, alcuni dei dodici mesi che costituivano il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione contributiva erano precedenti al 1° giugno 1982 e, quindi, la retribuzione contributiva ad essi afferente non comprendeva le quote «congelate» dell'indennità integrativa speciale: in questo senso si espressero le Sezioni Unite della Cassazione con sentenza dell'11 novembre 1991 n. 12024.

Il Pretore di Verona ritiene che tale assetto normativo si ponga in contrasto con gli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

2. — La questione non è fondata.

La violazione del principio di uguaglianza viene prospettata, in primo luogo, sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai dipendenti privati.

La censura non è motivata e comunque la denunciata disparità non sussiste, perché anche per i lavoratori privati l'articolo 5 della legge n. 297 del 1982 prevedeva che l'inserimento delle quote «congelate» dell'indennità di contingenza nel computo del trattamento di fine rapporto avvenisse in modo graduale.

Il giudice *a quo* denuncia altresì una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai pubblici dipendenti per i quali l'esclusione dell'indennità integrativa speciale 1977-1982 dal computo del trattamento di fine rapporto dipendeva esclusivamente dal citato articolo 1 del decreto-legge del 1977.

Non è precisato a quale categoria di pubblici dipendenti il giudice *a quo* faccia riferimento. È comunque sufficiente osservare che per la generalità dei pubblici dipendenti, fino alla legge 29 gennaio 1994 n. 87, l'indennità integrativa speciale era esclusa dal computo del trattamento di fine rapporto, e che tale legge l'ha resa computabile solo a partire dal 1984.

Il giudice *a quo* sembra prospettare, infine, una ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori che cessano dal servizio in tempi diversi. È da ritenere che la questione faccia riferimento alle diversità di calcolo dell'indennità premio di servizio che si verificano, per effetto del meccanismo normativo sopra descritto, a seconda di quale sia la data del collocamento a riposo, nell'arco di tempo che va dal giugno 1982 al giugno 1983.

Anche sotto tale profilo, peraltro, la censura deve essere disattesa. La denunciata disparità di trattamento *ratione temporis* è un effetto naturale — e come tale giustificato — della successione di leggi nel tempo. Questa Corte ha più volte ribadito — da ultimo anche con la sentenza n. 243 del 1993 — che «non può contrastare con il principio di uguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, perché lo stesso fluire di questo costituisce di per sé un elemento diversificatore». Va ricordato, del resto, che la sentenza n. 182 del 1988 ha negato che vi fosse ingiustificata disparità di trattamento tra i dipendenti iscritti all'I.N.A.D.E.L. che erano andati a riposo prima del 1° giugno 1982 (per i quali era totalmente esclusa la computabilità ai fini del calcolo dell'indennità premio di servizio delle quote «congelate» dell'indennità integrativa speciale) e quelli il cui servizio era cessato successivamente a tale data.

3. — Secondo il giudice *a quo*, la norma impugnata contrasterebbe con gli articoli 36 e 38 della Costituzione in quanto esclude dal calcolo di un trattamento di natura previdenziale una componente del trattamento economico, quale l'indennità integrativa speciale, che ha la specifica funzione di adeguare il valore nominale della retribuzione alle variazioni della capacità di acquisto della moneta e, quindi, di mantenere un rapporto di proporzionalità tra il valore reale del lavoro ed il valore reale della moneta.

La questione, nei termini generali in cui è prospettata — tali da trascendere la situazione di coloro che sono stati collocati a riposo nei dodici mesi successivi al 1° giugno 1982 — è manifestamente infondata. Con sentenza n. 142 del 1980, questa Corte ha già statuito che una esclusione limitata nel tempo dell'indennità di contingenza dal computo del trattamento di fine rapporto non arreca offesa in misura censurabile ai suddetti parametri costituzionali ed ha quindi dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto-legge n. 12 del 1977, al quale la norma qui impugnata fa rinvio.

4. — Il giudice *a quo* richiama infine la sentenza n. 236 del 1988 per rilevare che la già ricordata interpretazione adottata dalle Sezioni Unite della Cassazione non sarebbe compatibile con la qualificazione come formale o mobile del rinvio che la norma impugnata fa all'articolo 1 del decreto-legge n. 12 del 1977, mentre tale qualificazione era stata assunta a base della decisione pronunciata da questa Corte con la sentenza n. 236 del 1986.

L'argomento non è conferente in questa sede, poiché non prospetta profili direttamente riguardanti la legittimità costituzionale della norma. Deve comunque essere osservato che l'inferenza prospettata dal giudice *a quo* appare non conforme a logica: l'articolo 1 del decreto-legge n. 12 del 1977 è venuto meno a partire dal 1° giugno 1982 per effetto di un'abrogazione non retroattiva; proprio perché il rinvio al suddetto articolo 1 era mobile, anche la non computabilità delle quote «congelate» dell'indennità integrativa speciale nella retribuzione contributiva degli iscritti all'I.N.A.D.E.L. è venuta meno solo a partire dalle retribuzioni successive al giugno 1982.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge 7 luglio 1980, n. 299 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 7 maggio 1980, n. 153, concernente norme per l'attività gestionale e finanziaria degli enti locali per l'anno 1980) per contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, sollevata dal Pretore di Verona con ordinanza dell'11 giugno 1992 (r.o. n. 691 del 1992);

2) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo 3 della legge 7 luglio 1980, n. 299 per contrasto con gli articoli 36 e 38 della Costituzione, sollevata con la stessa ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0707

N. 238

Ordinanza 6-10 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Sorpasso irregolare - Persistente punibilità in sede penale per fatti solo successivamente depenalizzati - *ius superveniens*: d.lgs. 10 settembre 1993, n. 360, art. 130, primo comma, lett. b) - Necessità di un riesame della rilevanza della questione da parte del giudice rimettente - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

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

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 106 del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (Testo unico delle norme sulla circolazione stradale) e 148, commi decimo e sedicesimo, e 237, secondo comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promossi con n. 2 ordinanze emesse il 23 febbraio 1993 ed il 5 ottobre 1993 dal Pretore di Camerino nei procedimenti penali a carico rispettivamente di Salamah Yousef e Sgalippa Dino, iscritte ai nn. 643 e 756 del registro ordinanze 1993 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 44 e 53, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 1994 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto che nel corso di un giudizio penale, relativo alla contravvenzione di sorpasso irregolare prevista dall'art. 106, commi settimo e undicesimo, del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (vecchio codice della strada), il Pretore di Camerino ha sollevato, con ordinanza del 23 febbraio 1993, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del richiamato art. 106 del d.P.R. n. 393 del 1959 e degli artt. 148, commi decimo e sedicesimo, e 237, comma secondo, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada), in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che il rimettente muove dal rilievo della intervenuta depenalizzazione della fattispecie di sorpasso irregolare dedotta nel giudizio principale, giacché all'art. 106 (settimo e undicesimo comma) del precedente codice ha fatto seguito, nel nuovo codice della strada, l'art. 148 (decimo e sedicesimo comma) che disciplina il medesimo fatto come illecito di carattere amministrativo;

che la riferita successione normativa avrebbe determinato — prosegue il giudice *a quo* — il venir meno del rilievo penale del fatto a norma dell'art. 2, secondo comma, del codice penale (per *abolitio criminis*), se non fosse stato stabilito, dall'art. 237, secondo comma, del nuovo codice della strada, che, per le violazioni commesse prima della data di entrata in vigore del medesimo codice (1° gennaio 1993), debbano continuare ad «...applicarsi le sanzioni principali ed accessorie e ad osservarsi le disposizioni concernenti le procedure di accertamento e di applicazione rispettivamente previste dalle disposizioni previgenti»;

che la persistente punibilità del fatto in sede penale, ad avviso del rimettente, determinerebbe una discriminazione tra autori di un identico tipo di illecito, diversamente sanzionati (sul piano penale, o sul piano amministrativo) esclusivamente in ragione del tempo di commissione della violazione; un elemento, questo, non idoneo a giustificare la deroga all'accennato principio di cui all'art. 2, secondo comma, del codice penale, che rappresenta il riflesso normativo del principio di eguaglianza, per il quale il mutato sentire del corpo sociale quale espresso nella legge posteriore — depenalizzatrice — impone l'uniformità del trattamento sanzionatorio di un certo tipo di fatto;

che, in base a detti rilievi, il giudice *a quo* conclude individuando una ingiustificata discriminazione, a danno dell'autore della contravvenzione devoluta alla sua cognizione, lesiva del «... principio di eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione»;

che identica questione è stata sollevata dal medesimo Pretore di Camerino, con ordinanza del 5 ottobre 1993, in altro giudizio penale, anch'esso relativo alla contravvenzione di sorpasso irregolare commessa nella vigenza del codice della strada del 1959;

che è intervenuto, nel primo dei due giudizi dinanzi a questa Corte, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha richiesto una declaratoria di inammissibilità della questione, essendo quest'ultima venuta meno per effetto della modifica dell'impugnato art. 237 del nuovo codice della strada ad opera dell'art. 130 del d.lgs. 10 settembre 1993, n. 360: con la modifica il legislatore ha chiarito che la norma sull'applicazione «ultrattiva» di procedimenti e sanzioni ha riguardo alle sole violazioni e sanzioni amministrative, ed ha perciò provveduto a «depenalizzare le contravvenzioni anche per il passato».

Considerato che i giudizi dinanzi a questa Corte devono essere riuniti, stante l'identità delle questioni sollevate dal rimettente;

che con l'art. 130, primo comma, lett. b) del d.lgs. 10 settembre 1993, n. 360, emanato in applicazione dell'art. 5 della legge-delega 13 giugno 1991, n. 190, la norma transitoria dell'art. 237, secondo comma, del nuovo codice della strada — che stabilisce per le violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del nuovo codice la persistente applicabilità delle sanzioni, principali ed accessorie, previste dalla disciplina anteriore — è stata modificata, con la specificazione aggiuntiva dell'attributo «amministrative» riferito alle sanzioni ulteriormente applicabili nella vigenza del nuovo codice;

che detto intervento normativo è direttamente incidente sul tema centrale dedotto nelle ordinanze di rinvio, sotto il profilo della necessaria pregiudizialità delle questioni di costituzionalità sollevate rispetto ai giudizi principali;

che l'accennata incidenza del dato legislativo si atteggia in modo diversificato nei due giudizi;

che, infatti, quanto al giudizio di legittimità costituzionale instaurato a seguito dell'ordinanza di rinvio del 23 febbraio 1993, la specificazione sopra detta costituisce un dato normativo successivo alla proposizione dell'incidente di costituzionalità, e pertanto gli atti relativi a detta questione devono essere restituiti al giudice *a quo* perché valuti il permanere della rilevanza della questione alla stregua della norma sopravvenuta (una norma, peraltro, coerente con le conclusioni cui la giurisprudenza di legittimità era uniformemente pervenuta nell'interpretazione dell'originario art. 237 citato, già nell'immediatezza della vigenza del nuovo codice);

che, quanto al giudizio di legittimità costituzionale instaurato con l'ordinanza del 5 ottobre 1993, la modifica di cui al d.lgs. n. 360 del 1993 costituisce un dato normativo precedente la stessa proposizione dell'incidente di costituzionalità, giacché il richiamato testo correttivo è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 217 del 15 settembre 1993 (suppl. ord. n. 86), ed è entrato in vigore il 1º ottobre 1993 (art. 132 del medesimo d.lgs. n. 360 del 1993);

che, non tenendo conto il rimettente della effettiva formulazione della norma impugnata al tempo della proposizione della questione, questa va dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza (ordd. n. 21 del 1990, n. 31 del 1989).

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 del combinato disposto degli artt. 106 del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (Testo unico delle norme sulla circolazione stradale) e 148, decimo e sedicesimo comma, e 237, secondo comma, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata dal Pretore di Camerino, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con ordinanza del 5 ottobre 1993;

ordina la restituzione al Pretore di Camerino degli atti relativi alla questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli sopraindicati, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con ordinanza del 23 febbraio 1993.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0708

N. 239

Ordinanza 6-10 giugno 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Indagini preliminari - Durata - Proroga - Predeterminazione ex lege - Inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine - Questione già decisa dalla Corte (v. sentenza n. 174/1992 e ordinanza n. 48/1993) nel senso della legittimità di limiti cronologici finalizzati all'esigenza di imprimere celerità alle investigazioni - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., artt. 405, secondo, terzo e quarto comma, 406 e 407, in riferimento agli artt. 25, secondo comma e 112).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Gabriele PESCATORE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 405, secondo, terzo e quarto comma, 406 e 407 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa l'8 ottobre 1993 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di Moretti Stefano, iscritta al n. 790 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 1994 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Ritenuto che, con l'ordinanza in epigrafe, il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma, ha sollevato, in riferimento agli artt. 112 e 25, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 405, secondo, terzo e quarto comma, 406 e 407, del codice di procedura penale, nella parte in cui, predeterminando *ex lege* i termini di durata delle indagini preliminari, la loro proroga, e comminando l'inutilizzabilità degli atti d'indagine compiuti dopo la scadenza dei termini, «costringono la pubblica accusa ad operare in direzione contraria al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale» ... «che rappresenta un necessario completamento del principio sostanziale di legalità»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o comunque per l'infondatezza, della sollevata questione;

Considerato che, in linea generale, questa Corte ha già riconosciuto la legittimità della previsione di termini alle indagini preliminari, affermando che la relativa disciplina risponde alla duplice esigenza di imprimere tempestività alle investigazioni e di contenere in un lasso di tempo predeterminato la condizione di chi a tali indagini è assoggettato (v. sent. n. 174 del 1992);

che, più in particolare, la Corte, nell'esaminare altra questione di legittimità costituzionale dell'art. 407 del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 112, 24 e 3 della Costituzione, ha concluso nel senso della manifesta infondatezza (v. ord. n. 48 del 1993) rilevando che la previsione di specifici limiti cronologici, e la correlativa sanzione d'inutilizzabilità degli atti d'indagine compiuti dopo la scadenza dei termini, si raccorda intimamente alle finalità stesse della attività di indagine, la quale, lungi dal riprodurre quella funzione «preparatoria» del processo che caratterizzava la fase istruttoria nel codice di rito previgente, è destinata unicamente a consentire al pubblico ministero di assumere le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale (art. 326 c.p.p.), con l'ovvio corollario che la tendenziale completezza delle indagini (v. sentenza n. 88 del 1991), evocata dall'art. 358 del codice di procedura penale, viene funzionalmente a correlarsi non al compimento di tutti gli atti «necessari per l'accertamento della verità», secondo l'ampia enunciazione che compariva nell'art. 299 del codice abrogato, ma al ben più circoscritto ambito che ruota attorno alla scelta se esercitare o meno l'azione penale;

che nella medesima decisione si è quindi ritenuto che non v'è alcuna contraddizione logica tra la previsione di un termine entro il quale deve essere portata a compimento l'attività di indagine e il precetto sancito dall'art. 112 della Costituzione, non essendo quel termine, in sé per sé considerato, un fattore che sempre e comunque sia astrattamente idoneo a turbare le determinazioni che il pubblico ministero è chiamato ad assumere al suo spirare, cosicché l'eventuale necessità di svolgere ulteriori atti di investigazione viene a profilarsi unicamente come ipotesi di mero fatto che, per un verso, non impedisce allo stesso pubblico ministero di stabilire, allo stato delle indagini svolte, se esercitare o meno l'azione penale, mentre, sotto altro profilo, può rinvenire adeguato soddisfacimento, a seconda delle scelte operate, o nella riapertura delle indagini prevista dall'art. 414 del codice di procedura penale o nella attività integrativa di indagine che l'art. 430 consente di compiere anche dopo l'emissione del decreto che dispone il giudizio;

che, d'altra parte, va riservata alle discrezionali scelte del legislatore l'individuazione degli opportuni strumenti processuali in base ai quali consentire la prosecuzione delle indagini, nelle eccezionali ipotesi in cui sia risultato impossibile portarle a compimento entro il termine massimo previsto dalla legge;

che dette motivazioni rispondono anche alle ulteriori censure ed argomentazioni prospettate dall'odierno remittente, sicché la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 405, secondo, terzo e quarto comma, 406 e 407, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 112 e 25, secondo comma, dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1994.

Il Presidente: PESCATORE

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0709

N. 240

Sentenza 8-10 giugno 1994**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

Previdenza e assistenza - Pensioni a carico dell'I.N.P.S. - Concorso di due o più pensioni integrate o integrabili al trattamento minimo, delle quali una sola conserva il diritto all'integrazione - Rispetto dei limiti reddituali previsti alla data del 30 settembre 1983 - Previsione della riconduzione all'importo a calcolo dell'altra o delle altre pensioni non più integrabili, anziché il mantenimento di esse nell'importo spettante alla data indicata, fino ad assorbimento negli aumenti della pensione-base derivanti dalla perequazione automatica - Violazione dei principi di uguaglianza e di assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita - Illegittimità costituzionale - Limitazione della cristallizzazione alla pensione principale - Ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco - Inammissibilità.

(Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, ventiduesimo comma; d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 6, settimo comma). (Cost., artt. 3, 38, secondo comma, e 101).

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 CHELLI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 6, commi, 5, 6 e 7, del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638, e 11, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), promossi con ordinanze emesse dal Pretore di Parma il 22 gennaio 1994, il 20 gennaio 1994 (n. 3 ordinanze), il 14 gennaio 1994, dalla Corte di cassazione il 18 gennaio 1994, dal Pretore di Parma il 16 febbraio 1994 (n. 2 ordinanze), iscritte, rispettivamente, ai nn. 77, 78, 79, 80, 81, 107, 116 e 117 del registro ordinanze del 1994 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 11 e 12 del 1994;

Visti gli atti di costituzione di Boschi Maria, Corradi Ines, Cavazzini Maria, Concarì Angela, Gazzillo Angela, Alebardi Valdemina e dell'I.N.P.S. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 1994 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avv.ti Felice Assennato per Boschi Maria, Salvatore Cabibbo per Corradi Ines, Cavazzini Maria e Concarì Angela, Franco Agostini per Gazzillo Angela e Alebardi Valdemina, Carlo De Angelis e Andrea Barbuto per l'I.N.P.S. e l'Avvocato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1.1. — Nel corso del procedimento sui ricorsi proposti contro una sentenza del Tribunale di Trani, che ha riconosciuto ad Angela Gazzillo, titolare di più pensioni integrate al minimo a carico dell'I.N.P.S., il diritto, dal 1º ottobre 1993, all'integrazione al trattamento minimo soltanto su una pensione, conservando tuttavia l'importo dell'altra a questa data fino al suo riassorbimento negli aumenti derivanti dalla perequazione automatica, la Corte di cassazione, con ordinanza del 18 gennaio 1994, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 38, § secondo comma, 101, 102 e 104 Cost., questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, commi 5, 6 e 7, del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, e dell'art. 11, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Il giudice remittente rammenta preliminarmente che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, sostanzialmente condivisa dalla Corte costituzionale, l'art. 6, comma 7, del d.-l. n. 463 del 1983, nel garantire la conservazione del trattamento pensionistico nell'importo spettante alla data del 30 settembre 1983 (c.d. cristallizzazione), si riferisce sia all'ipotesi di titolarità di una sola pensione non più integrabile per superamento del previsto limite di reddito, sia all'ipotesi di titolarità di due o più pensioni, tutte integrate al minimo. Anche nella seconda ipotesi si ritiene ricorra la *ratio* della norma, che è quella di assicurare la gradualità del passaggio dal precedente al nuovo, meno favorevole, trattamento pensionistico.

In contrasto con questa giurisprudenza, l'art. 11, comma 22, della legge n. 537 del 1993, collegata alla legge finanziaria per il 1994, con norma definita di interpretazione autentica e come tale munita di efficacia retroattiva, ha attribuito all'art. 6, commi 5, 6 e 7, del d.-l. del 1983 un significato restrittivo, escludente l'ipotesi di concorso di una pluralità di pensioni. In questa ipotesi il trattamento minimo è conservato su una sola pensione, individuata secondo i criteri di cui al comma 3, «mentre l'altra o le altre pensioni spettano nell'importo a calcolo senza alcuna integrazione». Con ciò viene negato il diritto di conservare la seconda pensione nell'importo erogato al 30 settembre 1983, con conseguente riduzione immediata del trattamento complessivo rispetto a quello spettante a tale data.

La norma interpretativa è ritenuta contrastante: a) col principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), perchè ascrive all'art. 6 del d.-l. n. 463 del 1983 un significato che non poteva essergli ragionevolmente attribuito, stante la contraria interpretazione prevalsa nella giurisprudenza; b) con l'art. 38, secondo comma, Cost., perchè, avendo il trattamento pensionistico minimo natura essenzialmente previdenziale, e non semplicemente assistenziale, esso concorre a determinare il rapporto di congruenza tra esigenze di vita e predisposizione di mezzi idonei a soddisfarle; c) con gli artt. 101, 102 e 104 Cost. per la medesima ragione indicate *sub* a).

1.2. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita l'assicurata, chiedendo che la norma denunciata sia dichiarata costituzionalmente illegittima con argomentazioni adesive all'ordinanza di rimessione.

1.3. — Si è costituito anche l'I.N.P.S. chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo l'Istituto, l'integrazione al minimo, non avendo a fronte alcuna contribuzione ed essendo posta a carico del bilancio dello Stato, ha natura puramente assistenziale, e quindi è «condizionata dal momento storico e dai problemi del bilancio statale». La norma impugnata ha una funzione perequatrice che consiste nel riportare le pensioni plurime sotto il principio di proporzione del trattamento dovuto ai contributi versati, almeno per le prestazioni pensionistiche ulteriori rispetto a quella principale, conservando una sola integrazione.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 38 Cost., l'I.N.P.S. obietta che se fosse vero che la doppia integrazione al minimo esprime il minimo indispensabile per garantire al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita, si dovrebbero allora ritenere inadeguati tutti i trattamenti pensionistici costituiti da una sola pensione di importo pari a quella individuata ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.-l. n. 463 del 1983.

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

Ad avviso dell'interveniente, negare la validità di una legge interpretativa che si discosta da un orientamento giurisprudenziale uniforme significa censurare il merito della scelta legislativa sostituendo l'interprete al legislatore. Non è perciò pertinente invocare nè il principio di ragionevolezza, nè l'art. 101 Cost. Nemmeno può ritenersi violato l'art. 38 Cost., in quanto l'integrazione al minimo di uno dei trattamenti pensionistici goduti dall'interessato è sufficiente per adempiere il requisito di adeguatezza dei mezzi alle esigenze di vita.

2.1. — Analoga questione, in riferimento agli artt. 3, 38, secondo comma, e 101 Cost., è stata sollevata dal Pretore di Parma con sette ordinanze datate tra il 14 gennaio e il 16 febbraio 1994.

La linea argomentativa è analoga a quella dell'ordinanza della Corte di cassazione, dalla quale però si discosta sul punto della natura della norma impugnata. Mentre la Corte di cassazione ritiene «non revocabile in dubbio la natura di norma di interpretazione autentica» dell'art. 11, comma 22, della legge n. 537 del 1993, invece per il pretore si tratta di norma «sostanzialmente innovativa» sotto «una falsa veste interpretativa», che le conferisce efficacia retroattiva frustrando le aspettative fondate sulla disciplina precedente.

2.2. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si sono costituite, con atti difensivi separati, alcune delle ricorrenti, le quali condividono le argomentazioni del giudice rimettente e concludono per una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Nell'imminenza dell'udienza di discussione uno dei difensori ha depositato un'ampia memoria integrativa in cui si sostiene, in particolare, che l'art. 11, comma 22, della legge n. 537 del 1993 costituisce una norma nuova, introdotta con un'operazione di chirurgia normativa, sostitutiva e additiva, di tale rilevanza tecnica da escludere che il comma 22 possa considerarsi di interpretazione autentica: «si tratta di una nuova disciplina che rientra nell'ipotesi di autodefinizione arbitraria come norma di interpretazione autentica».

Ad avviso della parte privata, la retroattività non solo viola il principio di ragionevolezza, essendo destinata a contrastare l'interpretazione dell'art. 6 del d.-l. n. 463 del 1983 da tempo divenuta «diritto vivente», ma lede anche il principio di eguaglianza determinando una disparità di trattamento tra i pensionati che hanno già ottenuto il riconoscimento del diritto alla doppia integrazione al minimo consentenza passata in giudicato e coloro per i quali il giudizio è ancora in corso o che non hanno ancora sperimentato l'azione giudiziaria contro l'I.N.P.S.

2.3. — Si è pure costituito l'I.N.P.S. ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, con memorie e conclusioni identiche a quelle dedotte nell'altro giudizio di costituzionalità promosso dall'ordinanza della Corte di cassazione, salvo che per la questione sollevata con l'ordinanza iscritta nel R.O. n. 79/93, della quale è eccepita dall'I.N.P.S. l'inammissibilità, non essendo configurabile una doppia integrazione al minimo quando si tratti di una pensione a carico dello Stato e di una a carico dell'Istituto.

Considerato in diritto

1. — La Corte di cassazione, con ordinanza iscritta in R.O. n. 107/1994, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 38, secondo comma, 101, 102 e 104 Cost., questione di legittimità costituzionale del «combinato disposto dell'art. 6, commi 5, 6 e 7, del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, e dell'art. 11, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537».

Analoga questione di legittimità costituzionale del «combinato disposto dell'art. 6, comma 7, del d.-l. n. 463 del 1983 e dell'art. 11, comma 22, della legge n. 537 del 1993» è stata sollevata, in riferimento agli artt. 3, 38, secondo comma, e 101 Cost., dal Pretore di Parma con sette ordinanze iscritte in R.O. nn. 77-81, 116 e 117/1994.

L'art. 11, comma 22, della legge n. 537 del 1993 dispone: «L'articolo 6, commi 5, 6 e 7, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, si interpreta nel senso che nel caso di concorso di due o più pensioni integrate al trattamento minimo, liquidate con decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore del predetto decreto-legge, il trattamento minimo spetta su una sola delle pensioni, come individuata secondo i criteri previsti al comma 3 dello stesso articolo, mentre l'altra o le altre pensioni spettano nell'importo a calcolo senza alcuna integrazione».

Nel dispositivo dell'ordinanza della Corte di cassazione l'allargamento della questione al «combinato disposto» degli articoli e dei commi citati delle due leggi si spiega in ragione della premessa che attribuisce natura di legge interpretativa (destinata a saldarsi con la legge interpretata) all'art. 11, comma 22, della legge n. 537 del 1993, mentre la ripetizione del medesimo dispositivo nelle ordinanze del Pretore di Parma non è coerente con l'opposta premessa di questo giudice, secondo cui si tratta, invece, di una norma innovativa, dotata di retroattività con l'artificio dell'autodefinizione come legge di interpretazione autentica. In realtà l'alternativa tra le due valutazioni non ha qui importanza. L'incidente di costituzionalità investe il citato comma 22 non semplicemente sotto il profilo dell'efficacia retroattiva, ma per se stesso, in quanto regola una fattispecie non prevista originariamente dalla legge del 1983 con una norma contraria a quella elaborata nel frattempo dalla giurisprudenza. Perciò il punto da decidere è se la norma contenuta nel comma 22 sia o no conforme ai principi costituzionali, mentre non rileva il punto se essa possa o no integrarsi con l'art. 6 del d.-l. n. 463 del 1983 in un'unica struttura normativa.

2. — I giudizi introdotti dalle otto ordinanze vertono su questioni analoghe e quindi se ne dispone la riunione affinché siano decisi con unica sentenza.

3. — In conformità dell'eccezione formulata dall'I.N.P.S., deve essere dichiarata inammissibile la questione sollevata nel giudizio che ha dato luogo all'ordinanza del Pretore di Parma iscritta in R.O. n. 79/1994. La norma impugnata regola il caso di concorso di due o più pensioni tutte integrate al trattamento minimo con decorrenza anteriore all'entrata in vigore del d.-l. n. 463 del 1983, mentre nella specie la ricorrente è titolare di una pensione diretta a carico dello Stato, al cui ordinamento pensionistico è ignoto l'istituto dell'integrazione al minimo, e di una pensione di reversibilità a carico dell'I.N.P.S.

4. — La questione è parzialmente fondata.

In risposta alla sollecitazione rivolta al legislatore da questa Corte nella sentenza n. 102 del 1982, è intervenuto il d.-l. n. 463 del 1983 dettando una disciplina generale dell'integrazione delle pensioni al trattamento minimo, fondata su due principi: a) esclusione del diritto all'integrazione nel caso di superamento, da parte del titolare, di certi limiti di reddito indicati nell'art. 6, comma 1; b) nel caso di concorso di due o più pensioni, sempre che non risultino superati i predetti limiti di reddito, integrabilità di una sola pensione individuata secondo i criteri indicati dal comma 3. Il comma 7, infine, dispone che l'importo della pensione non più integrabile, erogato alla data della cessazione del diritto all'integrazione (30 settembre 1983), viene conservato (c.d. cristallizzazione) fino ad assorbimento negli aumenti della pensione-base determinata ai sensi del comma 6 (c.d. importo a calcolo), derivanti dalla disciplina della perequazione automatica richiamata nel comma 5.

In quanto rinvia al comma precedente, la disposizione del comma 7 è stata interpretata da una parte della giurisprudenza di merito (in adesione alla posizione assunta dall'I.N.P.S.) come riferibile esclusivamente all'ipotesi di cessazione del diritto all'integrazione di una sola pensione per effetto del superamento dei limiti di reddito. Secondo questa interpretazione, nell'ipotesi di concorso di due o più pensioni, tutte integrate o integrabili al minimo in conseguenza di numerose sentenze di questa Corte (e in particolare della sentenza n. 314 del 1985), la cessazione del diritto all'integrazione per effetto del superamento del limite di reddito o la restrizione di esso a una sola pensione per effetto del divieto di integrazione plurima non comportano la cristallizzazione delle pensioni ulteriori a quella principale, individuata a norma dell'art. 6, comma 3, del d.-l. n. 463 e, rispettivamente, cristallizzata ai sensi del comma 7 o ammessa, essa sola, all'integrazione ai sensi dello stesso comma 3. L'altra o le altre pensioni devono essere ricondotte all'importo a calcolo.

La giurisprudenza unanime della Corte di cassazione, seguita dalla maggioranza dei giudici di merito, ha invece ritenuto applicabile il comma 7 anche all'ipotesi di cumulo di due o più pensioni con conseguente cristallizzazione di tutte nell'un caso, di quelle non più integrabili nell'altro. Un orientamento «sostanzialmente» analogo è stato espresso dalla giurisprudenza costituzionale, ma modulato su una linea ermeneutica diversa e con riferimento solo al secondo dei casi in cui questa ipotesi si suddivide. Mentre la Corte di cassazione afferma l'applicabilità diretta, sul riflesso che la lettera del comma 7 «non distingue tra le due ipotesi», la sentenza n. 418 del 1991 di questa Corte riconosce che «non si può rintracciare nelle disposizioni letterali dell'art. 6 della legge n. 638 del 1983 la fattispecie, a quella data vietata, del cumulo di due pensioni integrate al minimo e di conseguenza nel comma settimo l'ipotesi di cristallizzazione di una di esse». L'applicabilità del comma 7 viene così ammessa in via di analogia, fondata su un giudizio di ricorrenza di una *ratio decidendi* «non dissimile», riferito al caso di titolarità di due pensioni per una delle quali cessa il diritto all'integrazione in forza del principio di unicità dell'integrazione.

5. — Sebbene enunciata con una formula unitaria, la fattispecie dell'art. 11, comma 22, della legge n. 537 del 1993 è articolabile in funzione di entrambi i casi: a) cessazione del diritto all'integrazione per effetto del superamento dei limiti di reddito fissati dall'art. 6, comma 1, del d.-l. n. 463 del 1983; b) cessazione del diritto all'integrazione per effetto del principio di unicità dell'integrazione sancito dal medesimo art. 6; comma 3.

Riferita al caso *sub a*), la frase «il trattamento minimo spetta su una sola delle pensioni, come individuata secondo i criteri previsti al comma 3 dell'art. 6 del d.-l. n. 463 del 1983» significa mantenimento solo su questa pensione del trattamento minimo «cristallizzato» nell'importo spettante al 30 settembre 1983; riferita al caso *sub b*) significa mantenimento del diritto all'integrazione al trattamento minimo solo per questa pensione.

Ciò premesso, ai fini della decisione della questione in esame occorre definire la natura dell'integrazione al minimo. I giudici rimettenti disattendono giustamente la tesi — sostenuta nella relazione al disegno di legge n. 1508 (Senato della Repubblica, XI leg., p. 1508), nonostante l'argomento contrario desumibile dall'art. 37, comma 3, lett. b), della legge 9 marzo 1989, n. 88 — che attribuisce natura assistenziale a questo istituto. Esso ha la funzione di integrare la pensione quando dal calcolo in base ai contributi accreditati al lavoratore risulti un importo inferiore a un

minimo ritenuto necessario, in mancanza di altri redditi di una certa consistenza, ad assicurargli mezzi adeguati alle esigenze di vita, giusta il precetto dell'art. 38, secondo comma, Cost. Tale funzione qualifica l'integrazione al trattamento minimo come istituto previdenziale fondato sul principio di solidarietà.

Il d.-l. n. 463 del 1983, finalizzato a un'azione di contenimento del deficit pubblico, ha segnato due limiti all'intervento di questo principio: un limite esterno, ostativo dell'integrazione quando il titolare disponga di altri redditi superiori a un certo ammontare, e un limite interno, che nel concorso di più pensioni consente l'integrazione una sola volta fino a concorrenza col limite reddituale. Retrospectivamente, secondo una «lettura storica» della legge del 1983, il limite interno ha assunto il significato di esclusione, con effetto dal 1° ottobre 1983, del cumulo di più pensioni integrate al minimo, ammesso dalla giurisprudenza di questa Corte in favore dei titolari di una pluralità di pensioni aventi decorrenza anteriore al 30 settembre 1983.

6. — Ora l'art. 38 Cost. non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca «in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante» (cfr. sentenza n. 822 del 1988). L'attuazione del precetto costituzionale richiede un bilanciamento, modificabile nel tempo a seconda delle circostanze, tra i valori personali inerenti alla tutela previdenziale e «i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991). Ma quando l'intervento legislativo incide sul trattamento di soggetti i quali, sebbene titolari di due o più pensioni, hanno un reddito complessivo inferiore al limite fissato dal d.-l. n. 463 del 1983, così che per essi la modifica legislativa comporta una compressione delle esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale, il principio di solidarietà (sotteso all'art. 38 Cost.) coordinato col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole.

Alla stregua di tali considerazioni la norma denunziata appare lesiva degli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost., nel caso sopra distinto *sub b*). Quando il pensionato, pur con l'apporto di una seconda pensione, risulta in possesso di un reddito complessivamente inferiore al limite legale, la regola della cristallizzazione della seconda pensione, non più integrabile, si impone a maggior ragione rispetto all'ipotesi, prevista dall'art. 6, comma 7, del d.-l. n. 463 del 1983, di titolari di una sola pensione non più integrabile a causa del superamento del limite reddituale.

7. — Nel caso sopra indicato *sub a*) la diminuzione del trattamento pensionistico è giustificata — e compensata ai fini dell'apprestamento di mezzi adeguati alle esigenze di vita — dall'incremento dei redditi del pensionato oltre il limite fissato dalla legge all'operatività del principio di solidarietà nella forma dell'integrazione al trattamento minimo. Perciò l'applicazione del criterio di gradualità mediante la tecnica della cristallizzazione è qui rimessa ad una discrezionalità più ampia del legislatore, salvo il principio di razionalità. La limitazione della cristallizzazione alla pensione principale, individuata dall'art. 6, comma 3, del d.-l. n. 463 del 1983, risponde a un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, tenuto conto dell'urgenza dell'interesse pubblico alla riduzione della spesa pensionistica.

Nemmeno possono ritenersi violati gli artt. 101, 102 e 104 Cost. per ragioni analoghe a quelle ripetutamente enunciate dalla giurisprudenza di questa Corte. La legge impugnata non mira a influire su concrete fattispecie *sub iudice*, bensì a stabilire una regola generale di giudizio, di cui si constata, sotto questo aspetto, la non contrarietà a parametri costituzionali sostanziali; la retroattività di cui è dotata non pregiudica la *potestas iudicandi*, bensì modifica il modello di decisione cui l'esercizio della potestà deve attenersi in ordine a rapporti insorti anteriormente al 30 settembre 1983 e non ancora definiti (cfr., da ultimo, sentenza n. 402 del 1993).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica); nella parte in cui — nel caso di concorso di due o più pensioni integrate o integrabili al trattamento minimo, delle quali una sola conserva il diritto all'integrazione ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, non risultando superati al 30 settembre 1983 i limiti di reddito fissati nei commi precedenti — prevede la

riconduzione all'importo a calcolo dell'altra o delle altre pensioni non più integrabili, anzichè il mantenimento di esse nell'importo spettante alla data indicata, fino ad assorbimento negli aumenti della pensione-base derivanti dalla perequazione automatica;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, comma 7, del citato d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, e dell'art. 11, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 38, secondo comma, e 101 della Costituzione, dal Pretore di Parma con l'ordinanza in epigrafe iscritta nel R.O. n. 79 del 1994.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C0710

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 332

Ordinanza emessa il 20 aprile 1994 dal commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo nel procedimento civile vertente tra comune di L'Aquila e S.n.c. Elodia

Usi civici - Commissario degli usi civici - Organo giurisdizionale - Potere di promuovere *ex officio* controversie per le quali sia competente a giudicare - Esclusione da parte della giurisprudenza della Corte di cassazione - Incidenza sul principio di uguaglianza nonché sui principi della tutela del paesaggio, del diritto di difesa in giudizio e dell'autonomia ed indipendenza della magistratura - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 395/1992 e 133/1993 di inammissibilità di questioni analoghe ritenute superabili dal giudice rimettente.

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

(Cost., artt. 3, 9, 24, 104 e 108).

IL COMMISSARIO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa demaniale iscritta al n. 76 del registro generale contezioso civile dell'anno 1992 vertente tra il comune di L'Aquila in persona del legale rappresentante in carica rappresentato e difeso dall'avv. Egidio D'Angelo e dal dott. proc. Paola Giuliani dell'avvocatura civica come da mandato a margine della copia notificata dell'atto introduttivo di lite e Elodia S.n.c. in persona dell'amministratore e legale rappresentante Antonello Moscardi con sede in Camarda di L'Aquila, strada statale 17-bis del Gran Sasso, elettivamente domiciliato in L'Aquila, corso Federico II n. 3 presso e nello studio dell'avv. Fabrizio Marinelli e della dott. proc. Maria Cristina Cervale, dai quali è rappresentato e difeso come da mandato a margine della comparsa di costituzione.

Oggetto: occupazione abusiva di terreni di presunta natura demaniale da uso civico.

Conclusioni delle parti: l'avv. D'Angelo per il comune chiede che, previa nomina di un C.T.U. che accerti la situazione generale dello stato dei luoghi, il commissario voglia disporre la reintegra del fondo di cui al foglio 70, part. 544, al demanio di uso civico.

L'avv. Marinelli chiede pronunciarsi il difetto di giurisdizione, in conformità alla sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite n. 859/1994, non essendo stata l'azione proposta dall'ente regione Abruzzo.

Svolgimento del processo

Con ricorso pervenuto il 20 luglio 1992 ed assunto al protocollo con il n. 1062/g i consiglieri della circoscrizione di Camarda di L'Aquila Giacinto Alfonsi e Silvano Pulsoni, nel far presente che Elodia Di Giacobbe aveva recintato i fondi censiti nel nuovo catasto rustico di quella frazione con il foglio 70 part. 545 e 546, di presunta natura demaniale civica, per adibirli a pertinenze del costruendo complesso ricettivo alberghiero, chiedevano a questo commissario di accertare l'effettiva natura di tali beni ed all'esito di adottare i consueti provvedimenti.

Dagli atti demaniali custoditi nella conservatoria del commissariato, liberamente consultabili da chiunque ne avesse avuto interesse e, quindi, anche dalla Di Giacobbe, in particolare dalla relazione storico-giuridica sui beni collettivi della suddetta frazione redatta dall'avv. Anacleto Marinelli nel 1933 e dal progetto di verifica e sistemazione dei demani della stessa frazione redatto dal dott. ing. Gaetano Lorto nel 1937 emergeva che entrambi i fondi erano stati classificati di natura demaniale civica, in libero possesso della collettività dei naturali del luogo, proprietaria dei beni medesimi e titolare dei diritti di usi civici.

Tanto premesso, poiché non risultava concessa autorizzazione alcuna ai sensi dell'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; 39 e 41 regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e 6 della legge regione Abruzzo n. 25/1988, di talché Elodia Di Giacobbe doveva essere considerata un'abusiva occupatrice dei due predii ed il suo comportamento denota una contestazione implicita della rilevata qualitas soli, il giudicante ordinava in via cautelare e d'urgenza alla Di Giacobbe di sospendere immediatamente, ai sensi dell'art. 74 reg. anzidetto ogni e qualsiasi lavoro ed

attività su tali fondi al fine di preservare lo stato dei luoghi in funzione della loro destinazione civica che sarebbe rimasta irreparabilmente danneggiata dalla loro prosecuzione e, visti gli artt. 29, 30 e 31 della legge citata, ordinava la comparizione innanzi a sé del comune di L'Aquila in persona del sindaco in carica, dei ricorrenti Giacinto Alfonsi e Silvano Pulsoni e di Elodia Di Giacobbe, ad oggetto di sentir dichiarare la natura demaniale civica universale dei due fondi come sopra descritti; con tutte le conseguenti statuizioni in caso di accertata loro natura demaniale civica.

All'udienza prefissata le parti regolarmente costituite sviluppavano i loro assunti difensivi: il procuratore di Elodia Di Giacobbe, nel rilevare preliminarmente come alla suddetta fosse succeduta la Elodia S.n.c. in persona dell'amministratore e legale rappresentante Antonello Moscardi, con sede in Camarda di L'Aquila, deduceva di non aver mai occupato il fondo distinto con la part. 545 del foglio 70 e che l'altro distinto con la part. 546 dello stesso foglio 70 gli era stato concesso in uso perché fosse adibito a parcheggio, dal Comune di L'Aquila, con deliberazione n. 171 del 4 ottobre 1991; aggiungeva di aver, comunque, rimosso la recinzione apposta su tale fondo e si riservava di concludere all'esito dell'istruttoria.

Il procuratore del comune, invece, nel confermare la avvenuta rimozione della recinzione in seguito alla ordinanza sindacale di demolizione e la non occupazione del predio di cui alla part. 545 del foglio 70, chiedeva che fosse accertata la situazione generale dello stato dei luoghi, particolarmente in ordine al fondo distinto con la part. 544 del foglio 70 che Elodia Di Giacobbe aveva acquistato da terzi e ceduto al comune con atto d'obbligo, quale oneri di urbanizzazione.

Siffatto terreno era stato classificato di natura demaniale civica dal perito dott. ing. Lorito nell'anzidetto suo progetto, per cui lo stesso procuratore insisteva perché ne fosse accertata con una consulenza tecnica, la natura ed all'esito ne fosse disposta la integra allo stesso ente territoriale, salve le altre azioni spettanti al medesimo per la tutela dei diritti urbanistici violati.

Il commissario, ritenute la necessità, ai fini di una migliore e più completa istruzione della causa, disponeva consulenza tecnica per accertare la *qualitas* soli non solo dei terreni oggetto del ricorso e della richiesta del comune, ma anche di tutti quelli nella disponibilità della società Elodia.

Depositata la relazione peritale, con la quale il C.T.U. geom. Antonio Molinari ha concluso che i fondi di cui alle partt. 544, 545 e 546 del foglio 70 sono da considerare tutti di natura demaniale di uso civico in esito alle indagini di natura storico-documentale da lui espletate e, quindi, anche il fondo censito con la partt. 544, ceduta da Elodia al comune di L'Aquila in pagamento degli oneri di urbanizzazione, di talché il comune avrebbe ricevuto un fondo che appartenendo al suo demanio civico è *res extra commercium* e non può quindi formare oggetto di atti di disposizione se non nei modi della legge n. 1766/1927, la causa è stata riservata per la sentenza.

Motivi della decisione

Il procuratore della convenuta società ha eccepito in linea preliminare ed assorbente il difetto di giurisdizione dell'adito commissario giacché nel caso di specie contrariamente alla sentenza interpretativa della Corte di cassazione n. 859/1994 l'azione non è stata proposta dall'ente regione Abruzzo, ma da consiglieri della circoscrizione, che non sarebbero legittimati ad agire.

Com'è noto la Corte suprema con diverse pronuncie emesse nel corrente anno, rinnegando la propria quasi bicentenaria giurisprudenza che riconosceva il potere dei commissari per gli usi civici di procedere anche d'ufficio nelle controversie rientranti nella loro giurisdizione, ha con un improvviso ed inopinato *revirement*, sconosciuto tale potere, nonostante che la Corte costituzionale per ben tre volte, con l'ordinanza 9 novembre 1992, n. 425, e con le sentenze 19 ottobre 1992, n. 395, e 1^a aprile 1993, n. 133, avesse dichiarato inammissibile la questione di sospetta incostituzionalità dello art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, nella parte in cui prevede che i commissari possono promuovere anche di ufficio le controversie di loro competenza.

Poiché la Corte costituzionale non ha deciso nel merito la questione di illegittimità costituzionale sottoposta al suo esame, ritiene il giudicante — così come del resto ha fatto la Corte suprema con la richiamata pronuncia — che essa debba essere di nuovo sottoposta al suo esame, giacché se l'art. 29 anzidetto dovesse essere interpretato nel senso voluto dalle sezioni unite, esso violerebbe certamente il principio della ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione, quello del diritto alla difesa garantito dal successivo art. 24, quello dell'autonomia ed indipendenza della Magistratura sancito dagli artt. 104 e 108 della Costituzione, nonché l'altro della tutela dei beni paesaggistici previsto dall'art. 9 della Costituzione. Non v'è dubbio che la questione sia rilevante perché se dovesse ritenersi costituzionale siffatta interpretazione, il commissario dovrebbe dichiarare il proprio difetto di giurisdizione a decidere l'insorta controversia, con la conseguenza che non si potrebbe più accertare la natura demaniale civica o allodiale dei fondi in questione.

Considerato, poi, la pluralità di decisioni emesse sulla materia dalle sezioni unite, deve prevedere che l'interpretazione anzidetta perduri nel tempo per molti anni.

Le sezioni unite, invero, a fondamento del loro assunto secondo cui il commissario non sarebbe più legittimato ad intraprendere d'ufficio le controversie giudiziarie, sostengono che tale potere era di natura esclusivamente incidentale perché gli derivava dall'esercizio delle funzioni amministrative. Una volta, però, trasferite queste ultime alle regioni in forza dell'art. 66 del d.P.R. n. 616/1977, egli avrebbe perduto l'impulso ufficioso che spetta, pertanto, unicamente alle regioni, essendo venuto meno l'art. 29, primo comma, della legge anzidetta, nel quale esso era previsto, e non trovando più alcun fondamento nel testo legislativo, giacché in questo non si rinverrebbero disposizioni che gli conferiscano in modo espresso un autonomo potere di iniziativa ufficiosa o dalle quali il medesimo sia indirettamente deducibile.

Ora, premesso che il commissario ha conservato pur dopo l'entrata in vigore del cennato decreto presidenziale, la funzione amministrativa della legittimazione dei possessi abusivi delle terre, demaniali, legittimazione che rientra nei poteri discrezionali del commissario perché questi, pur ricorrendo i prescritti requisiti, può anche negarla per considerazioni di carattere generale inerenti alle esigenze della collettività dei naturali del luogo, titolare dei diritti di usi civici e proprietaria dei terreni demaniali dai medesimi gravati; per cui rispetto a siffatto beneficio gli interessati possono vantare solo una posizione di interesse legittimo e non di diritto soggettivo, si rileva che se fosse esatto — il ché però non sembra — il ragionamento della Cassazione, dovrebbe allora dirsi che avendo la legge 31 gennaio 1994, n. 97, quasi coeva alla suddetta pronuncia, restituito le funzioni amministrative ai commissari, poichè ha ad essi affidato, con l'art. 12, terzo comma, il compito di determinare il diritto ai compensi eventualmente spettanti ai fruitori dei diritti civici sui beni di natura demaniale civica, espropriati dalle comunità montane per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità per le quali sia stata ottenuta l'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge n. 1497/39 e quella del Ministero dell'ambiente, è venuto meno il presupposto sul quale la sentenza si basava per considerare estinto il suddetto potere, con la conseguenza che questo essendo stato espressamente ripristinato, non ha più motivo di esistere l'anzidetta interpretazione, anche perché il disposto dell'art. 12, riconosce implicitamente che la cura dei diritti di usi civici e dei demani civici deve essere attribuita ai commissari con tutte le conseguenti facoltà e non alle regioni come pretende la ripetuta pronuncia.

Alle stesse conclusioni si perviene ove volesse ritenersi che la determinazione dei compensi comporti un'attività giurisdizionale, giacché, in tal caso, si deve rinvenire nella norma il riconoscimento di un esplicito impulso ufficioso commissariale, avendo il legislatore previsto che i commissari «determinano» il diritto di cui sopra, il ché vuol dire che tale determinazione può avvenire sia a richiesta di parte, che d'ufficio.

Ma, il giudicante, fonda i suindicati rilievi di illegittimità costituzionale anche sulle seguenti ulteriori ragioni, nella considerazione che dato il susseguirsi degli eventi e visto che per ben tre volte la Corte costituzionale ha dichiarato insussistibile la questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 29, la Corte di cassazione abbia voluto di fatto sostituirsi alla prima, conseguendo lo stesso risultato con una semplice operazione interpretativa.

Invero a norma dell'art. 2907 del codice civile, alla tutela giurisdizionale dei diritti provvede l'autorità giudiziaria — nella quale è compreso anche il commissario agli usi civici che è un magistrato di grado non inferiore a quello di consigliere della corte di appello — su domanda di parte (cfr. c.p.c. art. 99 principio della domanda) e quando la legge lo dispone, anche su istanza del pubblico ministero (artt. 67, 85, 102, 117, 119, 125, 308, 336, 417, 418 e 848 del codice civile e 69 del c.p.c.) o d'ufficio, per cui non è irragionevole che la legge n. 1766/1927 attribuisca al commissario l'iniziativa ufficiosa nei procedimenti giurisdizionali, di sua competenza.

Infatti anche altre leggi la prevedono, quali gli artt. 6, 8 e 147, secondo comma, e 145, settimo comma, della legge fallimentare che attribuiscono anche al giudice il potere di dichiarare d'ufficio il fallimento (o l'insolvenza); l'art. 336, ultimo comma, del codice civile secondo cui in caso di urgente necessità il tribunale può adottare anche d'ufficio provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio; l'art. 8 della legge 4 maggio 1983, n. 184, che attribuisce al tribunale per i minorenni il potere di dichiarare d'ufficio lo stato di adottabilità del minore che si trovi in stato di abbandono e quelle relative al tribunale superiore delle acque pubbliche.

Se il potere di agire del commissario si inquadra nella descritta più ampia prospettiva, allora diviene del tutto ragionevole che il legislatore, come ha previsto l'impulso ufficioso a tutela dell'interesse all'eliminazione dell'impresa insolvente dal mercato o dell'interesse dei minori, così ha previsto un analogo potere a tutela dei beni collettivi e degli interessi collettivi alla conservazione dei diritti di usi civici.

Se, quindi, anche nel processo civile è ammesso l'impulso ufficioso, a maggior ragione si deve ammetterlo nel procedimento contenzioso demaniale nel quale vi sono determinati e preminenti interessi pubblici da tutelare, come del resto ha sempre ritenuto la Corte di cassazione fino al 1992 (cfr. sent. n. 1024/92) stabilendo che l'iniziativa ufficioso è rinvenuta nell'espressa lettera della legge e nella sua pacifica ultrasecolare interpretazione, scopo della legge n. 1766/1927 essendo quello di rendere possibile l'esercizio, anche di ufficio, della duplice sua funzione amministrativa (caducata con il d.P.R. n. 616/1977) e contenziosa.

Irragionevole sembra, invece, la motivazione delle sentenze con le quali le sezioni unite hanno inopinatamente escluso la permanenza in capo al commissario della iniziativa ufficioso, nel senso che questa sarebbe meramente incidentale siccome derivante esclusivamente dalle funzioni amministrative sottrattegli oltre 17 anni prima dal d.P.R. n. 616/1977. In realtà la motivazione è la copia della nota di commento apparsa su una nota rivista giuridica, alla sentenza 19 ottobre 1992, n. 395, ed all'ordinanza 9 novembre 1992, n. 425, della Corte costituzionale, le cui argomentazioni appaiono del tutto errate, perché trascurano la giurisdizione esercitata in via principale dal commissario.

Infatti a lui sono devolute ai sensi dell'art. 29 della legge n. 1766/1927 oltre a quella cui ha accennato la Cassazione, anche tutte le controversie circa l'esistenza, la natura, l'estensione dei diritti di usi civici, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, ancorché l'esistenza del diritto di usi civici, invece di formare oggetto di una richiesta di accertamento in via principale, sia dedotta in via di eccezione e la soluzione sia destinata a spiegare, per volontà stessa della legge, efficacia oltre il processo, vale a dire efficacia di cosa giudicata in senso sostanziale.

Pertanto la giurisdizione commissariale non è affatto limitata solo ai giudizi di opposizione alle operazioni demaniali (che sono quelli che danno luogo alla giurisdizione incidentale) promosse dagli interessati o d'ufficio dal commissario, al fine di eliminare preventivamente i motivi di contrasto.

Queste azioni sono, anzi, enormemente diminuite in correlazione con lo scarso numero delle verifiche effettuate in sede amministrativa.

Le azioni di gran lunga prevalenti, invece, sono quelle attivate prima o, comunque, indipendentemente dal procedimento amministrativo al fine di accertare la *qualitas soli*, contestata con l'abusiva occupazione del bene di presunta natura demaniale civica, e dispone la reintegra all'ente territoriale di interesse, e, quindi, di dare certezza ai rapporti giuridici, nella materia degli usi civici.

La giurisdizione commissariale si esplica, quindi, in via preventiva, per accertare o escludere l'esistenza della demanialità, per rivendicare un bene posseduto da altri, per decidere sulle domande di reintegra prima o in pendenza dell'istruttoria formale condotta dalla regione, per sciogliere le promiscuità demaniali civiche tra comuni, per la configurazione dei corpi demaniali civici di pertinenza di due o più comuni, ma tutto ciò è stato inspiegabilmente ignorato dalla Cassazione.

L'impulso ufficioso ha la sua fonte genetica, inoltre, anche nell'art. 74 regolamento approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, per l'esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, prevedendosi in esso che nei casi di urgenza i provvedimenti conservativi siano disposti dal commissario anche senza citazione di parte e, quindi, senza istanza di parte, e che il reclamo non ha effetto sospensivo. Tali provvedimenti, rientrano nella sua sfera giurisdizionale, sia per l'autorizzazione che per la loro convalida. Altra fonte è quella dell'art. 75 stesso r.d.

La sentenza della Cassazione, invece, fa riferimento, come si è detto, soltanto all'art. 29 più volte ripetuto e solo alla giurisdizione incidentale, ignorando da un lato gli altri profili di giurisdizione di sopra elencati e dall'altro incorrendo in affermazioni che sembrano non esatte, quale quella secondo cui si riferirebbe soltanto ai procedimenti amministrativi il disposto dell'art. 75, secondo comma, regolamento anzidetto, che prevede la nomina della speciale rappresentanza degli utenti dei diritti civici qualora nei procedimenti promossi dalle parti o da «promuoversi d'ufficio» esista conflitto di interessi tra il comune ed i comunisti, contestandosi dal comune la qualità demaniale del suolo o, comunque, l'esistenza degli usi civici — Non si nega che l'ipotesi anzidetta possa verificarsi anche nell'ambito dei procedimenti amministrativi attinenti ai beni demaniali civici, riguardando l'integrità del contraddittorio, ma il principio ha carattere generale ed è quindi applicabile soprattutto nei procedimenti contenziosi, come hanno stabilito, con giurisprudenza costante e consolidata e mai revocata, sia la stessa cassazione che la corte di appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, la quale ultima ritenendo che abbia rilevanza anche la mera possibilità di un conflitto virtuale di interessi, oltre ovviamente a quello reale, come preteso, invece, dalla Cassazione, ha annullato diverse sentenze emesse dal giudicante in materia di reintegra di demani civici, per difetto di integrità originaria di contraddittorio, restituendo le cause a questo commissario perché evocasse in giudizio la speciale rappresentanza della collettività dei naturali del luogo e ricominciassero il giudizio dall'inizio, così ravvisando anche nel procedimento contenzioso demaniale la figura del litisconsorzio necessario.

Il tenore letterale dell'art. 75 anzidetto inserito nel titolo terzo del regolamento approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, sotto la rubrica «giurisdizione e procedura» chiaramente si riferisce «ai procedimenti promossi dalle parti o da promuoversi d'ufficio», senza distinguere tra procedimenti amministrativi e giurisdizionali — La stessa Corte costituzionale, del resto, ha riconosciuto nella causa demaniale comune di Pizzoferrato contro Società Valle del Sole e Delbergh Costruzioni che la sentenza commissariale era stata annullata per difetto di integrità originaria di contraddittorio, non essendo stata convenuta in giudizio come *litis consorte* necessario la speciale rappresentanza degli utenti dei diritti di civici, stante il conflitto di interessi tra la collettività degli utenti e l'anzidetto ente territoriale.

In definitiva il principio di cui al suddetto art. 75 ha il suo omologo nell'art. 78 del cod. proc. civile che prevede, appunto, il conflitto di interessi tra rappresentante e rappresentato e le relative conseguenze.

Come pure è errato ritenere che il quarto comma dell'art. 29 secondo cui «i commissari cureranno la completa esecuzione delle proprie decisioni e di quelle anteriori ma non ancora eseguite» comporti lo svolgimento di attività amministrativa.

Invece le attribuzioni giurisprudenziali del commissario agli usi civici si estendono, secondo la previsione del suddetto art. 29 e dell'art. 77 r.d. anzidetto, anche alle controversie attinenti alla concreta attuazione delle sentenze del commissario medesimo, ivi compresa, pertanto, l'opposizione avverso l'esecuzione che sia stata intrapresa per l'immissione nel possesso di un terreno, in ordine all'identificazione dei confini di esso, o per altro motivo. Pertanto il commissario è anche giudice dell'esecuzione delle proprie decisioni, al pari del pretore e del tribunale per le cause di loro competenza.

Sul punto la stessa Cassazione, con la sentenza n. 2858/92 poco più di un anno anteriore a quella in questione, ha stabilito che il già avvenuto accertamento della demanialità del bene ad opera di decisione del commissario agli usi civici, non esclude la di lui competenza giurisdizionale a conoscere delle controversie concernenti il possesso del detto bene, la sua rivendicazione ed il rilascio da parte dell'occupante, ovvero relative all'esecuzione di precedenti sentenze commissariali. Le sezioni unite non spiegano le ragioni per le quali detta competenza giurisdizionale sia diventata all'improvviso amministrativa.

Significativo è anche il disposto dell'art. 76 stesso reg. secondo cui «tutte le azioni che intendonsi esercitare davanti al commissario, quindi non solo le azioni delle regioni, debbono essere proposte con ricorso motivato a lui diretto, in piedi al quale egli con decreto stabilirà il giorno per la comparizione delle parti; assegnando il termine che riterrà opportuno per la notifica agli interessati».

Trattasi di nota procedurale del contenzioso demaniale che riguarda le attribuzioni giurisdizionali del commissario e non certamente quelle amministrative — Né è esatto, come sostiene la sentenza della Cassazione, che la chiamata in giudizio da parte del commissario dei legali rappresentanti del comune, della frazione o dell'associazione si riferisca a cause già iniziate, potendo, invece, riferirsi come accade nella pratica, anche a quelle da iniziarsi, previste nel richiamato art. 76 e dall'art. 29 legge anzitutto.

In realtà quest'ultimo deriva dall'art. 27 del r.d. 27 maggio 1924, n. 751, sul riordinamento degli usi civici nel regno, che espressamente prevedeva come «i commissari procederanno non solo su istanza degli interessati, ma anche d'ufficio, all'accertamento, alla valutazione ed all'affrancazione dei diritti di cui all'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla reintegra e ripartizione delle terre».

Tale articolo corrisponde a quello n. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, che ha convertito in legge il suddetto R. decreto-legge ed ha mantenuto inalterato, se pure ampliato, il suo contenuto, nel senso che al primo comma si è stabilito il potere dei commissari di procedere, su istanza degli interessati o anche d'ufficio, all'accertamento delle materie ivi indicate; con il secondo comma, poi, si è stabilito che i commissari decideranno tutte le controversie sull'esistenza, natura, e l'estensione dei diritti civici, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate.

Ora è evidente che le controversie devolute al commissario, per l'intima connessione tra i due comuni, sono quelle sorte a seguito di istanza degli interessati, o anche d'ufficio, e non può essere diversamente, dato il chiaro tenore del primo comma, sicché il trasferimento delle funzioni amministrative commissariali alle regioni è irrilevante per quanto riguarda la suscettibilità dello impulso ufficio del commissario, considerato anche che il diritto potestativo all'azione non può essere qualificato come esercizio di attività amministrativa.

La sentenza in esame, invece, considera i primi due comuni nettamente separati come se fossero due articoli e arriva al punto di parlare di espunzione del primo comma, espunzione che non rientra di certo nei compiti interpretativi del supremo Collegio ma se mai del legislatore.

Per altro l'interpretazione data al suddetto art. 29, ha comportato la soppressione del diritto spettante agli utenti dei diritti civili di ricorrere al commissario per la tutela dei loro diritti e dei demani da questi gravati dei quali sono titolari, ossia del diritto di azione, del quale sono stati privati anche tutti gli enti privati e pubblici, nonché quelli preposti alla salvaguardia dei parchi che, tra i compiti istituzionali, hanno anche quello di tutelare i beni ambientali nei quali sono ricompresi i demani civici, cosicché attualmente dovrebbe esistere la sola facoltà di riferire il fatto lesivo alle regioni, le quali non essendo obbligate a provocare l'intervento del commissario, decideranno a loro piacimento se agire o meno.

In definitiva nessuna possibilità di difesa hanno i naturali della collettività, proprietaria dei demani civici, per impedire che questi siano abusivamente occupati da enti e privati o siano alienati dai comuni in ispreto alle norme inderogabili di cui alla legge e regolamento più volte menzionati. Ciò è tanto più grave ove si consideri la tutela possessoria con le azioni di spoglio e manutenzione prevista dall'art. 30 legge suddetta, della quale resterebbero privi cittadini ed enti, richiedendo il giudizio possessorio rapidità di intervento del commissario e di decisione della causa.

Tutti — compreso il commissario — dovrebbero assistere passivi ed impotenti all'olocausto dei beni civici e dei diritti civici, non essendo ammesso secondo l'opinione delle sezioni unite alcun intervento in via giurisdizionale dinanzi al commissario, ad eccezione di quello eventuale delle regioni, né potendo il commissario iniziare il procedimento contenzioso d'ufficio, cosicché date le caratteristiche delle costruzioni in cemento armato, per non parlare di altro, non è escluso che i territori dei parchi nazionali e regionali, delle riserve naturali, delle oasi protette e simili, siano presto cementificati, in particolare quelle località di suggestiva e meravigliosa bellezza che presto scomparirebbero a beneficio della speculazione e della logica di mercato.

È chiara la violazione dell'art. 24 della Costituzione, giacché il diritto del singolo di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti o interessi legittimi è oggetto di una specifica garanzia costituzionale (art. 24 della Costituzione) e, quindi, non può essere soppresso o limitato nei confronti di nessuno e per nessuna ragione. Parimenti costituisce diritto inviolabile dei cittadini la possibilità di difendersi in giudizio (art. 24, secondo comma, della Costituzione) dalle aggressioni al demanio civico o ai diritti civici.

L'interpretazione delle sezioni unite è irragionevole anche perché crea una disparità di trattamento tra i cittadini che agiscono per la tutela dei propri diritti ai sensi dell'art. 99 del c.p.c. per i quali è prevista la facoltà di rivolgersi direttamente al giudice, ed i cittadini che agiscono per la tutela degli usi civici e delle terre demaniali civiche che non possono invece più vantare alcun diritto su di essi essendo stato loro vietato dalle sezioni unite di rivolgersi al commissario.

Infine la sentenza *de qua* è sospetta di illegittimità costituzionale anche in riferimento agli artt. 104 e 108 della Carta costituzionale perché menoma i principi di autonomia e di indipendenza del magistrato, aventi valore universale costituzionalmente garantito, giacché avendo stabilito che il commissario può esercitare la sua giurisdizione solo su richiesta delle regioni, fa praticamente dipendere tale esercizio dall'arbitrio del potere politico — che potrebbe in teoria astenersi da qualsiasi iniziativa, non avendone alcun obbligo — verso il quale, pertanto, il magistrato degli usi civici verrebbe a trovarsi in posizione di sudditanza.

La stessa situazione si verificherebbe se dovesse abolirsi, con sentenza interpretativa, il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, cui corrisponde nel processo contenzioso dinanzi al commissario l'azione demaniale, con la conseguente sottoposizione del pubblico ministero alle dipendenze del Ministero della giustizia.

Infatti con la legge ed il regolamento più volte menzionati si è dato alla materia degli usi civici un carattere di quasi affinità alla materia penale, dato il rilevante interesse pubblico dal quale esse sono permeate.

Sussiste, da ultimo, la violazione del principio di cui all'art. 9, secondo comma, della Costituzione, secondo cui la Repubblica tutela il paesaggio, giacché con la suddetta interpretazione dell'art. 29, non sarebbe più possibile al commissario intervenire concretamente per la difesa della integrità dei beni civici, definiti dalla stessa Corte costituzionale beni ambientali e, quindi, paesaggistici.

Tutte tali argomentazioni convincono della non manifesta infondatezza delle dedotte questioni di costituzionalità per cui il presente giudizio va sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953 e gli atti rimessi allo esame della Corte costituzionale, affinché si pronunci in merito.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come modificata dalla legge 18 marzo 1958, n. 265, dichiara d'ufficio rilevante e non manifestatamente infondata, ai fini del decidere, le questioni di legittimità costituzionale come sopra prospettate in ordine all'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, come interpretato dalla Corte di cassazione con sentenza 28 gennaio 1994, n. 858, in relazione agli artt. 3, 9, 24, 104 e 108 della Costituzione nei termini precisati in motivazione;

Sospende ogni pronuncia sulla presente controversia;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti, di Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in L'Aquila il 20 aprile 1994

Il commissario regionale: DE ALOYSIO

94C0631

N. 333

*Ordinanza emessa il 2 marzo 1994 dal pretore di Piacenza
nel procedimento penale a carico di Gazzola Antonio*

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui ai decreti legislativi nn. 132 e 133 del 27 gennaio 1992 - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Letti gli atti del procedimento a carico di Gazzola Antonio, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 21, terzo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319, commessa in Roncaglia di Piacenza il 2 luglio 1992;

Rilevato che l'imputato, prima dell'apertura del dibattimento ha proposto istanza di applicazione pena nella misura di giorni trenta di arresto, previa concessione delle attenuanti generiche, con sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria dell'ammenda e che il p.m. di udienza ha prestato il proprio consenso;

Rilevato che il difensore dell'imputato ha altresì prospettato sia pure sinteticamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 della legge n. 689/1981 nella parte in cui esclude in relazione al reato per cui si procede in questa sede, la possibilità della sostituzione della pena detentiva, richiamando l'ordinanza di promuovimento del giudizio di legittimità costituzionale emessa dal pretore di Genova il 22 novembre 1993 (*Gazzetta Ufficiale*, 1^a serie speciale n. 9/94).

OSSERVA

La questione di legittimità costituzionale richiamata dalla difesa merita di essere sollevata anche in questa sede. Occorre innanzitutto rilevare come — stante l'inequivoca esclusione oggettiva del reato di cui trattasi dalla possibilità di sostituzione della pena detentiva con una pena sostitutiva, disposta dall'art. 60, secondo comma, della legge n. 689/1981 — la questione di costituzionalità sia indubbiamente rilevante: da essa, invero, dipende la definizione del presente procedimento dato che la sostituzione della pena detentiva richiesta dall'imputato costituisce parte integrante della istanza ex art. 444 del c.p.p. da lui avanzata (cfr. Cass. ss.uu. 17 gennaio 1994, n. 295) e dato che in caso di accoglimento della questione, l'istanza di «patteggiamento» potrebbe essere senz'altro accolta.

Come già è stato rilevato dal pretore di Genova con la ordinanza citata in premessa, successivamente alla legge n. 689/1981 — che nell'art. 60 cit. aveva escluso la possibilità di sostituzione in relazione ad alcune delle norme penali di tutela dell'ambiente contro l'inquinamento idrico (artt. 21 e 22 della legge n. 319/1976) — sono entrate in vigore numerose disposizioni penalmente sanzionate in tema di inquinamento delle acque che, riferendosi alla immissione nei

corpi idrici di particolari sostanze, si sono poste in rapporto di specialità con le analoghe disposizioni contenute nella legge n. 319/1976 e, in particolare con l'art. 21: ci si riferisce, ad esempio, ai decreti legislativi n. 132 e 133 del 27 gennaio 1992, relativi agli scarichi di sostanze pericolose nelle acque superficiali e sotterranee.

Le condotte previste dalle leggi testé citate incidono anche sullo stesso bene giuridico protetto — tutela delle acque dall'inquinamento — dalla legge n. 319/1976, e le sanzioni detentive stabilite in caso di violazione dei precetti in esse contenute hanno il massimo editale pari o superiore rispetto a quello previsto dall'art. 21 della legge n. 319/1976: in particolare, il terzo comma di quest'ultima norma prevede, in caso di scarichi che presentino valori superiori a quelli indicati nelle tabelle allegate alla legge, la pena dell'arresto da due mesi a due anni mentre l'analoga disposizione contenuta nel quarto comma dell'art. 18 del d.lgs. n. 133/1992 prevede l'arresto fino a due anni, quella di cui al quinto comma dello stesso articolo — violazione del divieto di versare gli scarichi nelle acque sotterranee sul suolo e nel sottosuolo — l'arresto da tre mesi a tre anni e quella di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 132/1992 l'arresto fino a tre anni.

Occorre poi rilevare come la circostanza che le leggi predette disciplinino e sanzionino lo scarico di determinate sostanze pericolose nelle acque — scarichi che anteriormente erano regolati anch'essi dalla cosiddetta «Legge Merli» — denoti una maggiore ed intrinseca pericolosità delle condotte in esse descritte rispetto a quelle contemplate in via generale dalla legge del 1976.

Nonostante la identità del bene giuridico tutelato dalle predette disposizioni e la pari o maggiore gravità delle condotte sanzionate dalle norme entrate in vigore successivamente al 1981 rispetto a quelle previste dagli artt. 21 e 22 della legge n. 319/1976, l'esclusione oggettiva dalla possibilità di sostituire la pena detentiva con una delle pene previste dagli artt. 53 e seguenti della legge n. 689/1981 non è contemplata per nessuna delle ipotesi disciplinate dalle leggi più recenti sopra citate, rimanendo limitata agli artt. 21 e 22 della legge n. 319/1976.

Tale situazione appare lesiva del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione in quanto, senza alcuna giustificazione, e, quindi, irragionevolmente una condotta rientrante (come nel caso di specie) nell'art. 21, terzo comma, della legge n. 689/1981, di pari (o minore) gravità rispetto a quelle oggetto delle disposizioni successivamente emanate sempre in tema di disciplina penale degli scarichi nelle acque, viene ad essere regolata in modo più rigoroso con l'esclusione, a priori, della possibilità di sostituire la pena detentiva. Il quadro così descritto appare a questo pretore analogo a quello che ha portato la Corte costituzionale a dichiarare con sentenza 19 maggio 1993, n. 249, la illegittimità dell'art. 60, primo comma, della legge n. 689/1981 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto esso, mentre da un lato escludeva oggettivamente la sostituibilità della pena detentiva in relazione al delitto di lesioni colpose commesso con violazione delle norme antinfortunistiche o relative all'igiene sul lavoro da cui fossero derivate le conseguenze di cui all'art. 583, primo comma, n. 2, del c.p. o di cui all'art. 583, secondo comma, del c.p., dall'altro consentiva di operare la sostituzione in caso di omicidio colposo commesso per l'insotterranza delle stesse norme. Per i motivi sin qui esposti ritiene il pretore che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge n. 689/1981 nella parte in cui stabilisce che le pene sostitutive non si applicano al reato previsto dall'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976, in relazione all'art. 3 della Costituzione, oltre che essere rilevante sia anche non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e l'art. 1, del d.c.c. del 16 marzo 1956;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (modifiche al sistema penale) nella parte in cui stabilisce che le pene sostitutive non si applicano al reato previsto dall'art. 21, terzo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente procedimento;

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

Piacenza, addì 2 marzo 1994

Il pretore: BUSSETTI

N. 334

*Ordinanza emessa il 2 marzo 1994 dal pretore di Piacenza
nel procedimento penale a carico di Mattarozzi Ermo*

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui ai decreti legislativi nn. 132 e 133 del 27 gennaio 1992 - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Letti gli atti del procedimento a carico di Mattarozzi Ermo, imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 21, terzo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319, commessa in Pontenure il 27 ottobre 1992;

Rilevato che l'imputato, prima dell'apertura del dibattimento ha proposto istanza di applicazione pena nella misura di giorni ventisette di arresto, previa concessione delle attenuanti generiche, con sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria dell'ammenda e che il p.m. di udienza ha prestato il proprio consenso;

Rilevato che il difensore dell'imputato ha altresì prospettato sia pure sinteticamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 della legge n. 689/1981 nella parte in cui esclude in relazione al reato per cui si procede in questa sede, la possibilità della sostituzione della pena detentiva, richiamando l'ordinanza di promuovimento del giudizio di legittimità costituzionale emessa dal pretore di Genova il 22 novembre 1993 (*Gazzetta Ufficiale*, I^a serie speciale n. 9/94).

OSSERVA

La questione di legittimità costituzionale richiamata dalla difesa merita di essere sollevata anche in questa sede. Occorre innanzitutto rilevare come — stante l'inequivoca esclusione oggettiva del reato di cui trattasi dalla possibilità di sostituzione della pena detentiva con una pena sostitutiva, disposta dall'art. 60, secondo comma, della legge n. 689/1981 — la questione di costituzionalità sia indubbiamente rilevante: da essa, inverso, dipende la definizione del presente procedimento dato che la sostituzione della pena detentiva richiesta dall'imputato costituisce parte integrante della istanza ex art. 444 del c.p.p. da lui avanzata (cfr. Cass. ss.uu. 17 gennaio 1994, n. 295) e dato che in caso di accoglimento della questione, l'istanza di «patteggiamento» potrebbe essere senz'altro accolta.

Come già è stato rilevato dal pretore di Genova con la ordinanza citata in premessa, successivamente alla legge n. 689/1981 — che nell'art. 60 citato aveva escluso la possibilità di sostituzione in relazione ad alcune delle norme penali di tutela dell'ambiente contro l'inquinamento idrico (artt. 21 e 22 della legge n. 319/1976) — sono entrate in vigore numerose disposizioni penalmente sanzionate in tema di inquinamento delle acque che, riferendosi alla immissione nei corpi idrici di particolari sostanze, si sono poste in rapporto di specialità con le analoghe disposizioni contenute nella legge n. 319/1976 e, in particolare con l'art. 21: ci si riferisce, ad esempio, ai decreti legislativi n. 132 e 133 del 27 gennaio 1992, relativi agli scarichi di sostanze pericolose nelle acque superficiali e sotterranee.

Le condotte previste dalle leggi testé citate incidono anche sullo stesso bene giuridico protetto — tutela delle acque dall'inquinamento — dalla legge n. 319/1976, e le sanzioni detentive stabilite in caso di violazione dei precetti in esse contenute hanno il massimo edittale pari o superiore rispetto a quello previsto dall'art. 21 della legge n. 319/1976: in particolare, il terzo comma di quest'ultima norma prevede, in caso di scarichi che presentino valori superiori a quelli indicati nelle tabelle allegate alla legge, la pena dell'arresto da due mesi a due anni mentre l'analoga disposizione contenuta nel quarto comma dell'art. 18 del d.lgs. n. 133/1992 prevede l'arresto fino a due anni, quella di cui al quinto comma dello stesso articolo — violazione del divieto di versare gli scarichi nelle acque sotterranee sul suolo e nel sottosuolo — l'arresto da tre mesi a tre anni e quella di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 132/1992 l'arresto fino a tre anni.

Occorre poi rilevare come la circostanza che le leggi predette disciplinino e sanzionino lo scarico di determinate sostanze pericolose nelle acque — scarichi che anteriormente erano regolati anch'essi dalla cosiddetta «Legge Merli» — denoti una maggiore ed intrinseca pericolosità delle condotte in esse descritte rispetto a quelle contemplate in via generale dalla legge del 1976.

Nonostante la identità del bene giuridico tutelato dalle predette disposizioni e la pari o maggiore gravità delle condotte sanzionate dalle norme entrate in vigore successivamente al 1981 rispetto a quelle previste dagli artt. 21 e 22 della legge n. 319/1976, l'esclusione oggettiva dalla possibilità di sostituire la pena detentiva con una delle pene previste dagli artt. 53 e seguenti della legge n. 689/1981 non è contemplata per nessuna delle ipotesi disciplinate dalle leggi più recenti sopra citate, rimanendo limitata agli artt. 21 e 22 della legge n. 319/1976.

Tale situazione appare lesiva del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione in quanto, senza alcuna giustificazione, una condotta rientrante (come nel caso di specie) nell'art. 21, terzo comma, della legge n. 689/1981, di pari (o minore) gravità rispetto a quelle oggetto delle disposizioni successivamente emanate sempre in tema di disciplina penale degli scarichi nelle acque, viene ad essere regolata in modo più rigoroso con l'esclusione, a priori, della possibilità di sostituire la pena detentiva. Il quadro così descritto appare a questo pretore analogo a quello che ha portato la Corte costituzionale a dichiarare con sentenza 19 maggio 1993, n. 249, la illegittimità dell'art. 60, primo comma, della legge n. 689/1981 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto esso, mentre da un lato escludeva oggettivamente la sostituibilità della pena detentiva in relazione al delitto di lesioni colpose commesso con violazione delle norme antinfortunistiche o relative all'igiene sul lavoro da cui fossero derivate le conseguenze di cui all'art. 583, primo comma, n. 2, del c.p. o di cui all'art. 583, secondo comma, del c.p., dall'altro consentiva di operare la sostituzione in caso di omicidio colposo commesso per l'inosservanza delle stesse norme. Per i motivi sin qui esposti ritiene il pretore che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge n. 689/1981 nella parte in cui stabilisce che le pene sostitutive non si applicano ai reati previsti dall'art. 21 della legge n. 319/1976, in relazione all'art. 3 della Costituzione, oltre che essere rilevante sia anche non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e l'art. 1, del d.c.c. del 16 marzo 1956;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (modifiche al sistema penale) nella parte in cui stabilisce che le pene sostitutive non si applicano ai reati previsti dall'art. 21 della legge 10 maggio 1976, n. 316, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente procedimento;

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

Piacenza, addì 2 marzo 1994

Il pretore: BUSSI

94C0633

N. 335

Ordinanza emessa l'8 aprile 1994 dal pretore di Padova nel procedimento penale a carico di Casonato

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui all'art. 24-bis della stessa legge n. 319/1976 - Ingiustificata disparità di trattamento.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

* Ha pronunciato la seguente ordinanza.

La difesa dell'imputato Casonato Antonio citato a giudizio per la contravvenzione prevista dall'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976, prima dell'apertura del dibattimento ha chiesto ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. l'applicazione della pena a condizione dell'ammissione alla sanzione sostitutiva della conversione della pena detentiva

nella corrispondente pena pecuniaria, proponendo questione di illegittimità costituzionale dell'art. 60 della legge n. 689/1981 in relazione all'art. 3 della Costituzione, ponendo la norma citata un divieto di conversione per determinate fattispecie e non per altre, sostanzialmente analoghe in quanto poste a tutela del medesimo bene giuridico, realizzando in tal modo una irragionevole disparità di trattamento.

Il p.m. non ha prestato il suo consenso sulla richiesta di applicazione della pena, così come quantificata, associandosi, però, sulla questione di illegittimità costituzionale.

La questione proposta appare non manifestamente infondata.

L'art. 60, secondo comma, esclude dall'ambito di applicabilità delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi gli artt. 21 e 22 della legge 10 maggio 1976, n. 319; risulta per converso (non rientrando nelle ipotesi elencate di esclusione oggettiva) ammissibile la disciplina delle sanzioni sostitutive per il reato previsto dall'art. 24-bis della medesima «legge Merli» introdotto dall'art. 3 della legge 2 maggio 1983, n. 305.

L'art. 24-bis citato punisce lo scarico nelle acque di sostanze o materiali per i quali è imposto il divieto assoluto di sversamento nel mare da parte di navi o aereomobili, con la pena dell'arresto da due mesi a due anni.

L'art. 21, primo e secondo comma, prevede la pena dell'arresto da due mesi a due anni alternativamente alla pena dell'ammenda da 500.000 a 10.000.000, l'art. 22 prevede l'arresto fino a due anni o l'ammenda fino a 10.000.000, l'art. 21, terzo comma, prevede esclusivamente la pena dell'arresto da due mesi a due anni.

Il richiamo alle sanzioni previste per le varie ipotesi criminose unitamente alla considerazione che si tratta di norme che tutelano lo stesso bene giuridico: gli artt. 21 e 22 hanno ad oggetto gli scarichi nelle acque indicate nell'art. 1 stessa legge (tra le quali sono comprese le acque marine), l'art. 24-bis gli scarichi nelle sole acque del mare, evidenzia che si tratta di figure di reato poste fra loro in rapporto di progressività laddove l'art. 24-bis è la condotta punita con più severità e risulta essere l'unica ammessa alle sanzioni sostitutive.

Emerge in tal modo l'irragionevolezza della norma posta dall'art. 60 della legge n. 689/1981 laddove non estende l'esclusione anche all'art. 24-bis, e ciò come evidente risultato di una lacuna della legge essendo quest'ultimo stato introdotto successivamente all'emanazione della legge n. 689/1981.

Ci si richiama integralmente alle osservazioni fatte dal pretore di Genova, ordinanza emessa il 22 novembre 1993 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, serie speciale, n. 9/1994, sulle incongruenze sul punto derivate da tutta la normativa in materia di inquinamento successiva alla legge Merli, che non ha evidentemente tenuto conto delle ragioni sottostanti al divieto posto dall'art. 60 citato.

Per tutte queste ragioni, questo pretore ritiene la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge n. 689/1981 nella parte in cui stabilisce che le pene sostitutive non si applicano al reato previsto dall'art. 21 della legge n. 319/1976 in riferimento all'art. 3 della Costituzione, non manifestamente infondata.

La questione è rilevante in quanto ove accolta consentirebbe all'imputato di accedere ad un beneficio di legge cui lo stesso ha interesse.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui esclude l'applicabilità delle sanzioni sostitutive al reato previsto dall'art. 21, terzo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il procedimento;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la predetta ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Letto alla pubblica udienza dell'8 aprile 1994

Il pretore: BELLO

N. 336

Ordinanza emessa il 17 marzo 1994 dal pretore di Padova nel procedimento penale a carico di Zordanazzo Carlo ed altro

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui all'art. 24-bis della stessa legge n. 319/1976 - Ingiustificata disparità di trattamento.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

La difesa dell'imputato Zordanazzo Carlo e Aponte Gianfranco, citati a giudizio per la contravvenzione prescritta dall'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976, prima dell'apertura del dibattimento ha chiesto ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. l'applicazione della pena a condizione dell'ammissione alla sanzione sostitutiva della conversione della pena detentiva nella corrispondente pena pecuniaria, proponendo questione di illegittimità costituzionale dell'art. 60 della legge n. 689/1981 in relazione all'art. 3 della Costituzione, ponendo la norma citata un divieto di conversione per determinate fattispecie non per altre, sostanzialmente analoghe in quanto poste a tutela del medesimo bene giuridico, realizzando in tal modo una irragionevole disparità di trattamento.

Il p.m. non ha prestato il suo consenso sulla richiesta di applicazione della pena, così come quantificata, associandosi, sulla questione di illegittimità costituzionale.

La questione proposta appare non manifestamente infondata.

(Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 335/1994)).

94C0635

N. 337

Ordinanza emessa il 16 marzo 1994 dal pretore di Padova nel procedimento penale a carico di Vedovato Giovanni

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose previste dai decreti legislativi nn. 132 e 133 del 27 gennaio 1992, dagli artt. 17 e 20 della legge 31 dicembre 1982, n. 879, e dagli artt. 24 e seguenti del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 - Ingiustificata disparità di trattamento.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

L'imputato ha tempestivamente richiesto l'applicazione di pena, ex art. 444 del c.p.p., previa sostituzione della pena detentiva dell'arresto, unica prevista per il reato ex art. 21 terzo comma, della legge n. 319 del 10 maggio 1976 oggi a lui ritualmente contestato, con la pena pecuniaria dell'ammenda.

Il p.m., dott.ssa Paola Cameran, non ha potuto esprimere il proprio consenso, stante l'attuale oggettivo impedimento costituito dall'esclusione disposta dall'art. 60 della legge n. 689/1981, e ha proposto contestualmente la questione della legittimità costituzionale di tale esclusione normativa.

La questione proposta appare non manifestamente infondata.

L'art. 60 secondo comma della legge 24 novembre 1981, n. 689, esclude l'applicabilità delle sanzioni sostitutive, previste dagli artt. 53 e ss. della medesima legge, ai reati previsti dagli artt. 21 e 22 della c.d. legge Merli.

Tale esclusione appare all'evidenza determinata dalla considerazione della rilevanza peculiare dei beni giuridici tutelati da quelle norme, nell'ambito di una rinnovata cultura di tutela dell'ambiente.

Come peraltro già opportunamente evidenziato dal pretore di Genova, con ordinanza del 22 novembre 1993 (proc. Poggio), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 23 febbraio 1994, prima serie speciale, la successiva legislazione speciale, proprio in materia di tutela delle acque, pur prevedendo l'introduzione di fattispecie incriminatrici più gravemente sanzionate, ancorché aventi per oggetto sempre la materia della prevenzione e repressione dell'inquinamento delle acque, non ha reiterato l'esclusione già disposta dall'art. 60 citato. Il richiamo è ai reati introdotti dai decreti legislativi 27 gennaio 1992 nn. 132 e 133 (in particolare gli artt. 10 e 18).

In definitiva, mentre alla data del novembre 1981 il legislatore scelse consapevolmente (e con ragionevole esercizio della propria discrezionalità) di escludere l'applicabilità del beneficio delle sanzioni sostitutive per tutti i reati previsti dalle leggi speciali di tutela ambientale, in senso lato, allora vigenti (così anche quelle in materia edilizia ed urbanistica e in materia di inquinamento atmosferico), la successiva proliferazione di normative in materia di tutela ambientale non è stata accompagnata da una consapevole decisione in ordine all'applicabilità o meno delle sanzioni sostitutive *ex lege* n. 689/1981 alle nuove fattispecie incriminatrici di rilevanza penale.

Di fatto, nel silenzio del legislatore, le sanzioni sostitutive trovano così possibilità di applicazione a tutti questi nuovi reati, che pur disciplinano aspetti complementari dell'unico bene giuridico — l'ambiente —, così possono accedere alla sostituzione anche gli imputati dei reati di cui agli artt. 17e 20 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 (sulla difesa del mare), di cui agli artt. 24 e segg. del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, sull'inquinamento atmosferico), di cui all'art. 21 del d.P.R. 24 maggio 1988 n. 236 (sulla qualità delle acque fornite per il consumo umano). Potrebbe dirsi altresì che la stessa Corte adita abbia implicitamente riconosciuto la esistenza della problematica, con l'ordinanza 261 del 10 dicembre 1986, dichiarando inammissibile la questione lì proposta in relazione all'art. 25 del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, perché volta ad ottenere una pronuncia additiva in materia penale).

Che la situazione normativa attuale non sia frutto di esercizio della discrezionalità del legislatore, ma solo del fatto che, non avendo avuto l'occasione di tornare ad esprimersi in modo espresso sulla disciplina delle sanzioni sostitutive, il legislatore ha ommesso di considerare il problema, si evince non solo da evidenti considerazioni di ordine logico (ben evidenziate dal pretore di Genova nella richiamata sua ordinanza, quanto proprio alla maggiore gravità di alcune fattispecie incriminatrici successive nella medesima materia disciplinata dall'art. 21 della legge n. 319/1976), ma anche prendendo atto del diverso comportamento dello stesso legislatore nei provvedimenti di amnistia che si sono succeduti dal novembre 1981 ad oggi (i quali invece danno conto, proprio per le esclusioni di applicazione, delle normative ambientali via via emanate). Ulteriore sia pure indiretta conferma è data dalla considerazione che, alla luce della impostazione sistematica che caratterizza il nuovo codice di procedura penale, non pare esservi davvero motivo per ridurre le possibilità di accesso al più deflattivo tra i riti alternativi, quello *ex art.* 444 del c.p.p., specialmente nei casi di minore rilevanza, come quello oggetto del presente giudizio.

In definitiva deve quindi prendersi atto: che esiste allo stato una evidente disparità di trattamento tra chi è imputato dei reati previsti dagli artt. 21 e 22 della legge n. 319/1976 e chi è imputato di fattispecie incriminatrici dal contenuto sostanzialmente analogo per bene giuridico tutelato e dalla sanzione anche più grave, in relazione alla possibilità di richiedere ed ottenere l'applicazione di una sanzione sostitutiva *ex art.* 53 e segg. della legge n. 689/1981; che tale disparità di trattamento non è frutto di un consapevole esercizio di discrezionalità legislativa e che in ogni caso non risponde ad alcun criterio di ragionevolezza; che, conseguentemente, il pregiudizio che l'imputato del *reato ex art.* 21.3 della legge n. 319/1976 (di questo solo ci si deve occupare ora in concreto perché esso solo è contestato nel presente giudizio) riceve appare frutto di una situazione normativa che viene a violare l'art. 3 della Costituzione.

La questione esposta è rilevante nel presente giudizio.

Ove infatti la Corte adita dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, infatti, il p.m. potrebbe prestare il proprio consenso alla tempestiva richiesta dell'imputato e questo pretore potrebbe, effettuate le valutazioni di competenza, eventualmente accogliere la congiunta richiesta di applicazione di una pena pecuniaria.

Sussistendone le condizioni di legge, va pertanto sollevata la questione di costituzionalità indicata, con l'adozione dei conseguenziali provvedimenti ordinatori.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60.2 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui esclude l'applicabilità delle sanzioni sostitutive al reato previsto dall'art. 21.3 della legge 10 maggio 1976, n. 316, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il processo;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la predetta ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Letta alla pubblica udienza del 16 marzo 1994 alla presenza di tutte le parti interessate.

Il pretore: CITTERIO

94C0636

N. 338

Ordinanza emessa il 17 marzo 1994 dal tribunale di sorveglianza di Bari
nel procedimento di sorveglianza relativo a Colaprico Claudio

Ordinamento penitenziario - Divieto di concessione di benefici (nella specie: affidamento alla C.S.S.A. o, in subordine, semilibertà) per gli appartenenti alla criminalità organizzata o per i condannati per gravi reati (art. 416-bis del cod. pen.) in assenza delle condizioni previste dall'art. 58-ter della legge n. 354/1975 (collaborazione con la giustizia) - Lesione del principio di irretroattività della legge penale - Richiamo alle sentenze nn. 306/1993 e 39/1994.

(Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, come novellato dal d.l. 8 giugno 1992, n. 306, art. 15, primo comma, prima parte, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356).

(Cost., art. 25).

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Emette la seguente ordinanza nel procedimento di sorveglianza relativo a Colaprico Claudio nato a Putignano il 17 gennaio 1961 ivi residente via Purgatorio n. 11 avente ad oggetto: affidamento s.s./semilibertà.

OSSERVA

Il Colaprico ha domandato in stato di libertà di essere ammesso all'affidamento alla C.S.S.A., o in subordine alla semilibertà, per la pena detentiva residua (anni uno, mesi undici e giorni sedici di reclusione) inflittagli con la sentenza 20 dicembre 1991 della Corte di appello di Bari. Pacifica essendo l'ammissibilità della domanda di affidamento con riguardo al *quantum* della pena da espiare, rileva il tribunale che va preliminarmente esaminata la possibilità di giudicarla nel merito, alla luce delle norme introdotte con l'art. 15, primo comma, prima parte legge n. 356/1992, che ha sostituito l'art. 4-bis della legge n. 354/1975. L'istante, infatti, è stato condannato per il delitto previsto all'art. 416-bis del c.p., ed a norma dell'art. 4-bis, primo comma, parte prima, della legge n. 354 cit., dovrebbe, per accedere ad una misura alternativa alla detenzione, aver collaborato con la giustizia a norma dell'art. 58-ter, i.p. non essendo stata riconosciuta nei suoi confronti neppure la sussistenza di una delle attenuanti ex art. 62 n. 6 o 114 c.p. ovvero applicata la disposizione dell'art. 116 cpv., c.p. Il Collegio non ritiene di condividere l'assunto difensivo, secondo cui, per la dizione letterale della nuova disciplina, questa si riferirebbe solo «ai detenuti e internati» e non invece a coloro che, come il Colaprico, si troverebbero ancora in stato di libertà per aver ottenuto dal competente p.m. sospesa l'emissione dell'ordine di carcerazione: da un lato, il condannato in via definitiva potrebbe trovarsi in libertà non già per mancanza di una sua pericolosità sociale (e quindi per non essere stato sottoposto a misure cautelari, ovvero per averne ottenuta la revoca), ma solo perché i termini massimi della custodia cautelare siano scaduti prima dell'irrevocabilità della condanna; dall'altro, in seguito alla introduzione dell'art. 14-bis, legge 356 cit., ed alla interpretazione (pur non del tutto pacifica) secondo cui la «pena da espiare in concreto» ai fini dell'ammissione all'affidamento è quella residua, anche inflitta con un'unica sentenza e per un unico reato, il condannato istante per la misura alternativa potrebbe ottenere di rimanere in libertà, nelle more della decisione del tribunale di sorveglianza, avendo per esempio sofferto un più o meno ampio periodo di custodia cautelare, che abbia determinato una pena residua in misura non superiore a tre

anni. Altro condannato a pena di egual durata che non possa tuttavia giovare di tale presofferto (magari per essere stato reputato meno pericoloso del primo), sarebbe invece costretto a scontare parte della pena prima di proporre istanza di affidamento, che quindi presenterebbe da detenuto (incurrendo così ingiustificatamente, a differenza del primo, nelle preclusioni di legge). Si aggiunga che il condannato non detenuto potrebbe identificarsi con colui il quale, già recluso, sia stato scarcerato dal p.m. per aver presentato una (astrattamente ammissibile) domanda di affidamento ex art. 47-bis, l.p. (oggi trasfuso nell'art. 94, d.P.R. n. 309/1990) ovvero di detenzione domiciliare ex art. 47-ter e non si vede perché la valutazione di costoro dovrebbe ritenersi, in punto di pericolosità sociale, da quella di chi presenti la domanda di affidamento ordinario diversa dalla detenzione, sol perché non sia prevista per tale ultima misura la interinale liberazione del condannato.

Ritiene, in definitiva, il tribunale, che la situazione del Colaprico, pur beneficiario di un interinale *status libertatis*, sia soggetta alla normativa del novellato art. 4-bis, l.p., e quindi non può non verificarsi dal tribunale se il soggetto, anche dopo la condanna, abbia o meno collaborato con la giustizia ai sensi dell'art. 58-ter, l.p.

Tale collaborazione, invero, nella fattispecie non ricorre, giacché non si evince dalla lettura della sentenza, è stata negata tanto dal p.m. che ebbe ad occuparsi delle indagini all'epoca, quanto dal comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica (v. nota prefettura di Bari 23 ottobre 1993, e, a ben vedere, non è stata dedotta neppure dall'interessato).

Questo giudice, pertanto, pur non potendo negare che il condannato, dopo trascorsi alquanto burrascosi e dopo il reato accertato con la sentenza in discorso, ha intrapreso un'onesta e apprezzata attività lavorativa (per cui ha ricevuto varie attestazioni di stima, cfr. documentazione in atti) ultimando (al 19 luglio 1993 senza rilievi sfavorevoli il periodo di sorveglianza speciale che gli era stato inflitto; pur non potendosi sottacere che egli non ha più riportato denunce né, tantomeno, figurano a suo carico procedimenti penali pendenti, per cui non vi è prova che egli, ad oggi, mantenga contatti con esponenti di organizzazioni criminali; nonostante tutto ciò, questo giudice non potrebbe esaminare nel merito l'istanza di affidamento (quella di semilibertà è comunque inammissibile avuto riguardo alla entità della pena da espiare), e quindi valutare quanto può desumersi dall'osservazione della condotta tenuta dal Colaprico in libertà, dovendo necessariamente applicare la citata disposizione del novellato art. 4-bis, l.p., che, come detto, non consente di ammettere a misura alternativa alla detenzione il condannato per l'art. 416-bis, c.p., che non abbia collaborato con la giustizia ai sensi dell'art. 58-ter l.p.

Il Collegio, tuttavia, come già in precedenti occasioni, esprime il convincimento che la novella predetta non possa sottrarsi a dubbi di legittimità costituzionale, siccome ha denunciato anche il difensore del Colaprico, e la questione, rilevante per la sua evidente pregiudizialità alla stregua di quanto già osservato, si sottopone al giudizio della Corte alla luce delle considerazioni che seguono.

Contrasto dell'art. 4-bis legge n. 354/1975, come novellato dall'art. primo comma, prima parte del decreto legge 306/1992, come convertito con la legge 356/1992, con l'art. 25, secondo comma, Costituzione.

Le sentenze della Corte costituzionale nn. 306/1993 e 39/1994, già intervenute in *subiecta* materia, non hanno affrontato la questione che in questa sede si ripropone — pur dichiarandola meritevole di una seria riflessione — sul rilievo che fosse stata sollevata in termini troppo estratti dai giudici remittenti. In particolare la Corte rilevava (sent. 306 citato), che il momento temporale cui riferire la pretesa irretroattività delle norme in tema di esecuzione penale, avrebbe potuto in astratto coincidere con il *tempus commissi delicti*, o con la data della irrevocabilità della condanna, o con l'inizio della esecuzione della sentenza, o con il completamento della fattispecie legale legittimante la richiesta della misura alternativa, o infine con quello di concessione di quest'ultima. Aggiungeva che la disciplina della semilibertà — che veniva in discorso nei casi allora sottoposti al suo giudizio — aveva subito nel tempo varie modificazioni, vieppiù da considerare avuto riguardo alle lunghe pene irrogabili per i delitti (artt. 416-bis, 630 c.p.; art. 75, legge 685/1975) cui si riferisce la normativa del novellato art. 4-bis, prima parte, cit., e tenuto conto che di norma alla semilibertà può accedersi solo dopo l'espiazione di metà della pena; evidenziava infine che i giudici remittenti non avevano indicato nelle loro ordinanze i riferimenti in fatto idonei a precisare quale fosse la legge applicabile in ciascuno dei predetti momenti. Sicché non poteva giudicarsi la sicura rilevanza nei giudizi *a quibus* della questione sollevata.

Osserva, dunque, il tribunale, che il Colaprico risulta aver riportato la condanna per fatti denunciati nel maggio 1989 e commessi «sino a tale data». Non dispone il collegio della possibilità di stabilire quando sia iniziata la partecipazione del condannato al sodalizio illecito, non precisamente aclarata neppure in sede di cognizione, ond'è che quello del maggio del 1989 rimane l'unico dato storicamente certo (potrebbe osservarsi, per altro, che la maggior parte dei reati connessi e giudicati con la stessa sentenza, risultano accertati o consumati negli anni 1987/1988). All'epoca del fatto, pertanto, avendo la legge n. 663/1986 eliminato la previsione dei cosiddetti reati ostativi all'ammissione all'affidamento in prova, già previsti dal testo originario della legge n. 354/1975 (l'art. 7, legge n. 646/1982 vi aveva

aggiunto la condanna per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p.), e non essendo ancora intervenute le modifiche apportate con l'art. 13, della legge 55/1990 e poi con il d.-l. n. 152/1991, convertito nella legge n. 203/1991 introduttive del dovere di accertare positivamente, previa assunzione di informazioni presso il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, l'attuale insussistenza di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata, il Colaprico avrebbe potuto certamente richiedere di essere ammesso alla misura alternativa, avendo peraltro riportato una condanna a soli anni due e mesi quattro di reclusione, inferiore al limite di legge stabilito all'art. 47 legge n. 354/1975 quando anche interpretato secondo il canone originario della «pena inflitta», anziché della pena da espiare in concreto.

I momenti diversi e successivi al *tempus commissi delicti*, cui riferire il divieto di introdurre innovazioni legislative pregiudizievoli al condannato, indicati astrattamente dalla Corte costituzionale (sent. 306 cit.), non rilevano, ad avviso del tribunale, ai fini del giudizio di costituzionalità con riferimento all'art. 25 cpv., della Costituzione, e cioè al principio di irretroattività delle norme penali, giacché il precetto costituzionale e la sottostante *ratio* di garanzia hanno riguardo in modo pacifico ed esclusivo al «fatto commesso», prima del quale deve essere entrata in vigore la disciplina in forza della quale l'autore del reato «è punito». Potrebbero, quei momenti, assurgere a rilevanza, in quanto implicati da altri ragionamenti ed ai fini di diverse argomentazioni, nel quadro di altro giudizio di legittimità costituzionale delle norme esaminate, per esempio con riferimento al principio di ragionevolezza ovvero a quello di uguaglianza, di cui all'art. 3, Costituzione; ma tali questioni in collegio non ritiene di dover qui sollevare, giacché affrontate direttamente o per implicito, e risolte nel senso della infondatezza, dalla citata sentenza Corte costituzionale n. 306/1993.

Vengono, pertanto, nella specie considerati solo due momenti: quello del fatto, in cui, come illustrato, il Colaprico non poteva rilevare limite alcuno nell'esercitare il suo (futuro) diritto di azione per l'ottenimento dell'affidamento, con riguardo agli elementi da lui conoscibili in quel momento, e in particolare a quelli legati al titolo del reato commesso; e quello del giudizio del tribunale di sorveglianza, chiamato ad applicare uno *jus superveniens* indubbiamente peggiore per la condizione del condannato, giacché prevede una nuova fattispecie complessa, comprendente un onere, quello della collaborazione con la giustizia, particolarmente gravoso giacché può comportare la esposizione della persona di chi lo adempie a gravi rischi per la incolumità propria e di terzi a lui vicini.

D'altro canto, si evidenzia che chi non vi ottempererà dovrà scontare necessariamente ed interamente la sua pena nell'Istituto penitenziario.

Le normative succedutesi tra il momento del reato commesso dal Colaprico — come detto sino al maggio 1989 — ed il momento del giudizio del tribunale di sorveglianza, 17 marzo 1994 non spiegano dunque alcuna rilevanza ai fini che qui interessano, ancorché avessero già, prima dell'entrata in vigore dell'ultima normativa, precluso al condannato l'accesso al giudizio per l'ammissione all'affidamento. Il tribunale, infatti, è chiamato ad applicare — delibandone eventualmente la legittimità costituzionale — solo la disciplina vigente, e non già normative abrogate.

Nel merito, finalmente, si osserva che è indubbio che la disciplina qui sospettata d'incostituzionalità ha riformato in *petus* la condizione del Colaprico, imponendogli alternativamente, o la condotta potenzialmente per lui pregiudizievole sopra descritta (collaborazione con la giustizia), ovvero la certa espiazione della pena detentiva inflittagli, in regime carcerario.

Di fatto, poiché l'istante non risulta aver offerto la collaborazione sopradetta, dovrebbe rinunciare all'aspettativa — che nasce dalla buona condotta osservata negli ultimi anni — e che avrebbe potuto far valere secondo la legge del *tempus commissi delicti* — a non espiare invece la pena detentiva, sottoponendosi in sostituzione ad un periodo di prova da cui sarebbe potuta derivare la estinzione della pena stessa.

Se si condivide che la *ratio* di garanzia, sottesa al principio costituzionale di irretroattività delle norme che disciplinano la punizione («nessuno può essere punito...» recita l'art. 25 cpv., della Costituzione) di un soggetto riconosciuto autore di un reato, risiede nel precludere allo Stato il potere di deteriorare la condizione giuridica di determinati condannati, individuati cioè *post factum*, con riguardo agli effetti giuridici afflittivi che trovano il loro presupposto nell'accertata colpevolezza per un reato, non può non ritenersi che l'aver posto, con la norma denunciata, il condannato nella alternativa suddescritta origini quantomeno il ragionevole sospetto che la stessa norma violi il principio costituzionale. Si consideri, peraltro, che di fatto e nella gran parte dei casi il condannato, per timore delle possibili conseguenze, non collabora con la giustizia e così rinuncia forzatamente a demandare l'ammissione alla misura alternativa (il non collaborare non può neppure reputarsi segno di mancato ravvedimento, così come la collaborazione non sempre è sintomo di una sincera volontà di riscatto sociale del suo autore). Pertanto, la pratica conseguenza della normativa denunciata è quella di aver di fatto precluso, con efficacia retroattiva, la possibilità che determinati condannati chiedano di non sottostare alla pena detentiva (sostituita con un periodo di prova, al cui esito favorevole la pena rimarrebbe estinta) anziché di espiarla; ovvero, se si preferisce, di sottostare ad una misura penale non detentiva in luogo della pena inflitta con la sentenza di condanna.

Questa modifica in *peius* è di portata tale che non sembra legittimamente applicabile *post factum*, nei confronti di persone individuabili, e d'altronde la stessa Corte costituzionale ha più volte rimarcato (sent. n. 306/1993 citata) che la novella *de qua* è ispirata alla finalità di prevenzione generale della pena, che il legislatore ha legittimamente ritenuto di far prevalere sull'altra, pur non obliterata (per il riconoscimento a tutti i condannati del diritto di chiedere la liberazione anticipata), della riduzione; perciò condividendo la Corte che la nuova disciplina introduce inasprimenti nel regime punitivo dei condannati per determinati reati, che sembra non potersi quindi sottrarre all'osservanza del principio d'irretroattività.

P. Q. M.

Sentito il p.g.;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale indicata in motivazione, disponendo la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione in merito alla stessa;

Sospende il presente procedimento di sorveglianza;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti ex art. 23 della legge n. 87/1953, nonché per la comunicazione di questa ordinanza agli interessati ed alla procura generale in sede.

Bari, addì 17 marzo 1994

Il presidente: ANGARANO

Il magistrato estensore: CONTENTO

Il collaboratore di cancelleria: (firma illeggibile)

94C0637

N. 339

Ordinanza emessa il 22 febbraio 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Tolmezzo nel procedimento penale a carico di Pellegrini Afri Giovanni

Processo penale - Notitia criminis - Iscrizione nel relativo registro - Obbligo immediato - Sanzioni - Omessa previsione - Lamentata disparità di trattamento - Violazione del diritto di svolgimento del processo in tempi ragionevoli e del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

(C.P.P. 1988, art. 335).

(Cost., artt. 3, 76 e 112, in relazione alla legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, ed alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 4 novembre 1950, recepita con legge 4 agosto 1955, n. 848). -

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza preliminare del 21 febbraio 1994 nel procedimento penale n. 213/93 g.i.p. nei confronti di Pellegrini Afri Giovanni, n. Osoppo 24 giugno 1936, res. A. Daniele del Friuli, imputato: del delitto p. e p. dell'art. 216, primo comma, n. 1), in relazione all'art. 223 della legge finanziaria (r.d. 16 marzo 1942, n. 267) perché, quale amministratore unico della S.r.l. Ca' Mocenigo con sede in Osoppo, dichiarata fallita con sentenza del tribunale di Tolmezzo del 7 dicembre 1984, distraeva la somma di complessive lire novanta milioni riscossa a titolo di caparra in relazione ad un preliminare di vendita immobiliare, stipulato da detta società con De Marchi Tonino e Gardan Giovanni;

Rilevato che la difesa dell'imputato ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 335 del c.p.p. in relazione agli artt. 3, 76 e 112 della Costituzione nella parte in cui non prevede, qualora il pubblico ministero non iscriva immediatamente la notizia di reato, che sia comunque applicabile la disciplina degli artt. 406 e 407 del c.p.p. dell'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine da computarsi, questo ultimo, dalla data di ricezione della notizia di reato e non dell'iscrizione nel relativo registro;

Ha pronunciato la seguente ordinanza;

FATTO

- 1) In data 7 dicembre 1984 il giudice del tribunale di Tolmezzo trasmetteva alla procura della Repubblica estratto della sentenza dichiarativa di fallimento della Ca' Mocenigo S.r.l. di cui Pellegrini Afri Giovanni era amministratore unico.
- 2) Il procedimento era definito in data 5 novembre 1985 con decreto del giudice Istruttore di non doversi promuovere l'azione penale perché non erano emerse ipotesi di reato.
- 3) In data 9 dicembre 1985 il giudice delegato del tribunale di Tolmezzo trasmetteva alla Procura della Repubblica una relazione integrativa predisposta dal curatore del fallimento Ca' Mocenigo.
- 4) Sulla scorta della seconda relazione il procuratore della Repubblica in data 20 febbraio 1986 chiedeva al giudice istruttore di revocare il decreto di improponibilità dell'azione penale e di procedere con il rito formale contro Pellegrini Afri Giovanni.
- 5) In data 20 aprile 1990 il giudice istruttore trasmetteva il fascicolo al procuratore della Repubblica in quanto non ricorreva alcuna delle ipotesi previste dall'art. 242 d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, perché il procedimento proseguisse con le norme anteriormente vigenti.
- 6) Il pubblico ministero iscriveva la notizia di reato a nome di Pellegrini Afri Giovanni l'8 settembre 1992; successivamente effettuava atti di indagine consistenti in acquisizioni documentali, esperimento di una consulenza tecnica e, dopo avere richiesto ed ottenuto in data 15 marzo 1993 una proroga del termine di scadenza delle indagini preliminari, in data 7 maggio 1993 chiedeva il rinvio a giudizio dell'imputato.
- 7) All'udienza preliminare il difensore dell'imputato sollevava la questione d'incostituzionalità di cui alle premesse.

DIRITTO

1. — Sulla non manifesta infondatezza.

Questo giudice ritiene che, nei termini in cui è stata posta, la questione non sia manifestamente infondata per i seguenti motivi:

A) Violazione dell'art. 3 della Costituzione: con l'obbligo di iscrizione immediata della notizia di reato, la predisposizione di un termine per l'espletamento delle indagini al fine della decisione sul rinvio a giudizio o la richiesta di archiviazione, la previsione della inutilizzabilità degli atti di cui all'art. 407, terzo comma, il legislatore ha voluto creare un sistema in cui la posizione giuridica di indagato ha una precisa delimitazione temporale.

Quanto sopra al fine di dare ad ogni individuo la certezza che l'eventuale stato di sottoposizione al potere investigatorio degli uffici del p.m. in attesa di una determinazione circa l'esercizio dell'azione penale ha dei confini temporali ben delimitati.

Tale certezza può di fatto essere vanificata dal comportamento del p.m. che, come nel caso di specie, ha iscritto la notizia di reato a distanza di tempo notevole dal momento di ricevimento della medesima. Il Pellegrini si è trovato nella posizione di indagato in un momento temporale in cui avrebbe invece avuto diritto a vedere la sua posizione già definita o con una archiviazione oppure con l'assunzione della qualità di imputato con il rinvio a giudizio.

Ciò è stato reso possibile perché l'art. 335 del c.p.p. seppure preveda l'obbligo di immediata iscrizione della notizia di reato, non pone alcuna sanzione processuale a salvaguardia della sua osservanza.

Per evidenziare più compiutamente la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della suddetta disciplina si potrebbe pensare al caso della persona che sia a conoscenza di essere stata denunciata (ad es. per essere stata identificata dalla polizia giudiziaria) e che non abbia più avuto in seguito alcuna notizia in merito alla inoltrata denuncia.

Pur a distanza di anni la persona in questione non potrebbe avere la certezza che sul suo conto non sono tuttora in corso indagini in merito ai fatti oggetto della denuncia in quanto il pubblico ministero potrebbe avere iscritto la notizia di reato a distanza di anni dal ricevimento.

È evidente la situazione peggiore e l'ingiusta disparità di trattamento che viene in tali ipotesi a subire l'indagato rispetto alla situazione tipica prevista dalla legge dell'iscrizione immediata della notizia di reato.

Tale disparità viola il principio della pari dignità dei cittadini e della eguaglianza dinanzi alla legge.

Peraltro la suddetta disparità è resa possibile proprio dalla mancata previsione di una sanzione processuale quale quella disciplinata dall'art. 407, terzo comma, del c.p.p. applicabile, in ogni caso, una volta decorso il termine di legge per l'espletamento della notizia di reato e non dalla tardiva iscrizione.

B) Violazione dell'art. 76 Costituzione.

L'art. 2 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81, prevede che il codice di procedura penale deve «adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona ed al processo penale».

Fra le suddette convenzioni viene in primo luogo in esame la «Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» firmata a Parigi il 4 novembre 1950 e recepita in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'art. 6 della suddetta convenzione stabilisce che ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata in un tempo ragionevole da parte di un tribunale indipendente ed imparziale.

Sembra a questo giudice che l'attuale disciplina dell'articolo 335 del c.p.p. non prevedendo alcuna sanzione processuale a salvaguardia dell'obbligo di iscrizione immediata della notizia di reato attribuisca, di fatto, una facoltà discrezionale all'Ufficio del p.m. in ordine al momento in cui iscrivere la notizia di reato facendo decorrere il relativo termine per il compimento delle indagini preliminari.

Con possibilità di incidere anche in maniera rilevante, come nel caso di specie, sui tempi in cui il processo viene portato all'esame del tribunale.

Pertanto si può profilare, nella mancata previsione della suddetta sanzione nell'art. 335 del c.p.p., una violazione della legge delega in relazione all'art. 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo in quanto il meccanismo processuale disciplinato dall'art. 335 del c.p.p. non è idoneo a garantire lo svolgimento del processo in un tempo ragionevole.

C) Violazione dell'art. 112 Costituzione.

Il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, ad avviso di questo giudice, è previsto dalla Costituzione sia in funzione di un corretto esercizio dell'attività giudiziaria sia a garanzia di un eguale trattamento dei cittadini dinanzi alla legge.

In ambedue le funzioni tale principio esige certezza sia sulle condizioni che impongono il suo esercizio sia sui tempi entro cui l'esercizio deve avere luogo (anche alla luce della sopra richiamata convenzione).

Al riguardo il codice di procedura penale in attuazione del dettato costituzionale stabilisce che il pubblico ministero esercita l'azione penale quando non deve richiedere l'archiviazione entro sei mesi dalla data in cui il nome della persona a cui è attribuito il reato è iscritto nel relativo registro ovvero entro il termine prorogato dal giudice.

La sanzione processuale per il mancato rispetto dei tempi suddetti è costituita dalla inutilizzabilità degli atti di indagine.

Sembra a questo giudice che il non prevedere identica sanzione per il caso di ritardata iscrizione violi il principio di obbligatorietà dell'azione penale sia in merito alla certezza delle condizioni che legittimano la suddetta azione (potendo il pubblico ministero, *in extremis*, non iscrivere mai la notizia di reato e, di conseguenza, non verificare mai la sussistenza delle condizioni anzidette sia in merito ai tempi ragionevoli entro cui l'esercizio deve avere luogo.

2. — Sulla rilevanza.

La rilevanza della questione è determinata dal fatto che, allo stato, gli atti di ingagini compiuti dal pubblico ministero in seguito all'iscrizione avvenuta l'8 settembre 1992 sono utilizzabili da questo giudice per la decisione da prendere all'esito dell'udienza preliminare.

Una decisione di accoglimento della Corte adita della sollevata questione di legittimità costituzionale determinerebbe, invece, l'inutilizzabilità dei suddetti atti di indagine.

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di cui alle premesse, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti del processo nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Si comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Tolmezzo, addì 22 febbraio 1994

Il giudice per le indagini preliminari: SCARAFONI

94C0638

N. 340

*Ordinanza emessa il 22 marzo 1994 dal pretore di Trento
nel procedimento penale a carico di Nevssi Chokri Ben Mohammed*

Reati in genere - Cittadino extracomunitario imputato per non essersi adoperato ad ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il documento di viaggio - Ritenuta indeterminata della fattispecie penale - Lesione del principio di legalità e del diritto di difesa.

(D.-L. 30 dicembre 1989, n. 416, art. 7-bis, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39).

(Cost., artt. 24, secondo comma, e 25, secondo comma).

IL PRETORE

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il cittadino marocchino Nevssi Chokri Ben Mohammed veniva tratto in arresto e presentato dinanzi al pretore di Trento per la convalida e conseguente giudizio direttissimo, per i reati ex artt. 7 e 7-bis della legge n. 39/1990, come innovati dal d.l. 14 giugno 1993, n. 187, convertito in legge 12 agosto 1993, n. 296.

Convalidato l'arresto ed irrogata all'indagato la misura cautelare della custodia in carcere, le parti chiedevano applicarsi la pena ex art. 444 del c.p.p., in mesi sei di reclusione, ma l'istanza veniva rigettata dal pretore, il quale conseguentemente dichiarava di astenersi ex sentenza n. 186/1992 della Corte costituzionale. Il processo era quindi assegnato ad altro giudice, e all'udienza dell'11 marzo 1994 si procedeva a rito direttissimo; preliminarmente la difesa chiedeva ammettersi giudizio abbreviato, e il p.m. prestava il proprio consenso.

All'esito della discussione ritiene il pretore dover sollevare d'ufficio questione di costituzionalità dell'art. 7-bis della citata legge n. 39/1990 per contrasto con gli artt. 24 e 25 della Costituzione.

RILEVANZA

La questione sollevata riguarda la costituzionalità della previsione del reato di cui all'art. 7-bis citato, nella parte in cui descrive la condotta sanzionabile con la locuzione «lo straniero che... non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente è punito...». Palese è quindi la rilevanza, essendo stato contestato al Nevssi Chokri, tra l'altro, proprio il fatto di non essersi adoperato per ottenere dall'autorità competente il rilascio del documento di viaggio.

NON MANIFESTA INFONDEATEZZA

Si dubita che la norma impugnata sia conforme al principio di tassatività della fattispecie penale, implicitamente sancito dall'art. 25 della Costituzione.

Il reato di nuovo conio introdotto dal legislatore del 1993, e di cui all'art. 7-bis, consta di due ipotesi distinte; si tralascia di esaminare quella distruzione del passaporto, estranea al dubbio di costituzionalità qui sollevato. La seconda fattispecie è costruita dalla norma in termini di reato omissivo proprio, nel quale la condotta tipica è descritta dal verbo «adoperarsi» preceduto dalla particella negativa «non». L'ipotesi tipica si completa poi con l'oggetto dell'inerzia penalmente rilevante, che è dato dal fine di «ottenere... il rilascio del documento di viaggio».

Secondo lo schema consueto del reato omissivo proprio, viene quindi identificata una «situazione tipica», nel ricorso della quale sorge un dovere del destinatario della norma di tenere una certa condotta attiva: l'omissione di detta condotta doverosa integra il reato.

La situazione tipica di cui è discorso è agevolmente estrapolabile dalla norma dell'art. 7-bis: essa ricorre laddove un soggetto particolare, lo straniero, si trova privo del documento di viaggio necessario per l'espatrio, ed è stato colpito da provvedimento di espulsione.

Non altrettanto agevole è invece delineare il contenuto precettivo dell'obbligo di attivarsi, la cui inosservanza determina l'integrazione del reato: esso infatti è sinteticamente racchiuso nel verbo «adoperarsi». E un precetto normativo, sanzionato penalmente, descritto con l'espressione in parola sicuramente non soddisfa il requisito minimo di determinatezza della fattispecie penale.

Invero nei reati omissivi propri la condotta doverosa attiva che esclude il reato può essere definita in termini variabili quanto a precisione e completezza del dato normativo: da ipotesi di puntuale specificità dell'azione doverosa, in cui le modalità e l'oggetto dell'azione stessa sono rappresentati in modo analitico (ad es. omessa denuncia: art. 361 del c.p.), si passa a casi di maggiore genericità (ad es. omissione di soccorso: art. 593, secondo comma del c.p.); tuttavia esiste una soglia oltre la quale il segno linguistico impiegato dal legislatore diviene privo di referente naturalistico concreto, per l'impossibilità dell'interprete di assegnare un contenuto sufficientemente univoco alle espressioni del testo di legge.

Così avviene nel presente caso, dove si impone al destinatario della norma un comportamento, che, se è specificato quanto al fine cui deve mirare (ottenere dalla competente autorità il documento di viaggio), lascia avvolta dall'oscurità la condotta strumentale che deve essere posta in essere. Di Tal che praticamente il precetto diviene una norma vuota, nel cui alveo smisuratamente dilatabile dall'interprete, la medesima azione umana può arbitrariamente ritenersi idonea o inadatta ad evitare la sanzione penale.

Ed invero, se la condotta doverosa è «adoperarsi», non si comprende, per omessa indicazione dei criteri valutativi da applicare al caso, quando si potrà dire che l'imputato si sia o non si sia «adoperato», perché la serie ipotetica dei comportamenti sottesi dal verbo «adoperarsi» è a priori indefinibile, e si riduce a un mero rinvio ad un impegno fattivo dell'agente, assolutamente imprecisabile fintantoché la legge non indichi dei parametri oggettivi di apprezzamento ulteriori e diversi da pure sinonimie quali sarebbero «ingegnarsi», «sforzarsi» ecc.

Né si comprende pertanto quando la misura di diligenza del tutto genericamente ordinata, lo sforzo soggettivo che il legislatore impone al destinatario della norma si possa dire realizzato. Secondo la casuale disposizione mentale del giudice potrà allora accadere che le stesse azioni poste in essere dallo straniero per ottenere il documento di viaggio vengono considerate sufficienti o meno onde escludere l'inerzia colpevole, o che la frazione temporale decorsa senza che il soggetto si sia attivato, sia idonea o meno a integrare la sussistenza dell'omissione, che al limite si verifica anche se l'agente rimane inerte per un periodo di durata minima: poiché anche l'inerzia di un solo minuto può sussistere nel concetto di «non adoperarsi».

Con evidenti conseguenze aberranti per il reato *de quo*, che finisce con l'assumere un carattere di «superpermanenza» che si traduce in una perpetua condizione di reità dell'interessato: il quale, paradossalmente, se arrestato in flagranza per il delitto in parola, condannato con rito direttissimo e scarcerato per qualsiasi ragione, potrebbe ancora essere arrestato all'uscita dall'aula di giustizia, per non essersi nuovamente «adoperato» onde ottenere il passaporto nei pochi minuti decorsi dalla pronuncia della condanna.

Al contrario, per evitare l'indeterminatezza del precetto appena indicata, il legislatore avrebbe potuto facilmente ancorare la condotta attiva obbligatoria ad adempimenti specifici, quali per es. un'intimazione della p.s. a regolarizzarsi entro un dato termine: l'argomento è ovviamente solo sfiorato, non essendo qui richiesta una pronuncia additiva, e non volendosi invadere il campo delle scelte discrezionali del legislatore.

Resta tuttavia il fatto fondamentale, che il destinatario della norma dell'art. 7-bis, nella attuale formulazione non è in grado di conoscere precisamente il contenuto dell'obbligo di condotta che gli viene richiesto; correlativamente il giudice non è in grado di individuare nella espressione normativa «non adoperarsi» un nucleo di significato dotato di accettabile livello di invariabilità e di certezza, dovendo così far ricorso a criteri extranormativi del tutto vaghi ed imprecisati, quali la «diligenza» o forse l'«esigibilità», la «buona fede» ecc. Operazione creativa, questa, che al magistrato non può competere per una precisa scelta del nostro ordinamento.

Da quanto detto si desume che la disposizione impugnata vulnera il principio di determinatezza della fattispecie, compreso nel superiore principio di legalità sancito dall'art. 25 della Costituzione. E la giurisprudenza della Corte costituzionale, seppur in casi non frequenti, già si è espressa sulla tutela costituzionale del suddetto principio quando l'operazione ermeneutica della sussunzione al dettato della legge dei fenomeni naturalistici e sociali è resa impossibile dal contorno impreciso degli elementi descrittivi della fattispecie (Corte costituzionale n. 177/1980 e soprattutto n. 96/1981; in senso conforme, nonostante si tratti di sentenza di rigetto, in motivazione, Corte costituzionale n. 247/1989).

Semplice corollario è l'ulteriore lesione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. La vaga fattispecie penale in esame comporta, a causa dell'onnicomprendività della stessa, una vera presunzione di colpevolezza dell'imputato tale da rovesciare l'onere della prova che nel processo penale deve gravare esclusivamente sull'accusa, potendo l'imputato scegliere di difendersi stando in silenzio: al contrario, nel silenzio l'imputato verrà condannato, poiché all'accusa è sufficiente addurre il decorso del tempo e il mancato possesso da parte dell'agente dei documenti di viaggio: sarà quindi l'imputato a dover provare di essersi «adoperato», al fine di evitare la sanzione penale che in verità pare predisposta per un'inerzia pura e non qualificata dalla precisazione dei contenuti dell'agire doveroso.

Consequentemente all'imputato non sarà neppure chiaro il tema esatto dei propri possibili argomenti di discolora e la rilevanza puntuale degli stessi al fine di rintuzzare l'accusa rivoltagli, e ciò in modo da rendere difficoltosa ed ostacolare la predisposizione di una strategia difensiva davvero efficace.

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. 7-bis del d.l. 30 dicembre 1989, convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 39, relativamente alle parole «o che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente», in relazione agli artt. 24, secondo comma e 25, secondo comma della Costituzione.

Dichiara sospeso il giudizio.

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al pubblico ministero, all'imputato e al difensore, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Trento, addì 22 marzo 1994

Il pretore: NICCOLINI

Il collaboratore di cancelleria: (firma illeggibile)

94C0639

N. 341

*Ordinanza emessa il 19 gennaio 1994 dal pretore di Genova
nel procedimento penale a carico di Marchese Alberto Antonio ed altro*

Reato in genere - Sanzioni sostitutive alle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità per espresso divieto ai reati (nella specie contestati all'imputato) di inquinamento idrico previsti dalla legge n. 319/1976, diversamente da quanto stabilito per le analoghe ma più gravi figure criminose di cui ai decreti legislativi nn. 132 e 133 del 27 gennaio 1992 - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL PRETORE

Letti gli atti del procedimento ed esaminate le risultanze dibattimentali;

Premesso che Marchese Alberto e Damiano Giuseppe sono stati citati a giudizio quale imputato della contravvenzione di cui all'art. 21, terzo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319 (c.d. legge Merli) per avere

effettuato o comunque non impedito uno scarico in fognatura da insediamento produttivo con superi di alcuni parametri previsti dalla tabella C della legge stessa;

che prima dell'apertura del dibattimento l'imputato chiedeva procedersi con il rito del patteggiamento ma subordinando la richiesta alla applicazione della sanzione sostitutiva della conversione della pena detentiva nella corrispondente pena pecuniaria. Contestualmente chiedeva che, nel caso detta richiesta fosse ritenuta non accoglibile per il divieto contenuto nell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981 n. 689 (che vieta la applicazione delle sanzioni sostitutive al reato di cui all'art. 21, terzo comma, della legge citata), chiedeva fosse sollevata questione di costituzionalità sotto il profilo che detta norma lederebbe in principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione atteso che per altre infrazioni in materia ambientale è ammessa la conversione;

OSSEVA

L'art. 60 della legge n. 689/1981 esclude in modo chiaro e preciso la possibilità di applicare le sanzioni sostitutive, in particolare la possibilità di convertire la pena detentiva nella corrispondente pena pecuniaria, per il reato oggetto del presente procedimento.

La risoluzione circa la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma assume pertanto palese rilevanza in questo giudizio.

Con l'introduzione dell'art. 53 della legge n. 689/1981 il legislatore ha inteso ampliare il ventaglio dei tipi di sanzioni penali, nella consapevolezza che non sempre la pena detentiva tradizionale può avere una funzione rieducativa e di recupero del reo, mentre più idonee allo scopo appaiono altre misure solo parzialmente coercitive, come la libertà controllata e la semidetenzione o la conversione della pena detentiva nella pena pecuniaria della specie corrispondente.

Furono peraltro esclusi dal beneficio delle sanzioni sostitutive alcuni reati considerati di particolare gravità o rilevanza sociale, e tra questi i reati urbanistici, le lesioni derivanti da violazione di norme infortunistiche, e tutte le contravvenzioni in vigore all'epoca in materia di inquinamento e per la precisazione i reati di cui alla legge n. 615/1966 (inquinamento atmosferico) e i reati di cui agli artt. 21 e 22 della legge n. 319/1976 (inquinamento idrico).

Successivamente in materia di inquinamento sono state emanate numerosissime leggi, ma per nessuno dei reati da queste previsti ancorché puniti con pene più severe, previsti è stata più esclusa la applicabilità delle sanzioni sostitutive.

Per quanto concerne l'inquinamento idrico i decreti legislativi del 27 gennaio 1992, nn. 132 e 133, hanno parzialmente sostituito la normativa della legge Merli relativamente alla disciplina degli scarichi industriali di alcune sostanze pericolose prevedendo in caso di inosservanza sanzioni più severe rispetto a quelle stabilite dalla stessa legge Merli.

In particolare l'art. 10 del d.lgs. n. 133 cit. prevede la necessità di una speciale autorizzazione allo scarico in sostituzione di quella contemplata dalla legge Merli. E l'art. 18 del d.-leg. citato, punisce colui che effettua nuovi scarichi senza detta autorizzazione con l'arresto sino a tre anni e chi non ottempera al divieto di riversare gli scarichi contenenti sostanze pericolose con la pena detentiva da tre mesi a tre anni. Diversamente la legge Merli all'art. 21, primo comma, sanziona gli scarichi senza autorizzazione con la minor pena dell'arresto da due mesi a due anni in alternativa alla ammenda da L. 50.000 a L. 10.000.000.

Infine chi effettua uno scarico senza osservare i valori limite fissati dal predetto decreto legislativo è sanzionato con la pena dell'arresto sino a due anni, ossia con la stessa pena prevista dall'art. 21, terzo comma, della legge Merli.

Analoga disciplina è contenuta nel d.lgs. n. 132/1992, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da determinate sostanze pericolose, anch'esso integrativo e parzialmente derogativo alla legge Merli, il quale all'art. 18, secondo comma, punisce chi non osserva il divieto di scarico con l'arresto sino a tre anni.

Pene ancora più severe nel caso di scarico con supero dei limiti fissati dalle tabelle sono comminate dall'art. 15, quinto comma, del d.P.R. n. 217/1988 il quale prevede la pena dell'arresto fino a tre anni.

Per contro, come si è già visto, l'art. 21, terzo comma, della legge Merli sanziona gli scarichi con supero dei valori previsti nelle tabelle allagate alla legge con una pena inferiore, ossia con la pena dell'arresto fino a soli due anni.

Orbene per tutti i reati citati, entrati in vigore successivamente alla legge n. 689/1981, non è prevista alcuna esclusione dalla applicabilità delle sanzioni sostitutive, pur trattandosi di contravvenzioni che ledono in misura eguale e spesso più grave, il medesimo bene giuridico (l'ambiente e in particolare le acque interessate da scarichi industriali).

Sembra pertanto a questo pretore che ci si trovi di fronte ad una situazione normativa analoga a quella esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 19 maggio 1993, n. 249 a proposito del divieto, contenuto sempre nell'art. 60 della legge n. 689/1981 di applicare le sanzioni sostitutive alle sole lesioni colpose derivanti da violazioni delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e non anche all'omicidio colposo per violazione delle stesse norme (reato passato ora alla competenza del pretore e quindi automaticamente incluso tra i reati beneficiari delle sanzioni sostitutive).

In quell'occasione la Corte ha accolto l'eccezione, sul rilievo che si era in presenza di una chiara «disonia» legislativa carente *ictu oculi* di ragionevolezza trattandosi di un complesso normativo che consentiva di beneficiare delle sanzioni sostitutive a chi ponesse in essere, fra due condotte gradatamente lesive dell'indotino bene giuridico (l'integrità fisica), quella connotata da maggiore gravità, «discriminando invece, chi realizzava il fatto che meno offende lo stesso valore giuridico, presentandosi per ciò stesso fortemente lesivo del principio di uguaglianza».

Orbene anche nel caso in esame si ha una serie di norme tra loro collegate che in differente misura ledono lo stesso bene giuridico *strictu sensu*, ossia le acque interessate da scarichi industriali.

Si consideri che il reato meno grave di scarico abusivo previsto dalla legge Merli è escluso dal beneficio, mentre non lo sono i reati di pari o maggiore gravità, più sopra elencati, disciplinati dai d.lgs. 132 e 133 del 1992 e dal d.P.R. n. 217/1988.

Merita precisare che non vengono messe in discussione scelte di politica legislativa che appartengono alla discrezionalità del legislatore, quali sono quelle di escludere da determinati benefici alcuni reati piuttosto che altri (questione già affrontata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza del 10 dicembre 1986 n. 261. Piuttosto occorre porre riparo ad una chiara irragionevolezza normativa, sicuramente non voluta in origine dal legislatore (nel 1981 furono escluse da beneficio tutti i reati in materia ambientale secondo una logica del tutto coerente), ma venutasi a creare man mano che la disciplina in materia di inquinamento idrico si ampliava senza più alcuna coordinazione con l'art. 60 della legge n. 689/1981. Irragionevolezza che si traduce inevitabilmente in una palese lesione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Per analoghe ragioni si ritiene inoltre che l'art. 60 cit. finisca per porsi in contrasto anche con l'art. 24 della Carta costituzionale dal momento che l'esclusione delle sanzioni sostitutive per solo l'art. 21 della legge n. 319/1976 e non per gli altri reati di inquinamento delle acque, integra una limitazione del diritto di difesa dell'imputato nello svolgimento del processo su di un aspetto che ha conseguenze sul piano sostanziale.

Per gli esposti motivi questo Pretore ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge n. 689/1981 nella parte in cui stabilisce che le pene sostitutive non si applicano al reato previsto dall'art. 21 della legge n. 319/1976 in riferimento all'art. 3 della Carta costituzionale, non sia manifestamente infondata.

P.Q.M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, l'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87, e l'art. 1 del D.C.C. del 16 marzo 1956

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981 n. 689 (modifiche al sistema penale) nella parte in cui stabilisce che le pene sostitutive non si applicano al reato previsto dall'art. 21 della legge 10 maggio 1976, n. 316, in relazione agli art. 3 e 24 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente procedimento penale;

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

Genova, addì 19 gennaio 1994

Il pretore: ASCHERO

N. 342

Ordinanza emessa il 15 marzo 1994 dal tribunale militare di sorveglianza di Roma nel procedimento di sorveglianza relativo a Bazzica Graziano

Ordinamento penitenziario - Condannato per il reato di rifiuto del servizio militare di leva per motivi di coscienza - Pene alternative - Possibilità di affidamento in prova ad ente pubblico non militare e, per giurisprudenza della Corte di cassazione, preclusione all'affidamento in prova al servizio sociale - Violazione dei principi di eguaglianza e della finalità di rieducazione della pena - Richiamo alla sentenza n. 358/1993.

(Legge 29 aprile 1983, n. 167, artt. 1, primo comma, ultima parte, e 3, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 27).

IL TRIBUNALE MILITARE DI SORVEGLIANZA

Ha pronunciato, all'udienza del 15 marzo 1994, la seguente ordinanza in tema di affidamento in prova ad un ufficio o ente pubblico non militare ancor prima dell'inizio della detenzione, ai sensi della legge 29 aprile 1983, n. 167, e successive modifiche, nei confronti del condannato militare Bazzica Graziano, nato a Marsciano il 30 dicembre 1973 ed ivi residente in via Lenin n. 13/A, condannato alla pena di mesi tre di reclusione militare inflittagli con sentenza in data 12 ottobre 1993 del g.i.p. presso il tribunale militare di Torino per il reato di rifiuto del servizio militare di leva (art. 8, secondo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772).

1. — In ordine alla domanda indicata in epigrafe osserva il tribunale che ne sussistono i presupposti di ammissibilità, che il giudizio prognostico sulla riuscita dell'affidamento può essere formulato con riferimento al comportamento serbato dal condannato in libertà successivamente alla data del reato e che dalle risultanze in atti (informazioni dei carabinieri e relazione del competente Centro di servizio sociale per adulti) tale comportamento appare con connotazioni atte a far presumere che per la rieducazione dell'interessato e per prevenire che egli compia altri reati siano sufficienti talune prescrizioni limitative della libertà.

Quanto alla tipologia dell'affidamento applicabile e quindi delle prescrizioni da impartire, le parti, all'odierna udienza, hanno formulato divergenti conclusioni, prospettando questioni sulle quali occorre soffermarsi.

2. — Con la sentenza n. 358/1993 la Corte costituzionale ha stabilito che la sostituzione, per egual durata, della reclusione militare alla reclusione, prevista nell'art. 27 del c.p.m.p. nei casi in cui alla condanna per il reato militare non consegua la degradazione, non deve operare rispetto alle condanne per il reato di rifiuto del servizio militare di leva per motivi di coscienza, di cui all'art. 8, secondo comma della legge n. 772/1972; e in tal senso ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dello stesso art. 27.

Ha infatti rilevato la Corte che «la legge non può, senza cadere in palese contraddizione, basare sull'adduzione di giustificati motivi di coscienza un trattamento punitivo per il rifiuto del servizio militare all'esito del quale si prevede l'esonerazione dal servizio militare stesso e, nello stesso tempo, far consistere quel trattamento in modalità volte prevalentemente nel recupero del soggetto al servizio militare».

Nella stessa sentenza non si rinvencono, però, considerazioni attinenti alle conseguenze sul piano del regime penitenziario della disposta deroga al principio generale contenuto nell'art. 27; segnatamente, nulla si ricava in ordine al problema della ulteriore applicabilità ai condannati per il reato *de quo* dello speciale affidamento in prova previsto nella legge 29 aprile 1983, giacché la Corte si è al punto limitata a dichiarare inammissibile, per estraneità al tema della decisione, la sollevata questione di costituzionalità anche dell'art. 3, terzo comma, della legge ora citata.

Secondo tale disposizione, invero, «i condannati per i reati militari originati da obiezione di coscienza possono essere affidati esclusivamente ad un ufficio o ente pubblico non militare, determinato dal Ministro della difesa, per prestarvi servizio». Stante il tenore tassativo della norma, e il suo indubbio connotato di specialità, si potrebbe pensare che essa valga a prescindere dalla natura della pena inflitta ai condannati di cui trattasi e quindi si ponga ora come deroga a quanto stabilito, per l'esecuzione della pena detentiva *tout court*, dell'art. 47 della legge penitenziaria (n. 354/1975 e successive modificazioni): in luogo dell'affidamento in prova al servizio sociale, per gli obiettori di coscienza c.d. totali, sarebbe previsto un affidamento in prova «esclusivamente» presso un ente pubblico non militare, allo scopo di adempiere a una prestazione di servizio riconducibile ai compiti di quell'ente. Evidente il diverso contenuto e la diversa incidenza pratica della «prova» nei due casi.

Parve, tuttavia, a questo tribunale, dopo un significativo contrasto di decisioni, che maggiormente in linea con lo spirito della sentenza n. 358/1993 della Corte costituzionale fosse una interpretazione della norma dell'art. 3, terzo comma, citata, inserita all'interno della legge che la contiene, la quale disciplina l'affidamento in prova speciale nei casi di condanna alla reclusione militare. Posto che tale ultima circostanza emerge con chiarezza per via dei continui riferimenti allo «stabilimento militare di pena» operati dalla legge (cfr. art. 1, primo comma, 2, primo comma, 7, primo e terzo comma, e 8) sembrò al tribunale di dover affermare che l'operatività del disposto dell'art. 3, terzo comma, nei confronti dei condannati per il reato di cui al citato art. 8, dipendesse dalla premessa che anche a costoro veniva inflitta la reclusione militare, per effetto dell'art. 27 del c.p.m.p.; ne doveva conseguire che, una volta venuta meno, per la dichiarata parziale incostituzionalità della norma, tale premessa, lo stesso art. 3, terzo comma, non avrebbe più potuto avere applicazione nei confronti dei c.d. obiettori totali e quindi che per costoro riprendesse vigore il regime di affidamento in prova ordinario, di cui all'art. 47 della legge penitenziaria.

Invero, parve che la previsione in discorso si giustificasse come correttivo specifico della regola fondamentale stabilita con la legge n. 167/1983, secondo la quale si introduceva l'affidamento in prova come misura alternativa alla reclusione militare e la si correlava allo svolgimento del servizio militare, in linea con il contenuto precipuo che la reclusione militare possiede rispetto alla pena detentiva comune e che la stessa Corte costituzionale ha ravvisato consistere nel «prevalente recupero del condannato al servizio militare» (cfr. sentenza n. 414/1991).

Parve, cioè, a questo tribunale che il «servizio civile» in fase di affidamento in prova per i condannati obiettori fosse uno strumento istituito per dar modo anche a costoro di scontare la pena al di fuori del carcere militare, senza dover necessariamente recedere dalla posizione che li aveva portati a commettere il reato. Del resto tale preoccupazione aveva ragione di nascere solo in quanto anche per il reato di rifiuto operava la conversione della reclusione in reclusione militare, ex art. 27, giacché, diversamente, i condannati obiettori non avrebbero avuto davanti a loro stessi l'alternativa secca carcere-servizio militare.

La lettura sistematica qui sinteticamente riassunta non è stata condivisa dalla Corte di cassazione, sezione I, che con più pronunce in data 21 gennaio 1994 ha imposto al tribunale militare di sorveglianza di ripristinare nei casi in questione l'operatività dell'istituto dell'affidamento in prova ad ente pubblico non militare.

3. — Per effetto della ricostruzione operata dalla Corte suprema, dunque, il condannato alla pena della reclusione per il reato di cui al citato art. 8 non può godere dell'affidamento in prova al servizio sociale, ma deve venire affidato esclusivamente ad un ente pubblico per prestarvi servizio. Ne risulta un regime di affidamento ben più gravatorio rispetto a quello previsto per qualsiasi altro condannato a pena detentiva diversa dalla reclusione militare, oppure anche per il condannato alla reclusione militare che sia in congedo, cioè non abbia «ancora obblighi di servizio militare» (art. 1, primo comma, della legge n. 167/1983): si prevede una prestazione di servizio (non militare) obbligatoria, da svolgere al di fuori della sfera sociale propria del condannato, con possibile pregiudizio di posizione affettive, familiari, di studio o, addirittura, di lavoro.

Una norma scritta in favore dei c.d. obiettori totali, si è insomma trasformata, per il mutare del quadro di riferimento, in una previsione capace di rendere deteriore il trattamento di costoro.

Su questa sensibile diversificazione del regime ordinario di affidamento si inserisce un aspetto che sembra renderla ancor più stridente con i criteri di ragionevolezza e che aveva convinto infine questo tribunale ad adottare la soluzione ora cassata dal giudice di legittimità: la pretesa deroga riguarda soltanto l'istituto dell'affidamento in prova e non anche le altre misure alternative o gli altri strumenti rieducativi previsti per le pene detentive diverse dalla reclusione militare. Sicché, mentre prima della sentenza n. 358/1993 della Corte costituzionale il condannato per il reato di cui all'art. 8 aveva a disposizione il ridottissimo campionario rieducativo che la legislazione vigente prevede per il condannato alla reclusione militare, non potendo, per esempio, accedere a permessi premio (art. 30 della legge penitenziaria) e solo in casi marginali godere del beneficio della detenzione domiciliare (art. 47-ter della legge penitenziaria, in relazione alla sentenza n. 411/1991 della Corte costituzionale), attualmente, poiché il regime derogatorio di cui al più volte citato art. 3, terzo comma, riguarda esclusivamente l'affidamento in prova, costui — condannato alla reclusione — ha la possibilità di scontare la pena secondo le modalità previste dalla legge penitenziaria, fatta eccezione per l'affidamento in prova. Così, per esempio, se opta per il regime intramurario, sconta la pena in una comune casa circondariale o di reclusione, sottoponendosi al trattamento rieducativo previsto per qualsiasi condannato; ovvero, avendone i requisiti, può godere della detenzione domiciliare che gli consente di non recidere i rapporti con la propria sfera sociale e, in ipotesi, di conservare un rapporto di lavoro. Mentre, solo se decide di chiedere l'affidamento in prova va incontro a un trattamento del tutto peculiare e deteriore.

Sembra al Tribunale che sia di ragionevolezza un sistema normativo che rinunci a chiedere al condannato in questione una particolare rieducazione, riconoscendo ciò non imprescindibile corollario del tipo di reato commesso, così come rinuncia a chiedere l'adempimento della prestazione del servizio militare, una volta espiata la pena (art. 8, terzo comma, della legge n. 772/1972), mentre nella previsione di un solo istituto penitenziario si faccia carico di differenziare la posizione dell'obiettore da quella del condannato per altri reati, imponendogli l'onere di una prestazione di servizio, ai fini dell'estinzione della pena.

Simile sistema normativo, che la Corte di cassazione ritiene tuttora applicabile, sembra contemporaneamente realizzare la violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione e integrare una ingiustificata deroga al principio del tendenziale orientamento rieducativo della pena di cui all'art. 27.

Sotto il primo profilo, dopo la più volte ricordata sentenza n. 358/1993, la posizione dell'obiettore condannato non va più riguardata in relazione a quella del militare avente obblighi di servizio, ma confrontata con quella del condannato alla reclusione, o anche del militare condannato alla reclusione militare, ma privo di obblighi di servizio; ne risulta una disciplina discriminatoria dell'affidamento in prova non fondata su alcuna ragionevole differente situazione di fondo, giacché la prognosi di recupero del reo deve svolgersi in tali casi tenendo conto delle «sole prescrizioni» da impartire al condannato (così art. 2, primo comma, della legge n. 167/1983, in relazione con l'art. 47 secondo comma, della legge n. 354/1975) e non anche di elementi aggiuntivi necessitati da specifiche esigenze rieducative (del tipo di quello indicato nell'art. 2, primo comma, della legge n. 167/1983, per coloro che hanno obblighi di servizio).

Sotto il secondo profilo, infatti, prevedere come contenuto dell'affidamento la prestazione di un servizio «civile», una volta escluse le direzionalità rieducative specifiche che venivano segnalate dalla scelta di una sanzione penale peculiare, come quella della reclusione militare, significa caricare la misura alternativa di un onere affatto sganciato dalle ambizioni rieducative della pena e riconducibile esclusivamente ad una logica afflittivo-catarattica; vieppiù, si ribadisce, se si considera che tale aggiunta risulta inspiegabilmente prevista solo per la misura alternativa dell'affidamento in prova.

Il tribunale ha presente che il contenuto della pena non può interamente spiegarsi alla luce del teleologismo rieducativo; ciò però non significa che il legislatore possa arbitrariamente innestare sulle modalità esecutive della pena connotati asistematici e discriminatori che a quel principio costituzionale non siano in alcun modo riducibili.

4. — Le considerazioni sopra svolte inducono il collegio, sulla domanda di affidamento in prova in epigrafe, a dubitare della conformità alla Costituzione dello speciale affidamento in prova per gli obiettori di coscienza condannati per il reato di rifiuto, delineato nell'art. 3, terzo comma, della legge n. 167/1983, richiamato dall'art. 1, primo comma, ultima parte, della stessa legge. La questione di costituzionalità, così come prospettata, oltre a essere non manifestamente infondata, è anche rilevante nel caso di specie, dovendosi stabilire se la richiesta misura alternativa debba svolgersi come prescritto nell'indicato art. 3 o, invece, alla stregua della disciplina ordinaria prevista dall'art. 47 della legge n. 354/1975;

P.Q.M.

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

In accoglimento dell'eccezione formulata dalla difesa;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, ultima parte, e 3, terzo comma, della legge 29 aprile 1983, n. 167, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

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.

Roma, addì 15 marzo 1994

Il presidente: FABRETTI

Il magistrato estensore: BRUNELLI

N. 343

Ordinanza emessa il 14 aprile 1994 dalla commissione tributaria di primo grado di Verbania sui ricorsi riuniti proposti da Cocconi Arturo contro ufficio imposte dirette di Verbania

Contenzioso tributario - Commissioni tributarie - Mancata previsione dell'astensione e ricusazione del giudice tributario quando lo stesso ha rapporti di credito o causa pendente con l'ufficio tributario (parte in causa) - Violazione del principio di uguaglianza nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a. e di indipendenza dei giudici. (D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, e successive modificazioni). (Cost., artt. 3, 97, 100 e 108).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi proposti da Cocconi Arturo, domiciliato in Baveno, via Donne della Resistenza n. 47, contro ufficio imposte dirette di Verbania.

Cocconi Arturo, domiciliato a Baveno, via Donne della Resistenza n. 47, esercente l'attività di forniture alberghiere e gestione campeggio, in data 8 novembre 1993 proponeva due ricorsi contro altrettanti avvisi di accertamento — notificatigli in data 20 settembre 1993 — con i quali l'ufficio imposte dirette di Verbania aveva rettificato in via sintetica, ai sensi dell'art. 38, quarto comma, del d.P.R. n. 600/1973, i redditi dichiarati elevandoli, ai fini Irpef ed Ilor, da L. 4.705.000 a L. 20.600.000 per il 1986 e da L. 1.994.000 a L. 21.800.000 per il 1987.

Il ricorrente chiedeva l'annullamento degli impugnati avvisi di accertamento, adducendo, a sostegno della sua domanda, l'illegittima applicazione dell'art. 38 d.P.R. n. 600/1973 e la violazione dell'art. 53 della Costituzione.

L'ufficio imposte dirette di Verbania resisteva ai ricorsi con deduzioni scritte con le quali chiedeva la conferma degli avvisi di accertamento.

La decisione dei ricorsi, a parere di questo collegio, deve essere preceduta dalla soluzione di una questione di legittimità costituzionale.

L'astensione o la ricusazione del giudice mirano ad assicurare l'imparziale applicazione della legge.

Qualsiasi giudice, per essere credibile, non solo deve essere indipendente e imparziale, deve anche apparire indipendente e imparziale.

I giudici tributari, i quali sono anche contribuenti, si trovano, però, in una situazione singolare o anomala e, in alcuni casi, inquietante, in quanto è contro ogni logica, prima che contro il diritto, che una stessa persona sia, al tempo stesso, controllore e controllato.

I giudici tributari, in base alla normativa vigente, «controllano» e possono annullare gli atti anche degli uffici tributari nei confronti dei quali, come contribuenti, si trovano in una situazione di obiettiva soggezione.

Basti pensare, a prescindere da eventuali scorrettezze di qualche funzionario, che gli uffici tributari controllano le dichiarazioni e procedono agli accertamenti in rettificazione o d'ufficio, liquidano le imposte o le maggiori imposte, irrogano, spesso con ampio potere discrezionale, pene pecuniarie e presentano rapporto all'autorità giudiziaria per le violazioni sanzionate penalmente.

La Corte costituzionale, quando ha avuto modo di occuparsi dell'indipendenza dei giudici speciali, ha affermato che per aversi indipendenza occorre che non vi siano vincoli o rapporti che, direttamente o indirettamente, comportano una soggezione formale o sostanziale del giudice verso altri (sentenze nn. 121/1970, 128/1974 e 196/1982).

Ovviamente nessuno intende proporre l'immunità fiscale per i giudici tributari, ma sarebbe necessario e urgente rimuovere le situazioni di soggezione, ma anche quelle «di favore», in cui i giudici tributari possono trovarsi.

E per evidenziare che possano sussistere situazioni «di favore» basti pensare, a prescindere da altre possibili considerazioni, che, in assenza dell'istituto della rimessione del procedimento, i ricorsi proposti dal contribuente-giudice tributario vengono decisi dalla stessa Commissione tributaria presso la quale il ricorrente esercita le funzioni di giudice.

Per rimuovere situazioni di soggezione e/o di favore occorrerebbe stabilire il domicilio fiscale dei componenti delle Commissioni tributarie, così come è già previsto per alcuni contribuenti (art. 59 del d.P.R. n. 600/1973), in un comune diverso da quello di residenza, non compreso nella stessa regione.

Trattasi comunque di soluzione di competenza del Legislatore al quale il giudice, forse, può soltanto segnalare.

Due dei tre componenti il Collegio giudicante hanno rapporti di credito con l'ufficio imposte dirette di Verbania (parte in causa nel presente procedimento).

In particolare, uno dei tre componenti il collegio ha presentato all'anzidetto ufficio imposte dirette, per alcuni anni, Dichiarazione di redditi (Mod. 740) dalle quali risultano crediti di imposta per alcuni milioni di lire, dei quali è ancora in attesa di rimborso.

Altro membro del Collegio, il quale ha cause pendenti sia pure con altri uffici dell'amministrazione finanziaria, recentemente ha presentato, ai sensi dell'art. 16, sesto comma, del d.P.R. n. 636/1972, all'ufficio imposte dirette di Verbania istanza di rimborso di ritenute indebitamente operate e non ha ricevuto risposta favorevole.

Tuttavia, per nessuno dei componenti questo collegio esiste il dovere giuridico di astenersi perché per i giudici tributari non esistono norme sull'astensione o sulla ricusazione o, quanto meno, perché la disposizione dell'art. 51, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., richiamata dall'art. 39, primo comma, del d.P.R. n. 636/1972, non è «compatibile» con il procedimento davanti alle commissioni tributarie.

«Il giudice ha l'obbligo di astenersi se egli stesso o la moglie ha causa pendente ... o rapporti di credito o debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori» (art. 51, primo comma, n. 3, cod. proc. civ.).

Finora, almeno nelle situazioni previste dall'art. 51, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., non risulta che i giudici tributari si astengano o che le parti propongano istanze di ricusazione.

Se al processo tributario si applicano la disposizione anzidetta la maggior parte delle Sezioni delle commissioni tributarie rimarrebbe paralizzata. Ed è forse questa la ragione per la quale la presente questione è stata ignorata.

Della situazione che si verrebbe a creare, e cioè della paralisi delle commissioni tributarie, potrebbe e dovrebbe occuparsi soltanto il Legislatore, al quale, non a caso, la presente Ordinanza deve essere comunicata.

Né le norme sul nuovo processo tributario contenute nel decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, le quali prevedono che «L'astensione e la ricusazione dei componenti delle commissioni tributarie sono disciplinate dalle disposizioni del codice di procedura civile in quanto applicabili» (art. 6, primo comma), potranno risolvere la presente questione.

L'inciso «in quanto applicabili» consentirà, infatti, di non applicare al processo tributario, così come è avvenuto finora, le anzidette disposizioni del codice di procedura civile.

Questo collegio, quindi, ritiene di dubbia legittimità costituzionale la normativa che regola il processo tributario (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, e successive modifiche ed integrazioni), in quanto non prevede l'astensione e la ricusazione del giudice, in particolare quando il giudice ha rapporti di credito o causa pendente con l'ufficio tributario (parte in causa), in relazione agli artt. 3, primo comma, 97, primo comma, 100, secondo comma e 108, secondo comma, della Costituzione.

Trattasi di questione «rilevante» perché attiene alla composizione del giudice e perché, se la stessa fosse fondata, uno o due dei componenti il collegio avrebbero il dovere di astenersi e quindi non dovrebbero decidere la presente causa.

P. Q. M.

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

Dichiara, d'ufficio, «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale della normativa che regola il processo tributario (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, e successive modifiche ed integrazioni), in quanto non regola l'astensione e la ricusazione del giudice, in particolare quando il giudice ha rapporti di credito o causa pendente con l'ufficio tributario (parte in causa), in relazione agli artt. 3, primo comma, 97, primo comma, 100, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione, e «rilevante» per quanto in motivazione;

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

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Verbania, addì 14 aprile 1991

Il presidente: PISCITELLO

I componenti: MARCONI e RUGGIERO

Il segretario: BERTONE

N. 344

*Ordinanza emessa il 10 marzo 1994 dal tribunale di Potenza
nel procedimento civile vertente tra Collazzo Rosetta e la S.I.P.*

Posta e telecomunicazioni - Esclusione di responsabilità della S.I.P. in caso di omissioni o di errori di numeri, diciture, qualifiche, titoli, indirizzi negli elenchi telefonici (nella specie: omissione del nominativo dell'utente nell'elenco degli abbonati) - Ingiustificata disparità di trattamento tra concessionario del servizio (S.I.P.) e utente anche in considerazione della giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 303 e 1104 del 1988) che ha ritenuto costituzionalmente illegittime norme che prevedevano esoneri di responsabilità dell'Amministrazione postale.

(D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6; d.m. 11 novembre 1930, art. 25, come recepiuto dal D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 2).

(Cost., art. 3).

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile tra Collazzo Rosetta, rappresentata e difesa dall'avv. Fernando Molinari + 1, e la S.I.P. - Società italiana per l'esercizio telefonico p.a., rappresentata e difesa dall'avv. A. Sarli fu F.co;

Esaminati gli atti;

OSSERVA

Con l'atto introduttivo del presente giudizio, Collazzo Rosa conveniva in giudizio dinanzi a questo tribunale la S.I.P. - Società italiana per l'esercizio telefonico p.a., con sede in Torino, chiedendo la condanna della stessa al risarcimento dei danni ad essa cagionati, per aver omesso (malgrado ella avesse stipulato fin dal 19 ottobre 1982 un contratto per la installazione e l'uso di un apparecchio telefonico nel proprio esercizio commerciale) di inserire il suo nominativo nell'elenco ufficiale degli abbonati al telefono.

Costituitasi in giudizio, la S.I.P. chiedeva il rigetto della proposta domanda, deducendo che, ai sensi dell'art. 25 del regolamento disciplinante il rapporto di utenza telefonica (approva con d.m. 11 novembre 1930), essa non era responsabile in caso di omissioni o di errori di numeri, diciture, qualifiche, titoli, indirizzi, ecc., nella pubblicazione suddetta.

Precisatesi le conclusioni definitive, la causa — all'udienza del 3 marzo 1994 — introitata per la decisione.

Premesso che non appare applicabile, nella fattispecie, l'art. 29 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 153 (approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), il quale prevede l'improponibilità dell'azione giudiziaria se prima non sia stato proposto reclamo in via amministrativa e non siano trascorsi sei mesi senza che l'amministrazione abbia provveduto, in quanto tale disposizione, nella sua formulazione letterale, non richiama l'azione generale di danno, ma soltanto le azioni dirette ad ottenere le indennità ed i rimborsi previsti dallo stesso codice postale, si osserva innanzitutto che nessun rilievo può avere nella decisione della presente controversia il nuovo regolamento di servizio per gli abbonati telefonici approvato con d.m. 8 settembre 1988, n. 484 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 novembre 1988, n. 268), in attuazione della convenzione tra la S.I.P. ed il Ministero delle poste (relativa alla concessione del servizio telefonico in ambito nazionale) approvata con d.P.R. 13 agosto 1984, n. 523: ciò in quanto la fattispecie portata all'esame di questo collegio esula dall'ambito temporale di efficacia di tale provvedimento.

Ciò posto, si osserva che, a norma dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, l'amministrazione non incontra alcuna responsabilità per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge. La medesima norma è applicabile ai concessionari dei servizi.

L'art. 2 dello stesso d.P.R. n. 156/1973, nel far salve le precedenti disposizioni regolamentari fino all'emanazione del nuovo regolamento postale, ha recepiuto e convalidato i contenuti normativi di tali disposizioni, in quanto compatibili con il nuovo testo unico.

Tra tali disposizioni vi è l'art. 25 del d.m. 11 novembre 1930 (cui deve essere riconosciuta natura normativa in forza del rinvio operato dall'art. 88 del r.d. 19 luglio 1941, n. 1190, alle condizioni generali di una polizza di abbonamento da approvarsi con decreto del Ministro per le comunicazioni).

Ai sensi di tale art. 25, la società concessionaria dei servizi telefonici non assume alcuna responsabilità in caso di omissione o di errori di numeri, diciture, qualifiche, titoli, indirizzi, ecc. nell'elenco ufficiale degli abbonati al telefono.

Sia che si ritenga tale ultima disposizione applicabile anche all'ipotesi di omissione totale del nominativo dell'abbonato nell'elenco suddetto, sia che si ritenga, come fa la giurisprudenza (Cass. 5 gennaio 1981, n. 20; Cass. 15 luglio 1980, n. 4537; Giur. it. 1981, I, 1, 66; Cass. 25 gennaio 1979, n. 564, ivi 1980, 156; tribunale Milano 13 giugno 1985, ivi 1987, I, 2, 216), l'inapplicabilità della stessa alla suddetta ipotesi, la normativa considerata dispone, quindi, che la società concessionaria del servizio telefonico non è tenuta al risarcimento dei danni per la mancata inserzione del nominativo dell'abbonato nell'elenco ufficiale (cioè, malgrado lo stesso art. 25 stabilisca che l'abbonato ha «diritto di inserire in detto elenco gratuitamente le indicazioni strettamente necessarie alla propria individuazione».

Tale normativa appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Con la sentenza n. 303/1988, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 6, 28, 48 e 93 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 «nella parte in cui dispongono che l'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni non è tenuta al risarcimento dei danni, oltre all'indennità di cui all'art. 28, in caso di perdita o di manomissione di raccomandate con le quali siano stati spediti vaglia cambiari emessi in commutazione di debiti dello Stato».

Con la successiva sentenza n. 1104/1988, la stessa Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, lo stesso art. 6 su citato, nella parte in cui dispone che il concessionario del servizio telefonico non è tenuto al risarcimento dei danni per le interruzioni del servizio dovute a sua colpa, al di fuori dei casi e dei limiti fissati dall'art. 89, secondo comma, del r.d. 19 luglio 1941, n. 1198.

Nelle motivazioni di tali pronunce, si è posto in luce come i servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'art. 43 della Costituzione, debbano essere organizzati e gestiti in forma di impresa, secondo criteri di economicità «i quali comportano la conformazione dei rapporti con gli utenti come rapporti contrattuali, fondamentalmente soggetti al regime del diritto privato»: di tal che, nell'ordinamento attuale non può più trovare alcuna giustificazione l'esistenza di un «privilegio del fisco» a favore del servizio pubblico (postale e telefonico), dal momento che tale servizio «non può essere più considerato un bene patrimoniale dell'erario e si configura invece, secondo il criterio organizzativo impartito dall'art. 43 della Costituzione, come un'impresa gestita dallo Stato in regime di monopolio, ossia come una forma di partecipazione dello Stato all'attività economica».

Questo dato, se non conduce di per sé ad escludere la possibilità di configurare, per la responsabilità del concessionario del servizio telefonico, una disciplina speciale, eventualmente ispirata a criteri più restrittivi di quella ordinaria, non consente — per quanto concerne la responsabilità per danni dovuti a colpa del concessionario — deroghe così incisive al regime comune suscettibili di alterare, al di là di ogni ragionevole giustificazione connessa alle esigenze oggettive del servizio, l'equilibrato componimento degli interessi dell'utente con quelli del concessionario. Le limitazioni alla responsabilità del concessionario del pubblico servizio, quando vengano in concreto enunciate in sede normativa, oltre a dover trovare, per la loro incidenza nella sfera dell'autonomia privata, un adeguato supporto nella legge o in altra fonte primaria, devono, in ogni caso, essere tali da garantire un ristoro serio e non fittizio del danno subito dall'utente per colpa del concessionario.

Nella specie, la deroga al principio di responsabilità prevista a favore della società concessionaria del servizio telefonico dall'art. 6 del d.P.R. n. 156/1973 per l'ipotesi di omessa inserzione del nominativo dell'utente nell'elenco ufficiale degli abbonati (nonché, per chi la ritenga applicabile alla fattispecie, dall'art. 25 del d.m. 11 novembre 1930, recepito dall'art. 2 di tale d.P.R.) consente alla stessa di sottrarsi — anche se il fatto è dovuto a sua colpa — ad ogni obbligo di risarcimento.

La deroga così apportata al principio della piena risarcibilità per i danni dovuti a colpa appare tale da alterare, per l'insussistenza del ristoro, l'equilibrato componimento degli interessi riferibili alle parti del contratto di utenza, non trovando — d'altro canto — una ragionevole giustificazione nelle esigenze proprie del servizio pubblico.

Poiché la controversia all'esame di questo collegio non può essere decisa indipendentemente dalla risoluzione di tale questione di legittimità costituzionale (dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, nella parte in cui dispone che la società concessionaria del servizio telefonico non è tenuta al risarcimento dei danni nei confronti dell'utente per la mancata inserzione — dovuta a sua colpa — del nominativo medesimo nell'elenco ufficiale degli abbonati; nonché dell'art. 25 del d.m. 11 novembre 1930, recepito dall'art. 2 del d.P.R. n. 156/1973, ove si ritenga tale disposizione applicabile anche all'ipotesi di omissione totale del nominativo dell'abbonato nell'elenco suddetto).

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, nella parte in cui dispone che la società concessionaria del servizio telefonico non è tenuta al risarcimento dei danni nei confronti dell'utente per la mancata inserzione — dovuta a sua colpa — del nominativo del medesimo elenco ufficiale degli abbonati, nonché dell'art. 25 del d.m. 11 novembre 1930, recepito dall'art. 2 del d.P.R. n. 156/1973, ove si ritenga tale disposizione applicabile anche all'ipotesi di omissione totale del nominativo dell'abbonato nell'elenco suddetto;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché sia risolta la questione di legittimità costituzionale prospettata;

Sospende il giudizio;

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

Potenza, addì 10 marzo 1994

Il presidente: BORRACCIA

Il cancelliere: CAMPANA

94C0643

N. 345

*Ordinanza emessa il 10 marzo 1994 dal Tribunale di Potenza
nel procedimento civile tra Sole Fortunato e la S.I.P.*

Posta e telecomunicazioni - Esclusione di responsabilità della S.I.P. in caso di omissioni o di errori di numeri, diciture, qualifiche, titoli, indirizzi negli elenchi telefonici (nella specie: omissione del nominativo dell'utente nell'elenco degli abbonati) - Ingiustificata disparità di trattamento tra concessionario del servizio (S.I.P.) e utente anche in considerazione della giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 303 e 1104 del 1988) che ha ritenuto costituzionalmente illegittime norme che prevedevano esoneri di responsabilità dell'Amministrazione postale.

(D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 6; d.m. 11 novembre 1930, art. 25).

(Cost., art. 3).

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile tra Sole Fortunato, rappresentato e difeso dagli avvocati F. Molinari e N. Roccanova, e la S.I.P. — Società italiana per l'esercizio telefonico p.a., rappresentata e difesa dall'avvocato A. Sarli fu F.co;

Esaminati gli atti;

OSSERVA

Con l'atto introduttivo del presente giudizio, Sole Fortunato esponeva che, malgrado egli fosse titolare dell'utenza telefonica contrassegnata con il n. 584115, il suo nominativo non era stato inserito nell'elenco ufficiale degli abbonati al telefono 1984/85 del comune di Senise.

Avendo da ciò riportato notevolissimi danni — stante la sua attività professionale di medico dentista, conveniva in giudizio dinanzi a questo tribunale la S.I.P. — Società italiana per l'esercizio telefonico p.a., con sede in Torino, chiedendo la condanna della convenuta al risarcimento di tali danni.

Costituitasi in giudizio, la S.I.P. contrastava la domanda proposta dall'attore, deducendo — tra l'altro — che, mentre per quanto riguardava l'utenza del dott. Sole relativa allo studio professionale la dicitura riportata sull'elenco

era esatta, quella relativa all'abitazione era stata riportata in maniera inesatta, essendo stata ricompresa nel raggruppamento della lettera «F», a causa dell'inversione del prenome con il cognome.

A fondamento dell'infondatezza della domanda richiamava l'art. 25 del d.m. 11 novembre 1930, in forza del quale la società concessionaria del servizio telefonico non assume alcuna responsabilità in caso di omissioni o di errori di numeri, diciture, qualifiche, titoli, indirizzi ecc. nell'elenco ufficiale degli abbonati al telefono.

Precisatesi le conclusioni definitive, la causa — all'udienza del 3 marzo 1994 — veniva introitata per la decisione.

Premesso che non appare applicabile, nella fattispecie, l'art. 20 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 153 (approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), il quale prevede l'improponibilità dell'azione giudiziaria se prima non sia stato proposto reclamo in via amministrativa e non siano trascorsi sei mesi senza che l'amministrazione abbia provveduto, in quanto tale disposizione — nella sua formulazione letterale — non richiama l'azione generale di danno, ma soltanto le azioni dirette ad ottenere le indennità ed i rimborsi previsti dallo stesso codice postale, si osserva innanzitutto che nessun rilievo può avere nella decisione della presente controversia il nuovo regolamento di servizio per gli abbonamenti telefonici approvato con d.m. 8 settembre 1988 n. 484 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 novembre 1988, n. 268), in attuazione della convenzione tra la S.I.P. ed il ministero delle poste (relativa alla concessione del servizio telefonico in ambito nazionale) approvata con d.P.R. 13 agosto 1984, n. 523; ciò, in quanto la fattispecie portata all'esame di questo collegio esula dall'ambito temporale di efficacia di tale provvedimento.

Ciò posto, si osserva che, a norma dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, l'amministrazione non incontra alcuna responsabilità per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge. La medesima norma è applicabile ai concessionari di servizi.

L'art. 2 dello stesso d.P.R. n. 156/1973, poi, nel far salve le precedenti disposizioni regolamentari fino all'emanazione del nuovo regolamento postale, ha recepito e convalidato i contenuti normativi di tali disposizioni, in quanto compatibili con il nuovo testo unico.

Tra tali disposizioni vi è il citato art. 25 del d.m. 11 novembre 1930 (cui, secondo la Suprema Corte di Cassazione, deve essere riconosciuta natura normativa in forza del rinvio operato dall'art. 88 del r.d. 19 luglio 1941, n. 1190, alle condizioni generali di una polizza di abbonamento da approvarsi con decreto del Ministro per le comunicazioni: Cass. 5 gennaio 1981, n. 20): norma ritenuta dalla giurisprudenza applicabile alle ipotesi (come quella verificatasi nella fattispecie) di omissioni od errori parziali nella trascrizione sull'elenco telefonico delle indicazioni relative all'abbonato (cfr. oltre la già citata Cass. n. 20 del 1981: Cass. 15 luglio 1980, n. 4537. Giur. it. 1981, I, 1, 66, Cass. 25 gennaio 1979, n. 564, ivi, 1980, 156; Trib. Milano 13 giugno 1985, ivi 1987, I, 2, 216).

Tale disciplina, ad avviso di questo collegio, appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, determinando un'ingiustificata disparità di trattamento fra concessionario ed utente, in grado di alterare la natura sostanzialmente privatistica del rapporto tra gli stessi intercorrente, nonché di pregiudicare irragionevolmente l'equilibrato componimento degli interessi posti in gioco attraverso la gestione del servizio.

Con la sentenza n. 303/1988, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 6, 28, 48 e 93 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 «nella parte in cui dispongono che l'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni non è tenuta al risarcimento dei danni, oltre all'indennità di cui all'art. 28, in caso di perdita o di manomissione di raccomandate con le quali siano stati spediti vaglia cambiari emessi in commutazione di debiti dello Stato».

Con la successiva sentenza n. 1104/1988, la stessa Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, lo stesso art. 6 su citato, nella parte in cui dispone che il concessionario del servizio telefonico non è tenuto al risarcimento dei danni per le interruzioni del servizio dovute a sua colpa, al di fuori dei casi e dei limiti fissati dall'art. 89, secondo comma, del r.d. 19 luglio 1941, n. 1198.

Nelle motivazioni di tali pronunce, si è posto in luce come i servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'art. 43 della Costituzione, debbano essere organizzati e gestiti in forma d'impresa, secondo criteri di economicità i quali comportano la conformazione dei rapporti con gli utenti come rapporti contrattuali, fondamentalmente soggetti al regime del diritto privato: di tal che, nell'ordinamento attuale non può più trovare alcuna giustificazione l'esistenza di

un «privilegio del fisco» a favore del servizio pubblico (postale o telefonico), dal momento che tale servizio «non può essere più considerato un bene patrimoniale dell'erario e si configura invece, secondo il criterio organizzativo impartito dall'art. 43 della Costituzione, come un'impresa gestita dallo Stato in regime di monopolio, ossia come una forma di partecipazione dello Stato all'attività economica».

Questo dato, se non conduce di per sé ad escludere la possibilità di configurare, per la responsabilità del concessionario del servizio telefonico, una disciplina speciale, eventualmente ispirata a criteri più restrittivi di quella ordinaria, non consente — per quanto concerne la responsabilità per danni dovuti a colpa del concessionario — deroghe così incisive al regime comune suscettibili di alterare, ai di là di ogni ragionevole giustificazione connessa alle esigenze oggettive del servizio, l'equilibrato componimento degli interessi dell'utente con quelli del concessionario. Le limitazioni alla responsabilità del concessionario del pubblico servizio, quando vengano in concreto enunciate in sede normativa, oltre a dover trovare, per la loro incidenza nella sfera dell'autonomia privata, un adeguato supporto nella legge o in altra fonte primaria, devono, in ogni caso, essere tali da garantire un ristoro serio e non fittizio del danno subito dall'utente per colpa del concessionario.

Nella specie, la deroga al principio di responsabilità prevista a favore della società concessionaria del servizio telefonico dall'art. 6 del d.P.R. n. 156/1973 e dall'art. 25 del d.m. 11 novembre 1930, per l'ipotesi di omissioni od errori parziali nella trascrizione sull'elenco delle indicazioni relative all'abbonato, consente alla stessa di sottrarsi — anche se il fatto è dovuto a sua colpa — ad ogni obbligo di risarcimento.

La deroga così apportata al principio della piena responsabilità per i danni dovuti a colpa appare tale da alterare, per la insussistenza del ristoro, l'equilibrato componimento degli interessi riferibili alle parti del contratto di utenza, non trovando — d'altro canto —, come si è detto, una ragionevole giustificazione nelle esigenze proprie del servizio pubblico.

Poiché la controversia all'esame di questo collegio non può essere decisa indipendentemente dalla risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale (dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, e dell'art. 25 del d.m. 11 novembre 1930, recepito dall'art. 2 di tale d.P.R.), nella parte in cui escludono la responsabilità della società concessionaria del servizio telefonico nell'ipotesi di omissioni od errori parziali nella trascrizione dell'elenco telefonico delle indicazioni relative all'abbonato.

P. Q. M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, e dell'art. 25 del d.m. 11 novembre 1930, nella parte in cui dispongono che la società concessionaria del servizio telefonico non è tenuta al risarcimento dei danni nei confronti dell'utente per le omissioni e gli errori parziali nella trascrizione delle indicazioni relative allo stesso sull'elenco ufficiale degli abbonati;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché sia risolta la questione di legittimità costituzionale prospettata;

Sospende il giudizio;

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

Potenza, addì 10 marzo 1994

Il presidente: BORRACCIA

Il cancelliere: CAMPANA

N. 346

*Ordinanza emessa il 9 marzo 1994 dal pretore di Oristano
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Mastinu Giuseppe ed altro e il sindaco del comune di Solarussa*

Regione Sardegna - Edilizia residenziale pubblica - Provvedimenti del comune dichiarativi dell'annullamento o decadenza dall'assegnazione di alloggi di edilizia popolare - Prevista ricorribilità innanzi al pretore - Conseguente estensione con legge regionale della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria - Incidenza su materia (ordinamento giurisdizionale e regolamentazione processuale) riservata alla esclusiva competenza statale.

(Legge regione Sardegna 4 aprile 1989, n. 12, art. 20, ottavo comma).

(Cost., art. 108).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva di cui al verbale di udienza del 3 marzo 1994, essendo i procedimenti n. 56/94 promosso da Mastinu Giuseppe contro il sindaco del comune di Solarussa e n. 69/94 promosso da Musu Vittorio contro il sindaco del comune di Solarussa connessi sia oggettivamente che soggettivamente, dispone la riunione degli stessi.

Con ricorsi depositati in data 4 febbraio 1994 e 10 febbraio 1994, Mastinu Giuseppe e Musu Vittorio espongono che a seguito dell'accoglimento del ricorso presentato al t.a.r. di Cagliari da parte di tale Pisanu Ignazio contro la graduatoria degli alloggi di edilizia residenziale pubblica del comune di Solarussa, il sindaco provvedeva ad annullare l'assegnazione dei ricorrenti. I ricorrenti proseguivano, affermando che la procedura adottata dal comune era del tutto illegittima per una serie di motivi esposti in ricorso.

Concludevano affermando che, previa sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza del sindaco, il pretore volesse disporre l'annullamento o dichiarare la nullità della impugnata ordinanza.

All'udienza del 3 marzo 1994, il pretore, sentite le parti si riserva di esaminare una possibile questione preliminare circa l'illegittimità dell'art. 20, ottavo comma, della legge regionale del 4 aprile 1989, n. 12.

Va innanzitutto rilevato come questo pretore non possa sospenderne il provvedimento impugnato.

Al riguardo, giova ricordare che il giudice ordinario, per il principio fondamentale dell'art. 4 della legge 20 marzo 1860, n. 2248, all. E sul contenzioso amministrativo può disapplicare ma non revocare, modificare o annullare l'atto amministrativo, e, quindi, sospendere l'esecutorietà.

Pertanto, difetta di giurisdizione a conoscere della domanda di sospensione della ordinanza di annullamento emessa dal sindaco con i poteri conferitigli dall'art. 20 della legge regionale 4 aprile 1989, n. 12.

La disposizione di cui all'art. 20, ottavo comma, della legge regionale 4 aprile 1989, n. 12, sopra menzionata, stabilendo che avverso l'ordinanza di annullamento dell'assegnazione di un alloggio di edilizia economica e popolare è ammesso ricorso secondo il procedimento previsto dagli ultimi tre commi dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, che prevedono il rimedio dell'opposizione dinanzi al pretore, violerebbe il principio della riserva di legge statale in materia giurisdizionale, esorbitando dalla sfera delle potestà legislative di spettanza regionale, risultando pertanto in contrasto con il principio della riserva di legge statale in materia giurisdizionale sancito dall'art. 108 della Costituzione.

È appena il caso di osservare che tale questione è già stata sollevata altre volte con riferimento alla legge prov. Bolzano, alla legge reg. Piemonte e alla legge reg. Puglia ed è stata ritenuta fondata in quanto la legge regionale, ancorché riproduttiva della disposizione dell'art. 11, terzo comma, del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, comportando una indebita novazione delle fonti normative, interferisce con la normativa sull'ordinamento giurisdizionale e sulla regolamentazione processuale dei giudizi dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria o al giudice amministrativo, attribuita alla competenza del legislatore statale dall'art. 108 della Costituzione.

P. Q. M

Rigetta l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato;

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

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, ottavo comma, della legge regionale 4 aprile 1989, n. 12, in riferimento all'art. 108 della Costituzione;

Dispone la sospensione del giudizio in corso fino alla pronuncia della Corte costituzionale;

Manda la cancelleria a notificare la presente ordinanza alle parti ed al presidente della giunta regionale e darne comunicazione al presidente del consiglio regionale.

Oristano, addì 9 marzo 1994

Il pretore: SABRINA

N. 347

*Ordinanza emessa il 29 marzo 1994 dal pretore di Catania
nel procedimento penale a carico di Moudouch Mohamed*

Leggi penali - Leggi penali finanziarie - Prevista applicabilità ai fatti commessi durante la loro vigenza ancorché le disposizioni medesime siano state successivamente abrogate o modificate - Lamentata violazione del principio di stretta legalità nel quale deve essere compreso anche quello della non ultrattività delle norme penali.

(Legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 20).

(Cost., art. 25).

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento penale nei confronti di Mohamed Moudouch imputato del delitto previsto e punito dagli artt. 25, 282, 301 e 304 del t.u. del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43.

I. — La sentenza della Corte costituzionale del 6 giugno 1974, n. 164, e l'interpretazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

La Corte costituzionale con sentenza del 6 giugno 1974, n. 164, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (nella parte in cui prevede che le disposizioni penali delle leggi finanziarie si applicano ai fatti commessi quando tali disposizioni erano in vigore, ancorché le disposizioni medesime siano abrogate o modificate al tempo della loro applicazione) in relazione all'art. 3 della Costituzione, avendo ritenuto che la deroga apportata ai principi comuni in tema di successione di leggi penali non crea irrazionali disparità di trattamento fra i contravventori, essendo la norma ispirata alla tutela dell'interesse primario alla riscossione dei tributi (che è costituzionalmente differenziato ed esige una tutela particolare) e non esistendo alcun ostacolo di carattere costituzionale, poiché l'art. 25, secondo comma, della Costituzione vieta la retroattività della legge penale, ma non concerne l'ultrattività, che è disciplinata dall'art. 2 del c.p.

La Corte ha quindi aderito a quella dottrina secondo cui la garanzia costituzionale investe le leggi contenenti nuove incriminazioni (e in forza di una interpretazione letterale e razionale dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, le leggi modificatrici *in peius* di un'incriminazione precedente) e non le leggi abrogatrici, la cui efficacia retroattiva, non contenendo né un precetto penalmente sanzionato, né una sanzione penale, senza essere ovviamente imposta, è consentita tuttavia ai sensi dell'art. 75, terzo comma, della Costituzione (cfr. Padovani, Foro italiano '75, parte prima, pag. 30).

Altra dottrina sostiene invece che il principio base che regola la successione delle leggi è quello del *favor libertatis*, di cui l'irretroattività è uno dei corollari: il legislatore costituente, come risulta anche dai lavori preparatori, avrebbe inteso fare un'applicazione particolare del principio sovraordinato riguardante la maggiore tutela della libertà del cittadino. Ne consegue che le norme che contrastano col principio di irretroattività, ma si ispirano direttamente al *favor libertatis* non solo non sono in contrasto con la Costituzione, ma sono materialmente costituzionali, in quanto concernono i diritti fondamentali dei cittadini (Pagliaro, Enc. diritto, Voce Legge penale nel tempo, pagg. 1064 e segg.).

Orbene, se si preferisce quest'ultima interpretazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, dovrebbe concludersi che «l'esistenza di un fondamento astrattamente giustificativo qual è l'interesse fiscale particolarmente tutelato dalla Costituzione, assunto dalla Corte quale supporto di una ragionevole differenziazione di trattamento tra autori di reati comuni ed autori di reati tributari rispetto alla retroattività della legge penale più favorevole, non avrebbe nessuna forza di resistenza, qualora la questione di legittimità venisse imposta in rapporto all'art. 25, secondo comma, della Costituzione interpretato secondo l'ampia portata della quale si è detto» (Bricola, Commentario alla Costituzione, pagg. 284-285).

Si pone però a questo punto il problema se la Corte costituzionale, la cui funzione di controllo sulla attività legislativa ha natura giurisdizionale e deve quindi strettamente attenersi alle norme che assume a paradigma di controllo, possa adottare questa ultima interpretazione (cfr. sul punto cfr. Cheli, Atto politico e funzione di indirizzo politico, Milano, 1968, pag. 100).

Al riguardo va osservato che l'interpretazione delle norme costituzionali è condizionata dalla loro particolare natura, poiché la Costituzione si raccoglie intorno ad un nucleo centrale costituito dai principi che più direttamente esprimono quei valori politici in cui trova il suo fondamento.

A questi ultimi, quindi, che possono essere formulati espressamente nel testo scritto o esservi impliciti, deve fare riferimento, ed in particolare non ai fini delle forze che in un dato momento sono depositarie del potere, bensì a quelli che appaiono i motivi essenziali del regime politico, come si sono affermati storicamente e come si sono venuti traducendo sul piano giuridico (Pierandrei, *L'interpretazione della Costituzione*, Studi in onore di Rossi, pagg. 496-497).

Orbene, il problema dell'individuazione del nucleo dei principi politici espressi dalla costituzione e della loro rilevanza sul piano del diritto è il problema della costituzione materiale, problema che va affrontato alla radice se si vuol far chiarezza su quello dell'interpretazione costituzionale, che ha una fondamentale importanza per la soluzione della questione che qui interessa.

II. — Sul concetto di costituzione materiale.

La formulazione del concetto di costituzione materiale trae origine dall'esigenza di ricercare il criterio in base al quale assicurare l'unificazione del sistema giuridico (di ricondurre cioè ad unità di sistema il complesso delle norme), non potendo questo trarsi dalle disposizioni inserite nel testo della costituzione che si presenta frammentario o lacunoso (Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, pagg. 83 e segg.), nonché la causa dell'efficacia della costituzione formale, attesi i fenomeni di effettività che si pongono spesso in contrasto con le disposizioni formali. Essa è individuata in un elemento strumentale, la forza politica (negli ordinamenti contemporanei il partito politico), e in un elemento materiale, lo scopo politico che regge l'ordinamento positivo, garantendone la «positività» o vigenza.

Lo scopo, che deve essere così rigido da porsi come punto fermo attraverso le oscillazioni dei rapporti di forza, ma anche così elastico da consentire gli adattamenti richiesti, è assunto attraverso una norma (la norma di scopo) nella costituzione e predisposizione il contenuto delle disposizioni formali, ma opera anche in maniera immediata e diretta.

Il rapporto tra costituzione materiale e costituzione formale è normalmente di corrispondenza, nel senso che la seconda tende a rispecchiare l'ordine sottostante, essendo espressione di una situazione di equilibrio che tende a stabilizzare e a garantire.

Variando però i rapporti di forza ed avendosi un contrasto tra costituzione scritta e costituzione materiale, prevale quest'ultima, essendo l'unica, per essere effettivamente vigente, cui possa spettare carattere giuridico (Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940, pagg. 84 e segg.).

Ne consegue pertanto che le disposizioni formali sono valide solo e nei limiti in cui non contrastano con la norma contenuta nel fine fondamentale e che da parte degli organi dello stato vi è obbligo di applicare la norma che discende immediatamente dal fine dominante, derogando alla legge formale e colmandone eventualmente le lacune.

Questa dottrina ha suscitato notevoli riserve per la natura garantista della costituzione vigente, tanto che si è prospettato il dubbio di una sua possibilità di adattamento ad una concezione del potere diversa da quella del tempo in cui la stessa fu formulata. La costituzione vigente si pone infatti come limite alle forze dominanti, a garanzia dei singoli e delle minoranze e non può quindi basare su di esse la propria vigenza. Né tantomeno può l'interprete rifarsi, in deroga alla legge formale, al fine del partito dominante. D'altra parte, le norme di garanzia, per essere vigenti, dovrebbero costituire il nucleo della costituzione materiale.

Il problema viene superato da quella dottrina che concepisce la norma di scopo come la risultante dei fini delle forze politiche presenti nell'ordinamento e ritrova nel compromesso tra queste l'essenza del fenomeno costituzionale. Le norme di garanzia a tutela dei diritti civili e politici del singolo e dei gruppi (partiti e sindacati) che «istituzionalizzano» nei regimi democratici il compromesso non sono quindi altro che un logico sviluppo della costituzione stessa, anzi la costituzione *tout-court*, unitamente alle norme programmatiche che caratterizzano il regime.

Essa viene definita come «quel complesso di istituti giuridici positivamente validi ed operanti che realizzano un fine politico che è la risultante dei diversi fini perseguiti dalle varie forze politiche in lotta fra loro in un dato paese e in un dato momento storico», sicché sotto questo aspetto può dirsi che tutte le costituzioni sono frutto di compromesso. Mai accade infatti che il fine della forza dominante possa essere attuato integralmente senza interferenze da parte delle altre forze politiche, o per lo meno senza che il partito dominante ritenga di dovere moderare tatticamente o strategicamente, le sue pretese, appunto per evitare le interferenze che sarebbero provocate dalle contropunte in quella parte della pubblica opinione che segue un altro fine.

A questa dottrina può però muoversi l'obiezione che, se è vero che entro certi limiti il partito totalitario è costretto ad apportare al fine politico temperamenti e modificazioni, a tali temperamenti e modificazioni giunge unilateralmente e non attraverso un patto o un compromesso con le altre forze politiche, come del resto viene riconosciuto quando si afferma che comunque il partito quanto meno deve moderare le sue pretese (Barile, *La costituzione come norma giuridica*, pagg. 40-41).

Del resto ciò, a ben vedere, non è negato dalla dottrina criticata, quando sottolinea che lo scopo politico deve essere così rigido da porsi come un punto fermo attraverso le oscillazioni dei rapporti di forza, ma anche così elastico da consentire gli adattamenti richiesti: se infatti lo stato sorge quando una forza politica prevale sulle altre, riuscendo ad imporre la propria forma di ordine (Mortati, *La Costituzione* cit. pag. 76 e 87) è evidente che non sono ammessi compromessi di sorta in ordine al nucleo fondamentale dello scopo politico e che le oscillazioni dei rapporti di forza non possono non coincidere con le maggiori o minori interferenze delle forze politiche su cui è prevalsa.

Non sembra quindi che il compromesso sia di per sé un elemento essenziale della costituzione. Di compromesso invece è la costituzione vigente per scelta delle forze politiche costituenti e le norme che rivelano tale natura sono come è stato esattamente rilevato «quelle che stanno a garanzia dei diritti civili e politici dei singoli e dei gruppi perché rappresentano i limiti posti, (questi sì) per patto espresso, contro il fine per sua natura totalitario del partito dominante, qualunque tinta esso abbia, a garanzia della libera espressione ed attività delle forze di minoranza».

Tali norme però, non costituendo il compromesso la essenza del fenomeno costituzionale, devono essere garantite e tale garanzia è stata raggiunta attraverso una restaurazione dello stato parlamentare, cioè attraverso una strutturazione delle istituzioni costituzionali che trascende le singole forze politiche: alla caduta del fascismo i partiti si costituirono in Comitato di liberazione nazionale ed instaurarono la nuova forma di stato. Segui quindi la specificazione di funzioni e di poteri che strutturò lo stato in modo da attuare il fine di garantire la pluralità dei partiti (questi avrebbero ottenuto in libere elezioni una rappresentanza proporzionale al consenso e il Governo avrebbe dovuto ottenere la fiducia del Parlamento) che, in seno all'ordinamento avrebbero assunto la veste giuridica di associazioni private: non più forze politiche costituenti, ma forze politiche soggette all'ordinamento. Quanto al rapporto tra forze di instaurazione ed organi costituzionali dello stato, la forza politica delle prime si è trasferita interamente nei secondi. I poteri costituzionali sono stati cioè il prodotto della trasformazione del potere originario, attraverso un processo ad esso interno: il C.L.N. si pose come l'organo destinato a sostituire provvisoriamente le camere e si attribuì il potere di designazione del governo della corona; indette le elezioni, il Parlamento, in cui le forze politiche furono rappresentate in proporzione ai suffragi elettorali, prese il posto del C.L.N.

Si è avuta così quella specificazione di poteri e di funzioni cui si è sopra accennato ed a cui si riferisce la dottrina della costituzione materiale (lo stato infatti sorge già quando la forza politica si afferma in maniera costante in seno alla collettività anche al di fuori di una specificazione di funzioni e di poteri).

I poteri costituiti quindi altro non sono che il necessario e stabile assetto che assume il potere originario dopo che è prevalso sulle forze antagoniste e si è posto come governo dello stato.

Il complesso degli organi costituzionali dello stato, oltre che una specificazione delle funzioni statali sono uno strumento per far sì che il fine delle forze dominanti si attui nel rispetto delle garanzie costituzionali.

Anche in questa forma di stato infatti il fine politico delle forze di maggioranza pervade le funzioni dello stato, che sono espressione della funzione di indirizzo politico, ma esso non può operare in maniera immediata e diretta, bensì attraverso il corretto funzionamento degli organismi costituzionali, in particolare attraverso le deliberazioni del Parlamento. Il sistema costituzionale appare così alle forze politiche come limite o garanzia, a seconda che siano di maggioranza o di minoranza.

Consegue da quel che si è detto che il dualismo tra forza politica ed organi dello stato non ha carattere di necessità, ma è proprio di alcune forme storiche di stato totalitario ove la forza costituente, dopo aver espresso gli organi dello stato, a seguito della specificazione di funzioni e di poteri di cui si è parlato, conserva una posizione di preminenza nell'ordinamento.

III. — Istituzione e norme.

Chiarito il rapporto tra forze politiche ed organi costituzionali dello stato e la diversa accezione del termine *forza politica* (che instaura lo stato e che opera all'interno dell'ordinamento), resta da individuare il rapporto tra *istituzione e norma*, per intendere il quale bisogna rifarsi all'origine dello stato parlamentare, essendo lo stato dei partiti un'evoluzione di questo negli stati ove non si è affermato un partito totalitario (come sarà meglio dimostrato in seguito) ed una restaurazione dello stesso ove un partito totalitario si è invece affermato.

A tal fine occorre individuare la forza politica che vi ha dato origine. La dottrina della costituzione materiale infatti individua con riguardo allo stato moderno le forze politiche prima nella monarchia assoluta e poi nel partito, inteso come «associazione che, assumendo come propria una concezione generale comprensiva della vita dello stato in tutti i suoi aspetti, tende a tradurla nell'azione statale» (Mortati, La Costituzione cit. pagg. 84-85). Viene però così saltata quella fase storica dello stato parlamentare in cui i partiti, sorti nel Parlamento, non erano ancora sorti nella società con tali caratteristiche.

Orbene la forza politica che ha dato origine allo stato parlamentare, il cosiddetto terzo stato, aveva la sua sede istituzionale nel Parlamento e fu il progressivo affermarsi della forza politica di quest'ultimo che ha portato ad una diversa forma di stato: dallo stato assoluto in cui tutti i poteri di direzione politica erano concentrati nel sovrano, si passò allo stato costituzionale (in cui il potere del Re era in contrapposizione ad un altro centro di unificazione, il popolo, e il sovrano poteva manifestare la propria fiducia ai ministri anche quando la camera elettiva fosse loro contraria e negare la propria sanzione alle leggi di iniziativa parlamentare) ed infine allo stato parlamentare, quando il Parlamento prevalse definitivamente sulla Corona.

Il mutamento della forma di stato si spiega quindi, sulla base della teoria della costituzione materiale, con la prevalenza di una forza politica, il Parlamento, su un'altra, la corona, a seguito della quale si vennero a creare tra di essi dei rapporti, le cui regole furono determinate dalla posizione di preminenza del primo.

Tali regole, che son denominate convenzioni, non denotano quindi un accordo formale, ma una pratica accettata mediante consenso tacito, sostanzialmente imposto dalla forza politica che è prevalsa: il sovrano è obbligato a scegliere come Primo Ministro il leader del partito che ha vinto le elezioni e a nominare i ministri da esso designati, a seguire le proposte del gabinetto, compresa quella di sciogliere la camera dei comuni, a sanzionare le leggi approvate dal Parlamento e a convocare questo annualmente; il Governo è obbligato a rispondere alla camera elettiva per ciò che attiene alla politica generale e a dimettersi o a chiedere lo scioglimento di tale camera, se questa l'abbia posto in minoranza su una questione di grande rilievo (cfr. Treves, le convenzioni costituzionali, ENC. Dir. pag. 524).

L'ordinamento costituzionale inglese rientra quindi nella categoria della «formazione consuetudinaria» di diritto pubblico; è cioè una struttura istituita senza la previa posizione di una norma che «la crei e la disciplini» e rispetto alla quale la consuetudine è considerata come il complesso dei criteri secondo cui si svolge la sua attività (Orestano, *Dietro la consuetudine*, pag. 528); regola dell'azione degli organi costituzionali che, deriva dalla struttura dell'ordinamento costituzionale, caratterizzato dalla posizione di preminenza del Parlamento. Essa (la regola) è quindi immanente all'istituzione: regola «strutturale» del sistema parlamentare è il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, dovendo l'attività del secondo essere sottoposta al controllo del primo, una volta che questo è prevalso sulla corona; regola «strutturale», derivante dalla struttura collegiale di quest'organo è anche quella sulla formazione delle leggi, cioè la regola della maggioranza, unica forma possibile di deliberazione di un organo collegiale, atteso che la regola dell'unanimità avrebbe un effetto paralizzante.

Sulla base di questa regola, all'interno del Parlamento si sono formati i partiti, rendendosi possibile la precostituzione di una maggioranza di parlamentari con un programma comune.

Con la costituzione dei partiti come organizzazioni agenti in seno alla società che elaborano un programma da tradurre sul piano giuridico-istituzionale si ebbe un ulteriore sviluppo del sistema parlamentare in quanto il partito che ottiene la maggioranza dei seggi può tradurre in leggi il proprio programma.

Il Parlamento e gli altri organi costituzionali non fondano dunque la loro forza politica sui partiti, ma al contrario, la forza politica intesa come potere effettivo, ovvero come sovranità, appartiene agli organi costituzionali dello stato; ed è attraverso questi che i partiti che hanno avuto la maggioranza dei consensi del corpo elettorale possono determinare la politica nazionale: il partito come organizzazione sociale è «forza politica» che elabora un piano di organizzazione della società, ispirata a determinati valori; la trasposizione sul piano giuridico-istituzionale del programma avviene attraverso le regole dell'attività parlamentare, espressione questa della sovranità dello stato. La forza politica è quindi, a livello istituzionale, del Parlamento ed assume come contenuto il programma delle forze di maggioranza.

Viene così ad essere verificato il rapporto tra forze politiche ed organi dello stato e risolto il problema del rapporto tra istituzione e norma.

Dalla analisi che è stata fatta della costituzione inglese, si è visto infatti come essa rientri nella categoria della «formazione consuetudinaria», che può essere considerata come norma e struttura: la struttura crea le norme per le singole componenti (gli organi costituzionali), queste trovano nella struttura la necessità dei loro componenti.

Tali norme possono essere espresse o, come nel caso delle costituzioni consuetudinarie, inesprese.

Però, anche nel caso in cui sono espresse in proposizioni normative, dal sovrano nelle costituzioni ottriate, o dal potere costituente, esse trovano la loro effettività nell'attualità delle strutture costituzionali e solo apparentemente sono espressione di un potere ordinativo (vedi sopra sulla trasformazione del potere costituente nei poteri costituiti).

Bisogna però distinguere tra norme inerenti alla istituzione (quelle che sono state definite norme strutturali e quelle che invece ne costituiscono un ulteriore sviluppo): inerente, ad esempio, alla struttura è la norma fondamentale che riguarda il rapporto di fiducia, espressa, o meglio «dichiarata», nella accezione che ne dà il Romano, all'art. 94, primo comma, della Costituzione, mentre le altre di cui all'art. 94 regolano l'attività degli organi costituzionali in ordine a tale rapporto. Sono queste le norme che ruotano nell'orbita dell'istituzione e del suo principio normativo (il Mortati, nel criticare la teoria del Romano, ha rilevato che «il principio vitale di cui parla quest'ultimo, non potrebbe adempiere alla sua funzione di tenere uniti i vari elementi da cui risulta, non potrebbe formare un sistema, se non fosse (esso stesso norma), norma senza dubbio diversa da quella disciplinante i comportamenti, ma purtuttavia ad esso analoga la funzione» (La Costituzione in senso materiale, *ct.*, pagg. 61 e 62).

IV. — Ordinamento generale e ordinamento consuetudinario.

La concezione istituzionale si adatta quindi all'ordine costituzionale, ove prevale nettamente la organizzazione: le norme (del secondo tipo) sono manifestazioni tardive e sussidiarie che possono mancare e la sanzione è immanente all'ordinamento.

Nelle costituzioni scritte, queste norme, che attuano i principi espressi dalle norme fondamentali che sovrintendono all'attività degli organi costituzionali (e che non sono altro che l'attuazione e lo sviluppo degli stessi), costituiscono propriamente la legge costituzionale o costituzione formale. Sotto questo aspetto, soprattutto nelle costituzioni rigide garantite, tendono a stabilizzare e garantire tali principi, come precisato dal Mortati (vedi supra).

Diversamente deve dirsi dell'ordinamento giuridico generale, cioè l'organizzazione sociale in cui la istituzione consiste, che è posta, come si è visto, dal potere dello stato attraverso la norma (vedi supra a proposito della forza politica che attua il proprio piano di organizzazione della società attraverso l'attività parlamentare). Si spiegano così quelle che sono state definite «felici ambiguità» nell'opera del Romano che lasciano pensare all'ordinamento come a qualcosa di già regolato e sembrerebbero contraddire che il diritto è l'organizzazione sociale materialmente intesa (scopo del diritto è l'organizzazione sociale, l'istituzione esiste e diviene tale in quanto è mantenuta in vita dal diritto (cfr. Modugno, *Enc. del diritto*, Voce Istituzione, pag. 92); le norme, da un lato sono il mezzo di cui l'istituzione si serve, dall'altro sono manifestazioni tardive e sussidiarie che vengono poste eventualmente dopo che l'istituzione si è formata). Alla base di tale ambiguità è la mancata distinzione tra ordinamento generale e ordinamento costituzionale; l'organizzazione, per quanto riguarda i rapporti intersoggettivi, è attuata attraverso le norme e consiste in coordinazione e subordinazione di comportamenti, mentre a livello costituzionale le norme sono espressione dell'organizzazione costituzionale.

Chiarita l'immanenza della norma nell'istituzione, va però rilevato che la teoria istituzionale rispecchia anche gli ordinamenti arcaici, che consistono anch'essi in formazioni consuetudinarie. Se infatti si intende la consuetudine come fatto normativo e se essa si distingue dal costume perché è essenziale alla costituzione ed alla conservazione del gruppo sociale (Bobbio, *La consuetudine come fatto normativo*, Padana, 1942), essa non è altro che quel complesso di comportamenti necessari e quindi doverosi per la costituzione e la conservazione del gruppo sociale. È questo il carattere essenziale della consuetudine, che consiste obiettivamente in una ripetizione costante ed uniforme di comportamenti.

La «giuridicità» quindi, in questi ordinamenti si trova in uno «stato diffuso ed inespresso», in una fase in cui il diritto vive nel concreto storico dell'ordinamento e viene dichiarato in forma precettiva ad opera di giuristi ed esperti che prospettano in termini di «dover-essere» quanto già si verifica nel concreto delle istituzioni, venendo così ad inventare per il futuro il rapporto tra istituzioni e norme. L'attività del giudice non attribuisce quindi valore giuridico, né tantomeno crea le formazioni consuetudinarie (Orestano, *I fatti di normazione nell'esperienza romana arcaica* - Giappichelli 1962, pag. 149), e sarà solo in un secondo momento, nelle fasi più avanzate della civiltà, che da un potere autoritario (sul cui processo di formazione non ci si può soffermare in questa sede) verranno imposti determinati comportamenti per l'organizzazione di un corpo sociale più vasto, sia attraverso atti normativi, sia attraverso la posizione di norme da parte dei giudici attraverso la risoluzione di controversie, che modificano l'originario tessuto normativo. L'osservanza, sia pure non più spontanea, e la ripetizione uniforme e costante di tali comportamenti, non

differisce quindi fenomenologicamente dalla consuetudine se non per il fatto che, invece di essere necessari, o meglio inerenti alla conservazione di una società naturale, si da identificarsi con essa, sono necessari alla conservazione di una società costituita da un potere autoritario. Ordinamenti consuetudinari e non, differiscono quindi solo per dei caratteri secondari, consistendo fondamentalmente entrambi nella ripetizione costante ed uniforme di comportamenti necessari alla conservazione del gruppo sociale.

V. — Sull'interpretazione delle norme ordinarie e delle norme costituzionali.

Le notazioni che precedono consentono di delineare la differenza tra interpretazione delle norme ordinarie e delle norme costituzionali, che è condizionata dalla diversità degli ordinamenti cui appartengono: poiché l'ordinamento generale, negli stati di legislazione, è posto dalle norme scritte (la consuetudine deve essere riconosciuta dalla legge) solo attraverso di esse può essere conosciuto.

L'interpretazione quindi dalle singole norme risale ai principi più generali e, determinati tali principi, si ridiscende alle norme, pervenendo così ad una piena conoscenza del loro significato e della loro portata.

L'ordinamento costituzionale invece non è posto dalle norme, ma pone le norme. Ne consegue che una interpretazione che tenga in considerazione solo le norme espresse e costruisca l'unità del sistema solo attraverso un processo di analisi e generalizzazione di tali norme, come ha osservato il Mortati, incontra la difficoltà «derivante dal fatto che a volte, il testo o le leggi complementari si presentano frammentari o lacunosi, sì che da essi non è dato desumere la disciplina di materia che dovrebbe esservi inclusa, o comunque il criterio capace di ricondurre ad unità di sistema il complesso delle norme» (La Costituzione, cit. pagg. 27 e 28).

Essa non è quindi idonea, di per sé sola, a pervenire ad una precisa conoscenza dell'ordinamento e del pieno significato della portata delle singole norme.

A tal fine bisogna risalire al significato intrinseco del fatto normativo, in cui la costituzione consiste.

Ne consegue che i risultati dell'interpretazione condotta secondo i criteri di cui all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale devono essere riferiti a quello che è stato appena definito il significato del fatto normativo costituzionale e verificare che siano uno sviluppo ed una esplicitazione di questo, perché questo è, come si è visto, il rapporto tra «formazione consuetudinaria» e norma.

Orbene, il significato intrinseco è rivelato dai fini che la trasformazione della forma di stato (da monarchia assoluta a parlamentare) ha inteso realizzare e garantire, per comprendere i quali occorre brevemente delineare la struttura dello stato assoluto. Questo sorse quando la monarchia si pose come centro di unificazione della società medievale, costituendosi come «punto di rannodamento di tutti i comuni e delle loro forze politiche con l'annetterli agli stati generali e ponendosi a capo della gerarchia feudale» (Mosca, Teoria dei governi e stato parlamentare, Milano, pag. 95). Ciò ha comportato l'esercizio di poteri sovrani per l'organizzazione della società su base nazionale e la conseguente limitazione della libertà dei cittadini, giustificata dall'esigenza dell'organizzazione statale.

Tali limitazioni della libertà non erano però strettamente in funzione delle necessità organizzative dello stato, provenendo da un centro di potere che, pur avendo determinato la formazione della società civile su base nazionale, non ne era diretta espressione e risentiva dell'influenza dei ceti legati ai privilegi feudali. Quando il Parlamento, che rappresentava il terzo stato, si pose come forza politica, il potere politico assunse il carattere della rappresentatività: gli organi dello stato furono cioè espressione della società civile.

Ciò però non significa che il potere politico divenne una estrinsecazione dell'istituzione statale, reggendosi questa, al contrario, sul potere statale, come chiarito in precedenza, ma che il governo deve avere la fiducia del Parlamento, cui è attribuita la rappresentanza degli interessi generali.

La funzione del Parlamento è quindi soprattutto quella di determinare la misura dell'imposizione fiscale in ragione delle effettive esigenze dello stato e di individuare quali comportamenti siano contrari all'interesse generale in misura talmente rilevante da porre in pericolo la conservazione ed il progresso della società, sì da rendere necessaria la privazione della libertà, cioè di quel bene fondamentale alla cui tutela è in ultima analisi predisposta la costituzione.

VI. — Il significato del principio di legalità e l'interpretazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Dalle superiori considerazioni derivano due importanti conseguenze: l'esatto contenuto del principio di legalità (privazione della libertà personale in forza di un atto normativo emanato dall'organo che rappresenta gli interessi generali) ed il suo valore normativo. Ciò è stato possibile attraverso una revisione critica del concetto di costituzione materiale che, da un lato ha fatto venir meno le preoccupazioni della dottrina in ordine al riferimento ai fini delle forze

depositarie del potere in un dato momento storico, necessariamente contingenti; dall'altro ha consentito l'esatta individuazione e l'attribuzione del valore di norma a quei motivi essenziali del regime politico (superando l'obiezione rivolta ai Mortati (Guarino, I decreti luogotenenziali. Sulla normatività della costituzione materiale, Foro it., 1947, pag. 118), secondo cui «la volontà delle forze politiche dominanti (concetto da precisare) in tanto ha un rilievo effettivo, in quanto riesce a tradursi in norme appartenenti a fonti formali o si impone di fatto», e fornendo il criterio da cui scaturisce la sostanziale omogeneità fra i due fatti normativi, la cui determinazione si è resa necessaria al fine di evitare che «i tentativi di identificare la materia costituzionale suscitino una impressione di arbitrarietà non essendo diretti da criteri forniti di validità generale... ed (appaiano) inconsapevolmente ispirati a quei presupposti ideologici e politici, che pure teoricamente sono proclamati irrilevanti nel mondo del diritto» (Mortati, La Costituzione, citata pagg. 27 e 28).

Possiamo dunque concludere che il principio di legalità è uno dei cardini dello stato parlamentare ed uno dei principi basilari della costituzione, è connotato allo stato democratico-parlamentare.

Il riferimento ad esso è quindi indispensabile per l'interpretazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione. L'interpretazione della norma sulla base dei criteri di cui all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale porta come si è visto al risultato di estendere la portata della norma solo alle leggi modificatrici *in pejus* di un'incriminazione precedente.

Se si tiene però presente il significato del principio di legalità, può ravvisarsi un espresso richiamo ad esso in seno al precetto che l'art. 25, secondo comma, rivolge all'organo giudicante, il cui valore trascende quello di premessa al precetto stesso: nessuno può essere punito se non in forza di una legge (il fatto che le norme penali possano essere contenute in decreti-legge o in decreti legislativi non contraddice al detto principio, trattandosi di atti aventi forza di legge, soggetti al controllo preventivo o successivo del Parlamento). Il riferimento al significato del principio di legalità si ritrova quindi nella stessa formulazione letterale dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione; se infatti nessuno può essere punito se non in forza di una legge che non sia entrata in vigore prima del fatto commesso, ne deriva che nessuno può essere punito se non in forza di una legge e questo, come si è visto, è il significato del principio di legalità. Ne consegue che la norma può essere espressa nel seguente modo: nessuno può essere punito se non in forza di una legge; la legge deve essere entrata in vigore prima del fatto commesso.

Quest'ultima considerazione è di fondamentale importanza per la natura giurisdizionale del controllo operato dalla Corte sulle leggi poiché l'interpretazione deve seguire i criteri di cui all'art. 12 delle preleggi, muovendo dall'interpretazione letterale e giungendo a risultati che non contraddicano al principio di legalità. In altri termini, se la legge costituzionale è l'esplicazione, lo sviluppo e l'attuazione dei principi costituzionali, il risultato dell'interpretazione della prima non può contraddire i secondi, sicché tra le varie interpretazioni possibili deve essere adottata quella conforme ai principi stessi.

VII. — Principio di legalità e principio della non ultra attività.

Il problema che adesso si pone è se il cosiddetto principio di non ultrattività sia logicamente e letteralmente compreso nel principio di legalità. A tale quesito va data risposta positiva in quanto, fondandosi la legittimazione della potestà punitiva sulla valutazione del Parlamento intorno alla particolare rilevanza che assume la lesione di interessi generali in conseguenza di determinati fatti, quando tale particolare rilevanza non sia più riconosciuta, la potestà non ha più legittimazione, sicché cessano l'esecuzione e gli effetti penali della condanna e non può essere emessa sentenza di condanna anche se i fatti sono stati commessi quando la legge era in vigore.

Chiarito il principio sottostante alla norma, risulta evidente il completo significato della stessa, che comprende anche la non ultrattività: se nessuno può essere punito se non in forza di una legge, nessuno può essere punito se la legge non è in vigore, indipendentemente dal fatto che sia stata abrogata o non sia mai esistita.

Il principio della non ultrattività è dunque intrinseco al principio di legalità. La ragione per cui il legislatore costituente ha reso esplicito solo il principio dell'irretroattività appare evidente se si considera che in caso contrario il giudice, cui è fatto obbligo di applicare la legge in vigore, avrebbe dovuto conseguentemente irrogare la sanzione penale nei confronti del cittadino per un fatto commesso prima dell'entrata in vigore della legge stessa. Tale obbligo quindi, che non esiste per la legge mai emanata od abrogata, andava espressamente escluso.

VIII. — Esclusione del carattere «contingente» delle leggi penali.

Le leggi penali finanziarie d'altra parte non possono essere considerate «leggi contingenti» equiparabili sotto il profilo dell'efficacia nel tempo alle leggi eccezionali (né la Corte ha argomentato in tal senso nella citata sentenza),

perché legate alle mutevoli esigenze fiscali dello stato e destinate quindi a modificarsi frequentemente nel tempo in quanto tutte le leggi dello stato hanno tali caratteristiche «(sorgendo) sempre in occasione di una data necessità sociale da tutelare (durando) finché questa necessità esista e (cessando) per abrogazione quando questa scompare». (App. Bari 13 agosto 1925, Foro it., 1926 II, 77).

Orbene, tale caratteristica nelle leggi penali è forse ancor più evidente se si considera che vengono emanate quando il Parlamento ritiene particolarmente lesivi dell'interesse generale determinati comportamenti, sicché la sanzione penale è legata a due condizioni: la lesione dell'interesse generale e la valutazione della particolare rilevanza della stessa da parte dello stato, anche se l'intrinseca natura antisociale di molti fatti, rende obbligata la scelta del Parlamento.

IX. — Non manifesta infondatezza e rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge n. 4/1929 in relazione all'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Per le superiori considerazioni la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, nella parte in cui prevede che le disposizioni penali delle leggi si applicano ai fatti commessi quando tali disposizioni erano in vigore, ancorché le disposizioni medesime siano abrogate o modificate al tempo della loro applicazione, in relazione all'art. 25, secondo comma, della Costituzione interpretato alla luce dei criteri sopra richiamati, non appare manifestamente infondata.

La questione è altresì rilevante in quanto, essendo stata in esito al dibattimento raggiunta la prova che l'imputato ha commesso il fatto (contrabbando di Kg 1,6 di tabacchi lavorati esteri in data 24 novembre 1992) ai sensi dell'art. 20 della predetta legge, dovrebbe applicarsi la sanzione della multa prevista dall'art. 282 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, pur essendo quest'ultimo stato modificato dalla legge 28 dicembre 1993, n. 562, che non prevede più come reato le violazioni finanziarie punite con la sola multa, nonché dalla legge 18 gennaio 1994, n. 50, che prevede come reato il contrabbando di tabacco lavorato estero in quantità superiore ai Kg 15.

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. 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, in relazione all'art. 25, secondo comma, della Costituzione;

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

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e all'imputato e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Catania, addì 29 marzo 1994

Il pretore: COSTA.

94C0646

N. 348

Ordinanza emessa il 12 aprile 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Vona Alberto

Processo penale - Procedimenti speciali - Richiesta di applicazione della pena da parte dell'imputato - Dissenso del p.m. per mancato risarcimento alla parte civile - Preclusione per il g.i.p. di esercitare, all'udienza preliminare, il potere di giurisdizione e di valutare la congruità della pena - Lesione del principio di libertà e di autonomia del giudice - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 448, primo comma, ultima parte).

(Cost., artt. 3, 24 e 101, secondo comma).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza — ex art. 23 cpv., della legge 11 marzo 1953, n. 87 — nel procedimento penale sopra indicato a carico di Vona Alberto, nato a Milano il 25 settembre 1953 ed elettivamente domiciliato presso

lo studio del suo difensore di fiducia avv. Sergio Ramajoli, via Podgora n. 13, Milano, difeso ed assistito, di fiducia, dall'avv. Sergio Ramajoli, via Podgora n. 13, Milano, imputato:

A) del delitto di cui all'art. 521, 61, n. 9, del c.p. perché nella qualità di medico convenzionato presso la u.s.s.l. 75 specialista in ginecologia, e quindi incaricato di pubblico servizio, compiva sulla paziente Arcari Silvia atti di libidine diversi dalla congiunzione carnale, consistenti nello sfregare il proprio pene sulla gamba della Arcari, sdraiata nuda sul lettino, raggiungendo l'orgasmo. In Milano il 21 luglio 1993.

B) del delitto di cui all'art. 323, 61, n. 2, del c.p. perché, nella qualità di cui al capo precedente, al fine di procurarsi un ingiusto profitto non patrimoniale, consistente nel commettere gli atti di libidine descritti al capo A) o comunque per arrecare ad Arcari Silvia un danno ingiusto, abusava del suo ufficio di medico ginecologo convenzionato, abuso consistito nel visitare la predetta Arcari presso la u.s.s.l. 75/II fuori dai previsti orari di ambulatorio nonché non pretendendo dalla stessa il versamento del previsto ticket sanitario e nell'utilizzare i locali e le apparecchiature della struttura poliambulatoriale di via Livigno messi a sua disposizione dalla pubblica amministrazione.

Con l'aggravante di avere commesso il fatto per eseguire il reato di cui al capo A). In Milano il 21 luglio 1993.

Parte civile: Arcari Silvia, nata a Torino il 23 maggio 1965 residente in via Tagliamento n. 11, Milano elettivamente domiciliata presso lo studio del suo difensore di fiducia e procuratore speciale avv. Milena Mottalini, viale Regina Margherita n. 26, Milano, difesa ed assistita, di fiducia dall'avv. Milena Mottalini, viale Regina Margherita n. 26, Milano.

A scioglimento della riserva formulata all'udienza preliminare del 30 marzo 1994,

OSSERVA

Rilevato che, con atto del 25 marzo 1994, l'imputato, in relazione ai reati ascrittigli, ha avanzato richiesta ex artt. 444 e segg. del c.p.p. di applicazione della pena di anni uno, mesi quattro e giorni ventidue di reclusione, previa concessione delle circostanze attenuanti generiche, da considerarsi equivalenti alla contestata aggravante, nonché della diminuzione del rito, pena così determinata: pena base per il più grave reato sub a), anni due di reclusione, aumentata per la continuazione ad anni due e mesi uno di reclusione, ridotta di 1/3 per il rito; con il beneficio della sospensione condizionale della pena;

Rilevato che il p.m., in sede di udienza preliminare in data 30 marzo 1994, non ha prestato il proprio consenso;

Rilevato che, a questo punto, sulla base della legislazione vigente, al g.i.p. è preclusa ogni valutazione in ordine alla congruità della pena richiesta;

Rilevato che, a fronte di tale diniego del p.m., la difesa dell'imputato ha sollevato eccezione di incostituzionalità dell'art. 448, primo comma, ultima parte, del c.p.p., laddove non prevede che il giudice per le indagini preliminari possa pronunciare sentenza «quando ritiene ingiustificato il dissenso del p.m. e congrua la pena richiesta dall'imputato», in relazione agli artt. 101, secondo comma, 3 e 24 della Costituzione;

Rilevato che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione di detta questione di legittimità costituzionale, ben potendo ritenere questo g.i.p. congrua la pena richiesta dall'imputato ed ingiustificato il dissenso del p.m. anche alla luce della sentenza della suprema Corte di cassazione del 9 aprile 1991, ric. Pilotti, che ha stabilito che «ai fini dell'art. 448 del c.p.p., è ingiustificato il dissenso del p.m. motivato esclusivamente con il non avvenuto risarcimento della parte civile»;

Ritenuta siffatta questione non manifestamente infondata per le condivisibili motivazioni espresse nell'istanza del difensore dell'imputato del seguente tenore letterale: «il sottoscritto difensore di Vona dott. Alberto ... deduce ai sensi degli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 c.p.v., della legge 11 marzo 1953, n. 87, questione di legittimità dell'art. 448, primo comma, ultima parte, del c.p.p., laddove non prevede che il giudice per le indagini preliminari possa pronunciare sentenza «quando ritiene ingiustificato il dissenso del pubblico ministero e congrua la pena richiesta dall'imputato».

In ciò si ravvisa un contrasto con i precetti costituzionali di cui agli artt. 101, secondo comma, 3 e 24.

Anzitutto, la norma collide con il principio di indipendenza del giudice nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Se l'art. 104, primo comma, della Costituzione garantisce l'autonomia dell'ordine giudiziario «indipendente da ogni altro potere», con ciò tutelando la magistratura nella sua entità globale, comprensiva anche dell'organo del p.m.

(art. 107, quarto comma, della Costituzione), il richiamato precetto dell'art. 101 c.p.v., statuisce che i giudici, *uti singuli* e nell'esercizio delle loro funzioni (art. 101, primo comma: "la giustizia è amministrata in nome del popolo") "sono soggetti soltanto alla legge".

In sede di elaborazione della norma, la commissione costituyente prima e l'assemblea poi approvarono la proposta dell'on. Grassi, intesa a sostituire alla parola "dipendono" quella "sono soggetti", sembrando "questa espressione giuridicamente più corretta perché non è un rapporto di dipendenza quello che vincola tutti i cittadini alla legge, bensì un senso di soggezione" (in Falzone - Palermo - Cosentino la Cost. della Rep. italiana, Roma, 1969, pp. 323-324).

La disposizione dell'art. 448, primo comma, ultima parte, del c.p.p. confligge nel caso di specie e apertamente, con i principi di libertà e di autonomia del giudice.

È sufficiente riflettere che il diniego espresso dall'organo inquirente all'accoglimento della domanda proposta dall'imputato di "patteggiare" la pena, determina un vero e proprio blocco che preclude al giudice sia il potere istituzionale di accertare una situazione di fatto giuridicamente rilevante (l'entità della pena e la conseguenziale congruità della stessa) sia il potere, altrettanto istituzionale, di decidere in merito.

Il che appare al tempo stesso assurdo e illegittimo, anche perché nella vigenza del codice di rito abrogato, il giudice era tenuto "deve provvedere" o con ordinanza o con sentenza, a pronunciarsi sulle istanze presentate dalle parti private (art. 305, primo e secondo comma).

Se con il codice attuale si è voluto creare un processo di parti e se il giudice, dotato di "terzietà" è, o meglio dovrebbe essere, *super partes*, non gli si può negare l'esercizio del suo potere-dovere decisionale.

Altrimenti, si dovrebbe interpretare il precetto costituzionale, nel senso che il giudice è soggetto non soltanto alla legge ma anche alla volontà manifestata dal p.m.

La disposizione normativa indicata in epigrafe, appare in contrasto anche con il dettato dell'art. 3 della Costituzione.

È fuor di dubbio che nella prospettiva del nuovo codice, si sia attribuita importanza ai riti c.d. alternativi rispetto al procedimento ordinario, si da affermare che i modelli dei procedimenti speciali "dovrebbero, permettendo di adeguare con grande flessibilità la scelta del rito alle peculiarità ed esigenze del caso concreto, coprire una aliquota rilevante di tutto il lavoro giudiziario" (relazione Sen. Cocco sul dis. legge del. in Cass. pen. 1987, p. 455).

Si coglie, in tal modo, in *ratio* logico-giuridica di queste cosiddette "procedure di sfoltimento", atteso che "solo se ad esse si farà un ricorso frequentissimo sarà possibile dispiegare le energie senza impacci laddove si percorrono per intero indagini preliminari, udienza preliminare e dibattimento" (relazione quarto comma perm. rel. Casini) in Atti Cam., IX Leg., disc. e rel. p. 8; V. altresì rel. prog. prel. nella *Gazzetta Ufficiale* 24 ottobre 1988, suppl. ord. n. 2, p. 103).

Se così è, non si capisce la scelta legislativa di limitare al solo giudice del dibattimento o della impugnazione, il potere di decidere "quando ritiene ingiustificato il dissenso del pubblico ministero e congrua la pena richiesta dall'imputato".

Se è vero che, attingendo copiosamente ai principi affermati dalla Corte costituzionale con sentenza 26 giugno - 2 luglio 1990, n. 313 (in Cass. pen. 1990, II, p. 221 e segg.), il giudice per le indagini preliminari non svolge poteri di carattere "notarile" (p. 225), ma esercita funzioni giurisdizionali, tale essendo il controllo sulla definizione del fatto e sul giudizio di bilanciamento delle circostanze (pp. 225 e 226), che sbocca poi nell'accertamento della congruità della pena proposta, e se è altresì vero che il principio proporzionale della pena *ex art.* 27 della Costituzione "vale tanto per il legislatore quanto per i giudici della cognizione, oltre che per quelli dell'esecuzione e della sorveglianza, nonché per le stesse autorità penitenziarie" (p. 229) riesce incomprensibile perché, da tale prerogativa, dovrebbe essere escluso e solo il giudice per le indagini preliminari!

Peraltro, la forma del "patteggiamento" è strutturalmente diversa dalla forma del giudizio abbreviato che postula, per la sua applicabilità, una decisione assumibile "allo stato degli atti" anche se in sede di talune ipotesi si rende necessaria o opportuna la celebrazione del dibattimento.

Il "patteggiamento" presenta un meccanismo operativo più lineare ed un accertamento, da parte del giudice, più semplice perché il giudice prescinde dalla prova del fatto-reato, limitandosi ad una verifica sul *nomen juris*, sulle circostanze del reato e sulla adeguatezza della pena.

Dunque, di tale prerogativa non può essere, razionalmente, privato il giudice per le indagini preliminari.

La domanda dell'imputato affinché il giudice per le indagini preliminari applichi, nei suoi confronti, una determinata pena, costituisce esercizio di una facoltà legittima, in quanto tale prevista dall'art. 444 e segg. del c.p.p.

Il dissenso del p.m. inceppa, però, l'esercizio di tale facoltà, al punto, da renderla improduttiva di effetti giuridici, perché impedisce al giudice un potere di accertamento e di decisione in materia.

Si verifica, pertanto, una lesione del diritto di difesa, perché alla parte (privata) viene impedita la scelta di una forma di procedimento speciale, per il veto che oppone altra parte (pubblica) alla assunzione del rito e alla definizione del procedimento.

L'art. 2, n. 3 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81, indica, come una delle direttive-cardine del processo penale, la partecipazione dell'accusa e della difesa "su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento".

La cosiddetta "eguaglianza delle armi" tra parte privata e parte pubblica non esiste nel caso di specie, anzi sussiste un macroscopico squilibrio di posizioni processuali a scapito dell'imputato ed a vantaggio del p.m. che — a suo piacimento — può negare alla parte privata l'esercizio di una facoltà legittima e al giudice, addirittura, un accertamento sul fondamento di tale facoltà.

A nulla rileva che ciò si verifichi nel corso della udienza preliminare, perché la posizione di parità delle parti è garantita "in ogni stato" del procedimento».

P. Q. M

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

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, il presente provvedimento venga notificato alle parti in causa, ed al p.m., nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ordina che la stessa ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Milano, addì 12 aprile 1994

Il giudice: LAMANNA

94C0647

FRANCESCO NIGRO, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE DEPOSITARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

ABRUZZO

- ◊ **L'AQUILA**
LIBRERIA LA LUNA DI FREEBOOK
Viale Persichetti, 8/A
- ◊ **CHieti**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via A. Moro, 21
- ◊ **LANCIANO**
LITOLIBROCATTA
Via Ranzani, 97/102
- ◊ **PESCARA**
COSTANTINI DIDATTICA
Corso V. Emanuele, 148

BASILICATA

- ◊ **POTENZA**
LIBRERIA PAGGI ROSA
Via Trieste

CALABRIA

- ◊ **CATANZARO**
LIBRERIA NISTICO
Via M. Graco, 99
- ◊ **COSSENZA**
LIBRERIA DOMUS
Via Monte Santo, 51/53

CAMPANIA

- ◊ **ANGRI (Salerno)**
CARTOLIBRERIA AMATO ANTONIO
Via dei Goli, 4
- ◊ **AVELLINO**
LIBRERIA GUIDA 3 S.r.l.
Via Vasto, 15
- ◊ **BENEVENTO**
LIBRERIA LA GIUQUZZARIA
Via F. Paga, 11
LIBRERIA MASONI NICOLA
Viale dei Rettori, 71
- ◊ **CABERTA**
LIBRERIA GUIDA 3 S.r.l.
Via Caduti sul Lavoro, 23/33
- ◊ **BOCCA PONTO**
LIBRERIA GUIDA 3 S.r.l.
Via Sogliuzzo
- ◊ **NAPOLI**
L'ATENEO di Dario Pironi & C.
Viale Augusto, 188/179
LIBRERIA GUIDA 1 S.r.l.
Via Portulano, 20/23
LIBRERIA GUIDA 2 S.r.l.
Via Meritani, 118
LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLLO
Via Caravita, 30
LIBRERIA TRAMA G.
Piazza Cavour, 75
- ◊ **SALERNO**
LIBRERIA GUIDA S.r.l.
Corso Garibaldi, 142

EMILIA-ROMAGNA

- ◊ **BOLOGNA**
LIBRERIA GIURIDICA CERUTI
Piazza Tribunali, 5/P
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Castiglione, 1/C
- ◊ **CARPI**
LIBRERIA R. & G. BULGARIELLI
Corso S. Cabassi, 15
- ◊ **CERENA**
LIBRERIA BETTINI
Via Vescovaldo, 5
- ◊ **FORLÌ**
LIBRERIA MODERNA
Corso A. Diaz, 2/F
- ◊ **MODENA**
LIBRERIA LA GOLIARDICA
Via Emilia Centro, 210
- ◊ **PIACENZA**
NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO
Via IV Novembre, 180

- ◊ **REGGIO EMILIA**
LIBRERIA MODERNA
Via Farini, 1/M

- ◊ **RIMINI (Forlì)**
LIBRERIA DEL PROFESSIONISTA
Via XXII Giugno, 3

FRIULI-VENEZIA GIULIA

- ◊ **PORDENONE**
LIBRERIA MINERVA
Piazza XX Settembre, 22/A
- ◊ **TRIESTE**
LIBRERIA EDIZIONI LINT TRIESTE S.r.l.
Via Romagnà, 30

Lazio

- ◊ **LATINA**
LIBRERIA GIURIDICA LA FORENSE
Via dello Statuto, 28/30
- ◊ **RIETI**
LIBRERIA LA CENTRALE
Piazza V. Emanuele, 8
- ◊ **ROMA**
DE MIRANDA MARIA Pia
Viale G. Cesare, 51/E-F-G
LIBRERIA GABRIELE MARIA GRAZIA
c/o Pretura Civile, piazzale Ciodo
LIBRERIA IL TRITONE S.r.l.
Via Tritone, 81/A
- ◊ **BORA (Frosinone)**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Abruzzo, 4
- ◊ **VITERBO**
LIBRERIA DE SANTIS MARIA
Via Venezia Giulia, 5
LIBRERIA "AR" di MASSI ROSSANA
& C.
Palazzo Uffici Finanziari
Località Fietrere

LIGURIA

- ◊ **CHIAVARI**
CARTOLIBRERIA GIORGINI
Piazza N.S. dell'Orto, 37/38
- ◊ **GENOVA**
LIBRERIA GIURIDICA di M. SERENA
BALDARO & C.
Via XII Ottobre, 172/R
- ◊ **LA SPEZIA**
CARTOLIBRERIA CENTRALE
Via Collil, 8

LOMBARDIA

- ◊ **BERGAMO**
LIBRERIA ANTICA E MODERNA A.
LORENZELLI
Viale Giovanni XXIII, 74
- ◊ **COMO**
LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI
DECA S.r.l.
Via Mantegna, 15
NANI LIBRI E CARTE
Via Cairoli, 14
- ◊ **CREMONA**
LIBRERIA DEL CONVEGNO
Corso Campi, 72
- ◊ **GALLARATE**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Piazza Risorgimento, 10
- ◊ **LECCO**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Corso Mart. Liberazione, 102/A
- ◊ **MILANO**
LIBRERIA CONCESSIONARIA
IPZS-CALABRESE
Galleria V. Emanuele, 11-15
- ◊ **MONZA**
LIBRERIA DELL'ARENGARIO S.r.l.
Via Mantegna, 184
- ◊ **MANTOVA**
LIBRERIA ADAMO DI PELLEGRINI
Corso Umberto I, 32
- ◊ **VARESE**
LIBRERIA PIROLA
Via Albuzzi, 8

MARCHE

- ◊ **ANCONA**
LIBRERIA FOGOLA
Piazza Cavour, 4/5/6
- ◊ **AScoli Piceno**
LIBRERIA PROSPERI
Largo Crivelli, 6
- ◊ **PESARO**
LIBRERIA PROFESSIONALE MARCHI-
GIULIANI
Via Mameli, 34
- ◊ **S. BENEDETTO DEL TRONTO**
LA BIBLIOFILA
Viale De Gasperi, 22

MOLISE

- ◊ **CAMPOBASSO**
CENTRO LIBRARIO MOLISANO
Viale Manzoni, 61/63
LIBRERIA GIURIDICA D.I.E.M.
Via Capriglione, 42-44

PIEMONTE

- ◊ **ALESSANDRIA**
LIBRERIA INT.LE BERTOLOTTI
Corso Roma, 122
LIBRERIA INT.LE BOFFI
Via del Martiri, 31
- ◊ **ALBA (Cuneo)**
CASA EDITRICE ICAP
Via Vittorio Emanuele, 19
- ◊ **BIELLA (Vercelli)**
LIBRERIA GIOVANNACCI
Via Italia, 14
- ◊ **CUNEO**
CASA EDITRICE ICAP
Piazza dei Galimberti, 10
- ◊ **TORINO**
CASA EDITRICE ICAP
Via Monte di Pietà, 20

PUGLIA

- ◊ **ALTAMURA (Bari)**
LIBRERIA JOLLY CART
Corso V. Emanuele, 18
- ◊ **BARI**
CARTOLIBRERIA QUINTILIANO
Via Arcidiacono Giovanni, 9
LIBRERIA PALOMAR
Via P. Amedeo, 178/B
- ◊ **BRINDISI**
LIBRERIA CRISTINA PIAZZO
Piazza Vittoria, 4
- ◊ **CERIGNOLA**
VASCIAVEO ORGANIZZ. COMMERC.
Via Gubbio, 14
- ◊ **MOLFETTA (Bari)**
LIBRERIA IL GHIGNO
Via Campanella, 24

SARDEGNA

- ◊ **CAGLIARI**
LIBRERIA F.LLI DESSI DI MARIO
Corso V. Emanuele, 30/32
- ◊ **ORISTANO**
LIBRERIA MARIO CANU
Corso Umberto I, 19
- ◊ **SASSARI**
LIBRERIA AKA
Via Mazzini, 2/E
LIBRERIA MESSAGGERIE SARDE
Via Roma, 137

SICILIA

- ◊ **ACIREALE**
CARTOLIBRERIA BONANNO MAURO
Via V. Emanuele, 184
- ◊ **CATANIA**
LIBRERIA LA PAGLIA
Via Etna, 383
LIBRERIA S.G.C.
Via F. Riso, 56

- ◊ **GIARRE**
LIBRERIA LA SENORITA
Corso Italia, 132/134

- ◊ **MESSINA**
LIBRERIA PIROLA MESSINA
Corso Cavour, 55

- ◊ **PALERMO**
CARTOLIBRERIA EUROPA
Via Sculi, 68
GICALA INGUAGLIATO G.
Via Villaremosa, 28
LIBRERIA FORENSE
Via Maqueda, 185
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO
Piazza V. E. Orlando, 15/19
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO
Via Ruggero Settimo, 37

- ◊ **TRAPANI**
LIBRERIA LO BUE GIUSEPPE
Via Cascio Cortese, 8

TOSCANA

- ◊ **PIRENZE**
LIBRERIA ALFANI EDITRICE
Via Alfani, 84/86 R
LIBRERIA MARZUCCO DELLA G.P.L.
Via de' Martelli, 23 R
LIBRERIA PIROLA, già ETURRIA
Via Cavour, 48 R
- ◊ **GROSSETO**
LIBRERIA SIGNORELLI
Corso Carducci, 9
- ◊ **LIORNO**
LIBRERIA AMEDEO NUOVA
Corso Amedeo, 23/27
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI IL PEN-
TAFOGLIO
Via Firenze, 4/B
- ◊ **MASSA**
LIBRERIA IL MAGGIOLINO
Via S. Pietro, 1
- ◊ **PISA**
LIBRERIA VALLERINI ANDREA
Via dei Milite, 13
- ◊ **PRATO**
LIBRERIA CARTOLIERA GORI
Via Riccioli, 25
- ◊ **VIAREGGIO**
LIBRERIA IL MAGGIOLINO
Via Puccini, 38

TRENTINO-ALTO ADIGE

- ◊ **TRENTO**
LIBRERIA DISERTORI
Via Diaz, 11

UMBRIA

- ◊ **FOLIGNO (Perugia)**
LIBRERIA LUNA di VERRI & BIBI
Via Gramsci, 41
- ◊ **TERNI**
LIBRERIA ALTERROCA
Corso Tacito, 26

VENETO

- ◊ **CONEGLIANO**
LIBRERIA CARTOLIERA CANOVA
Corso Mezzini, 7
- ◊ **PADOVA**
IL LIBRACCIO
Via Portello, 42
- ◊ **ROVERETO**
CARTOLIBR. PAVANELLO CARLO
Piazza V. Emanuele, 2
- ◊ **TREVISO**
CANOVA SOCIETÀ CARTOLIBRERIA
EDITRICE A.R.L.
Via Calmagliore, 31
LIBRERIA BELLUCCI BENITO
Viale Montebelluna, 22/A
- ◊ **VERONA**
LIBRERIA L.E.G.I.S.
Via Adigetto, 43

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

— presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA, piazza G. Verdi, 10;

— presso le Concessionarie speciali di:

BARI, Libreria Laterza S.p.a., via Sparano, 134 - BOLOGNA, Libreria Ceruti, piazza dei Tribunali, 5/F - FIRENZE, Libreria Pirola (Etruria S.a.s.), via Cavour, 46/r - GENOVA, Libreria Baldaro, via XII Ottobre, 172/r - MILANO, Libreria concessionaria «Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato» S.r.l., Galleria Vittorio Emanuele, 3 - NAPOLI, Libreria Italiana, via Chiela, 5 - PALERMO, Libreria Flaccovio SF, via Ruggero Settimo, 37 - ROMA, Libreria Il Tritone, via del Tritone, 61/A - TORINO, Cartiere Millani Fabiano - S.p.a., via Cavour, 17;

— presso le Librerie depositarie indicate nella pagina precedente.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Marketing e Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10). Le suddette librerie concessionarie speciali possono accettare solamente gli avvisi consegnati a mano e accompagnati dal relativo importo.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1994

Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1994
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1994 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1994

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:
- annuale L. 357.000
- semestrale L. 195.500

Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:
- annuale L. 65.500
- semestrale L. 46.000

Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:
- annuale L. 200.000
- semestrale L. 106.000

Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:
- annuale L. 85.000
- semestrale L. 45.500

Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:
- annuale L. 120.500
- semestrale L. 106.500

Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:
- annuale L. 687.000
- semestrale L. 375.000

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 98.000, si avrà diritto a ricevere l'Indice repertorio annuale cronologico per materia 1994.

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale L. 1.300

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione L. 1.300

Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami» L. 2.550

Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione L. 1.300

Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione L. 1.400

Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione L. 1.400

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale L. 124.000

Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione L. 1.400

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale L. 61.000

Prezzo di vendita di un fascicolo L. 7.350

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHE - 1994 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate L. 1.300.000

Vendita singola: per ogni microfiche fino a 96 pagine cadauna L. 1.500

per ogni 96 pagine successive L. 1.500

Spese per imballaggio e spedizione raccomandata L. 4.000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1993. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%

ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale L. 338.000

Abbonamento semestrale L. 205.000

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione L. 1.450

I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disgiunti, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA
abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 - inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189



* 4 1 1 1 1 0 0 2 5 0 9 4 *

L. 11.700