

1° SERIE SPECIALE

STAMPATO
IN ITALIA

Spedizione in abbonamento postale (50%) Roma

Anno 136° — Numero 5

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° febbraio 1995

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 06681

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 29. Sentenza 12-27 gennaio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Corte dei conti - Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna - Disciplina del controllo preventivo di legittimità - Ambito di giurisdizione della Corte - Presunto contrasto con i principi di autonomia regionale - Istituzione e disciplina dei controlli di gestione interni ed esterni alle amministrazioni regionali - Tutela delle minoranze linguistiche - Uso del decreto-legge per la riforma della Corte - Richiamo alla giurisprudenza costantemente seguita dalla Corte nella materia in esame (v. sentenze nn. 40/1994, 314/1990, 544/1989, 1044 e 302 del 1988, 173/1987, 243 e 184 del 1974 e 39/1971; ordinanze nn. 26 e 24 del 1995, 167/1994, 506, 503 e 330 del 1993) - Carezza di interesse a ricorrere - Censure basate su un equivoco ed erroneo presupposto interpretativo non condivisibile da parte della Corte - Esigenza di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione anche e soprattutto regionale - Discrezionalità legislativa in materia di istituzione dei controlli - Ragionevolezza - Non assimilabilità degli enti locali a quelli dipendenti dalla regione (v. sentenze nn. 164/1990, 114/1986 e 21/1985) - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione - Inammissibilità.

(Legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, primo, secondo, terzo, quarto, quarto ultima proposizione, quinto, sesto, sesto prima proposizione, settimo, ottavo e nono comma, e art. 6, prima e seconda proposizione; d.-l. 15 novembre 1993, n. 453, artt. 1, primo e secondo comma, 2, quarto comma, 7 e 9 convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19; intero testo del d.-l. 15 novembre 1993, n. 453, e relativa legge di conversione n. 19/1994).

[Cost., artt. 3, 5, 77, 97, 100, 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma, 108, 108, secondo comma, 116, 117, 118, 118, primo comma, 119, 125, 125, primo comma, 128 e 130; statuto speciale della regione Veneto, art. 43; statuto speciale regione Valle d'Aosta, art. 2, lettere a) ed f), 3, lett. f), 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 29, 38, 43, 44, 45 e 46; statuto speciale regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1, e 58; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 13, primo comma]

Pag. 11

n. 30. Sentenza 12-27 gennaio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professionisti - Medici esercenti la professione nel campo della medicina del lavoro - Istituzione della nuova figura di «medico competente» - Requisiti richiesti - Progremo svolgimento dell'attività per almeno un quadriennio - Inconferente richiamo alla sentenza n. 100/1989 - Disciplina transitoria - Ragionevolezza - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(D.Lgs. 15 agosto 1991, n. 277, art. 55).

(Cost., art. 3)

» 35

N. 31. Sentenza 12-27 gennaio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Reato di rivolta - Elementi - Locuzione «abbandonandosi ad accessi» - Possibile interpretazione come manifestazione estrema dell'indisciplina - Indeterminatezza della fattispecie penale - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (v. sentenze nn. 122/1993, 248/1989, 89/1984, 79/1982, 49/1980 e 27/1961) - Identità della pena editale in caso di reato commesso con «atti violenti» - Lesioni del bene protetto realizzate con modalità diverse ma omogenee - Ragionevolezza - Pena modulabile da parte del potere discrezionale del giudice - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(C.P.M.P., art. 174, primo comma, n. 3).

(Cost., artt. 3 e 25, secondo comma)

Pag. 38

N. 32. Ordinanza 12-27 gennaio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento - Obblighzioni di gestione insorte nel corso di pregresse procedure di amministrazione controllata - Inclusione tra i debiti di massa soddisfattibili in prededuzione - Disparità di trattamento tra creditori prelatizi antecedenti e creditori sopravvenuti nel corso dell'amministrazione controllata - Non comparabilità delle due categorie di creditori - Ragionevolezza - Esistenza di adeguati rimedi alternativi (v. sentenza 28 dicembre 1970, n. 202) - Discrezionalità legislativa - Manifesta infondatezza.

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 111, n. 1).

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

» 42

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 5 gennaio 1995 (della regione Puglia).

Regione Puglia - Dichiarazione, in base all'art. 5, secondo comma, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, dello stato di emergenza ambientale determinato dall'epidemia di colera, per il periodo dal 27 ottobre 1994 al 31 dicembre 1995, con particolare riferimento ai servizi di approvvigionamento, adduzione e distribuzione idrica di fognature, di depurazione, di recapito delle acque depurate e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani nella regione - Previsione della facoltà del commissario all'uopo delegato dal Governo di adottare provvedimenti in deroga alla normativa, statale e regionale vigente, nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico - Violazione del principio della tassatività dei poteri normativi di urgenza e della insospensibilità dell'efficacia di norme costituzionali in forza di ordinanze amministrative - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di programmi di protezione civile, nonché in materia di: edilizia e urbanistica, tutela ambientale, smaltimento dei rifiuti, inquinamento e tutela delle acque, lavori pubblici ed espropriazioni, assistenza sanitaria ed ospedaliera, avviamento al lavoro, autonomia amministrativa e finanziaria regionale (riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 225/1983, 239/1982, 223/1984, 183 e 210 del 1987, 343/1991 e 418/1992) - Istanza di sospensione.

(D.P.C.M. 8 novembre 1994 e ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994).

(Cost., artt. 1, 5, 11, 70, 76, 77, 97, 117, 118, 119, 129, primo comma, e 133).

Regione Puglia - Richiesta che la Corte sollevi innanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, della legge n. 225/1992 (riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1961, 4/1977, 307/1983 e 201/1987) - Istanza di sospensione.

(Legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5, secondo comma).

(Cost., artt. 1, 5, 11, 70, 76, 77, 117, 118 e 119).

.. Regione Puglia - Richiesta di illegittimità sopravvenuta del d.P.C.M. 8 novembre 1994 e conseguente illegittimità della ordinanza P.C.M. emessa in pari data - Richiesta di illegittimità costituzionale degli artt. 3, quinto comma, e 5, primo comma, della legge n. 225/1992 (riferimenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 15/1982) - Istanza di sospensione.

(D.P.C.M. 8 novembre 1994 e ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994; legge 24 febbraio 1992, n. 225, artt. 3, quinto comma, e 5, primo comma).

(Cost., artt. 1, 5, 11, 70, 76, 77, 97, 117, 118 e 119) Pag. 45

n. 11. Ordinanza del pretore di Cagliari del 15 novembre 1994.

Previdenza e assistenza sociale - Ente nazionale previdenza e assistenza veterinari - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, dell'obbligatorietà dell'iscrizione all'E.N.P.A.V. anche per i medici veterinari già avvalentisi di altre forme di previdenza nonché della nullità dei provvedimenti di cancellazione adottati dall'ente predetto nei confronti dei veterinari obbligatoriamente iscritti all'ente stesso e che si siano avvalsi della facoltà di richiedere la cancellazione ai sensi della normativa precedente (art. 32 della legge 12 aprile 1991, n. 136) - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento e della lesione del principio della certezza del diritto per effetto della retroattività della norma impugnata - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 39/1993, 155/1990 e 349/1985.

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

(Cost., art. 3) » 65

n. 12. Ordinanza del pretore di Pavia del 17 novembre 1994.

Processo penale - Procedimenti speciali - Procedimento per decreto - Requisiti - Lamentata mancata previsione dell'inserimento dell'informazione all'imputato degli oneri di notifica e di sollecitazione di consenso del p.m. che incombono su di lui in caso di richiesta di rito abbreviato contestuale all'atto di opposizione - Incidenza sul diritto di difesa - Eccesso di delega.

Processo penale - Procedimenti speciali - Procedimento per decreto - Richiesta di rito abbreviato contestuale all'opposizione - Lamentata mancata previsione della notifica all'imputato opponente e all'eventuale difensore del decreto emesso dal g.i.p. di fissazione del termine per sollecitare il consenso del p.m. per il rito abbreviato e della decorrenza dello stesso dal momento dell'effettiva conoscenza del provvedimento - Incidenza sul diritto di difesa - Eccesso di delega.

(C.P.P. 1988, art. 460, lett. e), e 464).

(Cost., artt. 24 e 76) » 68

n. 13. Ordinanza della pretura di Rovigo, sezione distaccata di Lendinara, del 5 novembre 1994.

Procedimento civile - Esecuzione forzata - Epropriazione mobiliare - Opposizione di terzo (nella specie: beni mobili pignorati nella casa del genitore convivente) - Limiti della prova testimoniale - Lamentata omessa previsione dell'ammissione della prova per testi diretta ad accertare il diritto dominicale sui beni pignorati quando l'esistenza di detto diritto è verosimile per la qualità di genitore convivente o per la qualità o condizione dei beni pignorati - Irrazionalità - Incidenza sul diritto di difesa.

(C.P.C., art. 621).

(Cost., artt. 3 e 24) » 69

n. 14. Ordinanza del pretore di Cosenza del 29 novembre 1994.

Sanità pubblica - Esecuzione forzata - Azione esecutiva nei confronti delle uu.ss.ll. - Impignorabilità dei fondi di pertinenza di tali enti destinati all'espletamento di servizi essenziali - Irrazionalità - Disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti (enti locali) che versano in identiche condizioni giuridiche, ma la cui disciplina per l'impignorabilità dei fondi è diversa - Incidenza sul diritto alla tutela giurisdizionale dei creditori - Lesione del principio di buon andamento della p.a. per il blocco dei fondi stessi, anche se impignorabili, in caso di sospensione e di opposizione all'esecuzione.

(D.-L. 18 gennaio 1993, n. 9, art. 1, quinto comma, convertito nella legge 18 marzo 1993, n. 67; c.p.c., artt. 615, secondo comma, e 624; legge 18 marzo 1993, n. 67, art. 1, quinto comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 97, primo comma)

Pag. 72

n. 15. Ordinanza del tribunale di sorveglianza di Palermo del 13 ottobre 1994.

Processo penale - Esecuzione della pena - Differimento a tempo indeterminato per le persone affette da HIV e nei casi di AIDS conclamata - Irrilevanza della pericolosità sociale del condannato nonché dell'utilità o del danno per la collettività - Irragionevolezza - Obliterazione della finalità di prevenzione e di rieducazione della pena - Disparità di trattamento tra i condannati malati di AIDS socialmente pericolosi, in particolare tra coloro che non hanno espiato la pena per cui non possono essere sottoposti a misura di sicurezza detentiva e quelli che l'hanno già scontata che invece devono soggiacervi - Subordinazione dei diritti inviolabili della collettività e del diritto alla salute di tutti i cittadini a quello della salute collettiva carceraria.

(C.P., art. 146, primo comma, n. 3).

(Cost., artt. 2, 3, 27, primo e terzo comma, e 32)

» 74

n. 16. Ordinanza della pretura di Milano, sezione distaccata di Legnano, del 22 giugno 1994.

Processo penale - Prova del reato - Diritto dell'imputato e del p.m. alla ammissione della prova contraria - Lamentata omessa revisione di tale potere processuale per la parte civile - Irragionevolezza - Disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa.

(C.P.P., art. 495, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 80

n. 17. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Lazio del 17 ottobre 1994.

Impiego pubblico - Svolgimento di mansioni superiori - Abrogazione della norma (art 4, decimo comma, della legge n. 312/1980) che prevedeva l'inquadramento nella qualifica superiore con la corrispondente trattamento economico - Eccesso di delega.

(D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 74).

(Cost., artt. 76 e 77)

» 81

n. 18. Ordinanza del Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, del 29 aprile 1994.

Impiego pubblico - Dipendenti dell'Ente di sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita nella misura pari al trenta per cento di quella in godimento alla data di cessazione dal servizio anziché nella misura del sessanta per cento come previsto per i dipendenti di altre pubbliche amministrazioni - Disparità di trattamento di situazioni omogenee ed incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata.

Impiego pubblico - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita - Somme dovute - Corresponsione di interessi e rivalutazione - Prevista esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei crediti in questione rispetto ad ogni altro credito ed incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 243/1993.

[Legge 29 gennaio 1994, n. 87, art. 1, primo comma, lett. a), in relazione alla lett. b), stesso articolo e comma, e 2, quarto comma].

(Cost., artt. 3 e 36)

Pag. 84

n. 19. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, del 28 ottobre 1994.

Impiego pubblico - Computo della indennità integrativa nella determinazione della indennità di buonuscita - Prevista automatica estinzione dei giudizi in corso con declaratoria di compensazione delle spese - Compressione della funzione giurisdizionale - Limitazione della garanzia giurisdizionale contro gli atti illegittimi della p.a.

Impiego pubblico - Computo dell'indennità integrativa speciale nell'indennità di buonuscita - Obbligo della presentazione della domanda - Mancata esclusione per i dipendenti già cessati dal servizio i quali abbiano promosso azione giudiziaria al fine del computo predetto - Irrazionalità e disparità di trattamento.

Impiego pubblico - Computo della indennità integrativa speciale - Somme dovute - Corresponsione di interessi e rivalutazione - Prevista esclusione - Disparità di trattamento tra dipendenti collocati in pensione in passato e quelli pensionati nel corrente anno (1994) - Incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata.

(Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 2, quarto comma, 3 e 4).

(Cost., artt. 3, 24, primo e secondo comma, 25, primo comma, 36, 103 e 113)

» 87

n. 20. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Forlì del 9 novembre 1994.

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Irrevocabilità e immodificabilità della stessa, una volta intervenuti richiesta e consenso del p.m. - Irrilevanza della sopravvenienza, prima della decisione, di norma più favorevole al reo (nella specie: sentenza della Corte costituzionale n. 341/1994) - Violazione del principio di eguaglianza.

(C.P.P. 1588, art. 447, terzo comma, ultima parte).

(Cost., art. 3)

» 92

n. 21. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Roma del 19 novembre 1994.

Reati militari - Allontanamento illecito - Sottoposizione a sanzione penale anziché disciplinare anche in caso di condotta non ripetuta - Lamentata omessa previsione della configurabilità di reato penale solo in presenza del requisito dell'abitudine - Irragionevolezza.

(C.P.M.P., art. 147).

(Cost., art. 3)

» 94

n. 22. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Firenze dell'11 novembre 1994.

Reati in genere - Mendicità - Lamentata omessa previsione, quale elemento integrativo del reato, della mancanza di mezzi di sostentamento imputabile a propria condotta dolosa o colposa - Mancato assolvimento dei compiti istituzionali dello Stato - Lesione del principio di risocializzazione e di rieducazione della pena - Violazione del principio di eguaglianza.

(C.P., art. 670, primo comma).

(Cost., artt. 2, 3 e 27, terzo comma)

» 96

N. 23. Ordinanza della pretura di Caserta, sezione distaccata di Marcianise del 16 novembre 1994.

Sicurezza pubblica - Stranieri - Inottemperanza all'obbligo, penalmente sanzionato, di adoperarsi per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente all'esecuzione del provvedimento di espulsione - Genericità della norma che non consente di individuare il fatto previsto come reato - Lamentato contrasto con il principio costituzionale di legalità, tassatività e determinatezza del precetto penale - Incidenza sul diritto di difesa.

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

(Cost., artt. 24 e 25)

» Pag. 98

N. 24. Ordinanza del pretore di Gorizia del 18 novembre 1994.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Ritenuta riconducibilità di detto «istituto di clemenza» alla amnistia - Previsione con decreto-legge - Lamentata mancata osservanza della forma costituzionalmente prevista per la concessione dell'amnistia - Irragionevolezza - Violazione del principio di eguaglianza - Richiamo alla sentenza n. 369/1988.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, art. 1, primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo comma, modificato dal d.-l. 28 ottobre 1994, n. 601, art. 3, quarto comma).

(Cost., artt. 3 e 79)

» 100

N. 25. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Verbania del 17 novembre 1994.

Contenzioso tributario - Obbligo sanzionato (con pena pecuniaria da lire centomila a un milione da irrogare con decreto del Ministro delle finanze) per gli organi di giurisdizione amministrativa, che vengono a conoscenza di fatti che possono configurare violazioni tributarie, di comunicarli al comando della guardia di finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi - Incidenza sul principio dell'indipendenza dei giudici tributari.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 53, terzo comma, aggiunto dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413).

(Cost., art. 108)

» 101

N. 26. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Verbania del 17 novembre 1994.

Contenzioso tributario - Commissioni tributarie - Natura di organo di giurisdizione amministrativa - Esclusione secondo l'interpretazione delle norme che disciplinano il contenzioso tributario contenuta nella pronuncia del Consiglio nazionale forense dell'11 gennaio-28 giugno 1980 che respingeva (sul presupposto della negazione della natura di organi di giurisdizione amministrativa delle commissioni tributarie) il ricorso di un giudice tributario che chiedeva di essere iscritto all'Albo dei procuratori per essere stato magistrato amministrativo - Violazione del principio della tutela giurisdizionale contro gli atti illegittimi della p.a.

Contenzioso tributario - Decreti delegati concernenti disposizioni per la revisione della disciplina e l'organizzazione dello stesso - Statuizione che ne sancisce l'efficacia dalla data dell'insediamento delle commissioni tributarie provinciali e regionali fissata per il 1° ottobre 1993 e poi rinviata al 10 ottobre 1994 - Mancata previsione del rinvio dell'inizio di efficacia solo delle norme incompatibili con le attuali commissioni tributarie - Irragionevolezza della impugnata normativa in quanto, secondo il giudice rimettente, le norme sull'assistenza tecnica, la sospensione dell'atto impugnato e le spese del giudizio potrebbero trovare immediata applicazione.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 1; d.-lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 80, secondo comma, modificato dal d.-l. 30 agosto 1993, n. 331, convertito nella legge 29 ottobre 1993, n. 427).

(Cost., artt. 3 e 113)

» 103

- n. 27. Ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Larino del 19 gennaio 1994.
- Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.Pe.F.) - Redditi di terreni - Tassazione determinata in base al criterio delle risultanze catastali - Mancata previsione della determinazione sintetica del reddito come previsto per i possessori di redditi diversi - Disparità di trattamento di situazioni omogenee e violazione della capacità contributiva.**
- (D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 24 e 30, in relazione al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 38).
- (Cost., artt. 3 e 53) Pag. 105
- n. 28. Ordinanza del pretore di Parma del 26 ottobre 1994.
- Previdenza e assistenza sociale - Pensione di inabilità - Elevazione dei limiti di reddito ostativi al conseguimento delle prestazioni economiche di invalidità - Mancata previsione dell'estensione di detti più favorevoli limiti reddituali al conseguimento della pensione sociale per gli ultrasessantacinquenni - Ingiustificata disparità di trattamento tra i pensionati a seconda del riconoscimento dell'invalidità prima o dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età, attesa anche la mancata considerazione del reddito del coniuge ai fini del computo della pensione di invalidità ma non per la pensione sociale - Violazione del diritto a mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di vecchiaia - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 769/1988 e 88/1992.**
- (Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 26, modificato dal d.-l. 2 marzo 1974, n. 30, art. 3, convertito nella legge 16 aprile 1974, n. 114; d.-l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 14-septies, aggiunto dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33).
- (Cost., artt. 3 e 38, primo comma) » 106
- n. 29. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Roma del 1° dicembre 1994.
- Gratis patrocínio - Processo penale - Patrocínio a spese dello Stato per i cittadini italiani non abbienti - Estensione di detto trattamento anche allo straniero - Impossibilità per il giudice di verificare la veridicità dell'autocertificazione e dell'attestato delle autorità consolari - Ingiustificato regime di privilegio.**
- Gratis patrocínio - Non abbienti - Estensione del beneficio anche allo straniero - Necessità di un'attestazione dell'autorità consolare competente che garantisca che, in base ad accertamenti compiuti, l'autocertificazione dell'interessato sia corrispondente al vero - Lamentata omessa previsione - Lesione del principio di eguaglianza per ingiustificato privilegio dello straniero rispetto al cittadino italiano - Lesione del principio di soggezione del giudice solo alla legge.**
- (Legge 30 luglio 1990, n. 217, artt. 1, sesto comma, e 5, terzo comma).
- (Cost., artt. 3 e 101) » 109
- n. 30. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Campania del 24 marzo 1994.
- Sicurezza pubblica - Nomina a guardia giurata - Revoca obbligatoria in caso di condanna per delitto (nella specie: emissione di assegni a vuoto) - Lamentata omessa previsione del potere del prefetto di valutare la gravità della condotta onde graduarne la sanzione - Irrazionalità.**
- (R.D. 18 giugno 1931, n. 773, artt. 11, ultimo comma, e 138, n. 4).
- (Cost., art. 3) » 112

n. 31. Ordinanza della pretura di Bergamo, sezione distaccata di Treviglio, del 23 aprile 1994.

Reato in genere - Sanzioni sostitutive delle 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 figure criminose contemplate da norme emesse in epoca successiva - Lesione del principio di eguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio del reinserimento sociale del condannato - Richiamo alle sentenze nn. 247 e 249 del 1993.

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

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

Pag. 115

n. 32. Ordinanza del tribunale di Santa Maria Capua Vetere del 12 dicembre 1994.

Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Ipotesi di confisca, a seguito di condanna per particolari reati, di denaro, beni od altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona, risulta essere titolare o averne la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito - Possibilità per l'autorità giudiziaria, in corso di procedimento, avente ad oggetto il reato presupposto, di disporre sequestro preventivo - Irragionevolezza - Lesione del diritto di difesa e del contraddittorio - Violazione del principio di presunzione di innocenza - Incidenza sul diritto di proprietà e su quello di buon andamento dell'attività giudiziaria.

(Legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-*sexies*, modificato dalla legge 8 agosto 1994, n. 501).

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

» 116

n. 33. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Campania del 13 aprile 1994.

Impiego pubblico - Inquadramento nella nona qualifica funzionale - Previsione dell'inquadramento in detta qualifica del personale appartenente al comparto ministeri assunto in esito a concorsi banditi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n. 314, per le qualifiche dell'ex carriera direttiva di consigliere o equiparate e superiori - Mancata previsione altresì dell'inquadramento nella nona qualifica funzionale del personale di segreteria del Consiglio di Stato e dei tt.aa.rr. avente i predetti requisiti - Disparità di trattamento di situazioni omogenee ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 4/1994 di non fondatezza di analoga questione ritenuta dal giudice *a quo* non estensibile alla fattispecie in esame.

(D.-L. 24 novembre 1990, n. 344, art. 7, convertito nella legge 23 gennaio 1991, n. 21, art. 1).

(Cost., artt. 3, primo comma, e 97, primo comma)

» 119

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 29

Sentenza 12-27 gennaio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Corte dei conti - Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna - Disciplina del controllo preventivo di legittimità - Ambito di giurisdizione della Corte - Presunto contrasto con i principi di autonomia regionale - Istituzione e disciplina dei controlli di gestione interni ed esterni alle amministrazioni regionali - Tutela delle minoranze linguistiche - Uso del decreto-legge per la riforma della Corte - Richiamo alla giurisprudenza costantemente seguita dalla Corte nella materia in esame (v. sentenze nn. 40/1994, 314/1990, 544/1989, 1044 e 302 del 1988, 173/1987, 243 e 184 del 1974 e 39/1971; ordinanze nn. 26 e 24 del 1995, 167/1994, 506, 503 e 330 del 1993) - Carenza di interesse a ricorrere - Esigenze basate su un equivoco ed erroneo presupposto interpretativo non condivisibile da parte della Corte - Esiguità di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione anche e soprattutto regionale - Discrezionalità legislativa in materia di istituzione dei controlli - Ragionevolezza - Non assimilabilità degli enti locali a quelli dipendenti dalla regione (v. sentenze nn. 164/1990, 114/1986 e 21/1985) - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione - Inammissibilità.

(Legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, primo, secondo, terzo, quarto, quarto ultima proposizione, quinto, sesto, sesto prima proposizione, settimo, ottavo e nono comma, e art. 6, prima e seconda proposizione; d.-l. 15 novembre 1993, n. 453, artt. 1, primo e secondo comma, 2, quarto comma, 7 e 9 convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19; intero testo del d.-l. 15 novembre 1993, n. 453, e relativa legge di conversione n. 19/1994).

[Cost., artt. 3, 5, 77, 97, 100, 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma, 108, 108, secondo comma, 116, 117, 118, 118, primo comma, 119, 125, 125, primo comma, 128 e 130; statuto speciale della regione Veneto, art. 43; statuto speciale regione Valle d'Aosta, artt. 2, lettere a) ed f), 3, lett. f), 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 29, 38, 43, 44, 45 e 46; statuto speciale regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1, e 58; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 13, primo 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. 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. 1, 2, 7 e 9, nonché dell'atto come tale del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), della legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), nel suo complesso e nella parte in cui converte gli artt. 1 e 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 e degli artt. 3 e 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), promosso con ricorso delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna, notificati il 14 dicembre 1993, l'11 e il 14 febbraio 1994, depositati in cancelleria il 23 dicembre 1993, il 15, 17 e 21 febbraio 1994 ed iscritti al n. 78 del registro ricorsi 1993 ed ai nn. 14, 16, 17, 20 e 21 del registro ricorsi 1994;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta, Renato Fusco e Sergio Panunzio per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e Luigi Manzi per le Regioni Veneto ed Emilia-Romagna e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con tre distinti ricorsi la Regione Valle d'Aosta impugna il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), la relativa legge di conversione 14 gennaio 1994, n. 19, e la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), deducendone, sotto vari profili, l'illegittimità costituzionale.

In ciascuno di tali ricorsi, la Regione ricorrente da conto delle vicende che hanno condotto all'approvazione dei testi normativi impugnati, ricordando, in particolare, che il decreto-legge n. 453 del 1993 segue i decreti-legge nn. 54, 143, 232 e 359 del 1993, tutti non convertiti, dei quali ripropone in massima parte i contenuti. Ad avviso della ricorrente, tali atti appaiono viziati da illegittimità già denunciate a questa Corte con altrettanti ricorsi depositati in seguito all'adozione di ciascuno dei predetti decreti. La stessa Regione ricorda, inoltre, che la legge 14 gennaio 1994, n. 19, ha convertito solo in parte il decreto-legge n. 453 del 1993, segnatamente le disposizioni relative alle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, mentre la disciplina dei controlli amministrativi, stralciata in sede di conversione, ha formato oggetto di un disegno di legge approvato nelle forme ordinarie con la legge 14 gennaio 1994, n. 20.

1.1. — Il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, è impugnato dalla Valle d'Aosta (ric. n. 78 del 1993) nel suo complesso e nei suoi artt. 1, 2, 7 e 9, per contrasto con gli artt. 77, 100, 103, 108, 116 e 125 della Costituzione, nonché degli artt. 2, 3, 4, 29, 38, 43 e 46, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

Con riguardo all'intero testo normativo del decreto-legge n. 453 del 1993, la Regione ricorrente contesta, in primo luogo, la violazione dell'art. 77 della Costituzione, adducendo l'inesistenza dei presupposti di necessità e urgenza che soltanto giustificano, secondo il disposto della Carta costituzionale, il ricorso alla decretazione d'urgenza. Il difetto di tali presupposti si dedurrebbe palesemente, ad avviso della Valle d'Aosta, non soltanto dalla natura delle misure — oltretutto non immediatamente applicabili — disposte con il decreto-legge impugnato, ma anche dalle ripetute reiterazioni delle medesime disposizioni nella forma del decreto-legge, secondo una prassi contraria a Costituzione, vietata anche dall'art. 15, secondo comma, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

A giudizio della Regione, il decreto-legge n. 453 del 1993 violerebbe, inoltre, le riserve di legge imposte dagli artt. 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma, e 108 della Costituzione, recando disposizioni relative a materie — quali l'oggetto e le forme del controllo della Corte dei conti, l'ambito della sua giurisdizione e le sue garanzie di indipendenza — costituzionalmente riservate alla legge formale, alla quale non può essere equiparato, sotto il profilo indicato, il decreto-legge.

Nel considerare, più specificamente, i contenuti normativi del decreto-legge impugnato, la Regione ricorrente osserva che la riforma organica della struttura e del ruolo della Corte dei conti, ivi prevista, violerebbe numerose disposizioni costituzionali: a) l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, il quale, limitandosi a prevedere la possibilità di introdurre con legge una partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, escluderebbe un controllo di gestione sulle regioni e sugli enti locali, non potendo essere assimilati questi agli enti indicati dall'art. 100; b) l'art. 125, primo comma, della Costituzione, dal quale si dedurrebbe un principio di «assettività» dei controlli ivi previsti per le regioni a statuto ordinario, principio che risulterebbe violato dal decreto-legge impugnato là dove estende il controllo preventivo di legittimità anche agli atti delle regioni e degli enti locali; c) l'art. 125, secondo comma, considerato in combinato disposto con l'art. 103 della Costituzione, dal cui insieme si dedurrebbe che un sistema di giustizia amministrativa su base regionale può essere esclusivamente stabilito per la giurisdizione del Consiglio di Stato, e non già per quella della Corte dei conti, come invece dispone il decreto-legge impugnato; d) l'art. 108, secondo comma, della Costituzione, il quale assicura l'indipendenza anche alle giurisdizioni speciali, nonché agli «estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia», indipendenza che sarebbe negata dal disposto dell'art. 2, quarto comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, nella parte in cui prevede che la Corte dei conti possa avvalersi, per adempimenti istruttori, di personale delle pubbliche amministrazioni.

Una censura particolare è poi rivolta dalla Regione ricorrente all'art. 1, secondo comma, del decreto impugnato, che, per quanto riguarda i procedimenti avanti le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, si sarebbe limitato a prevedere il rispetto della normativa in materia di tutela delle minoranze linguistiche soltanto relativamente al territorio della Regione Trentino-Alto Adige, in dispregio dell'art. 38 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, che, in attuazione dei principi dell'art. 6 della Costituzione, sancisce, nell'ambito del territorio della Regione, l'equiparazione della lingua francese a quella italiana.

Tuttavia, la parte più cospicua delle censure dedotte dalla Regione ricorrente concerne le disposizioni relative ai distinti poteri di controllo della Corte dei conti, che, ove fossero considerate come applicabili alla Regione ricorrente, contrasterebbero con i principi di autonomia regionale espressi dallo Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta.

In primo luogo, la ricorrente sottolinea come l'assoggettamento degli atti dell'amministrazione regionale e degli enti locali al controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti determinerebbe una sovrapposizione della nuova disciplina rispetto al regime dei controlli previsto dallo Statuto, regime che costituirebbe un sistema chiuso e inderogabile da parte della legge ordinaria, tassativamente determinato e attribuito ad organi specificamente individuati dallo stesso Statuto. In particolare, per quanto attiene all'individuazione degli atti soggetti al controllo di legittimità, la Valle d'Aosta lamenta che l'art. 7, primo comma, lettera c), includendo in tal novero tutti gli atti normativi a rilevanza esterna, gli atti di indirizzo e gli atti di programmazione comportanti spese, enumera in realtà quei provvedimenti che esprimono più schiettamente l'autonomia regionale; mentre il medesimo art. 7, primo comma, lettere d), f) e g), estendendo il controllo di legittimità ai provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare eccedenti la normale amministrazione, all'autorizzazione concernente la sottoscrizione dei contratti collettivi e ai provvedimenti relativi ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, incide su materie di competenza esclusiva della Regione Valle d'Aosta. A quest'ultimo proposito, la ricorrente prospetta la violazione dell'art. 2, lettere a) e f), dello Statuto di autonomia speciale (che attribuisce alla competenza primaria normativa regionale l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e lo stato giuridico ed economico del personale, nonché le strade e i lavori pubblici di interesse regionale), dell'art. 3, lettera f), dello stesso Statuto (che attribuisce alla competenza normativa concorrente della Regione le finanze regionali e comunali), nonché dell'art. 4 del medesimo Statuto (relativo alle corrispondenti potestà amministrative regionali). Infine, la ricorrente ritiene altrettanto lesiva delle competenze regionali la previsione dell'art. 7, primo comma, lettera l), che rimette all'iniziativa del Presidente del Consiglio l'ampliamento dell'ambito dei controlli in questione. Anzi, precisa la Regione, tale disposizione, insieme a quella dell'art. 7, quarto comma (che consente alle sezioni riunite della Corte dei conti di individuare categorie di atti, che, per il loro rilievo finanziario, debbano essere sottoposti al controllo di legittimità), nel rimettere la determinazione dell'oggetto del controllo alla discrezionalità dell'esecutivo o del medesimo organo di controllo, risulterebbe lesiva anche della riserva di legge stabilita dall'art. 100 della Costituzione.

Sempre sul piano dei poteri di controllo, la Regione Valle d'Aosta contesta che titolare del controllo preventivo di legittimità sia un organo, come la Corte dei conti, non contemplato dal proprio Statuto. Quest'ultimo, infatti, negli artt. 45 e 46 e nelle relative disposizioni di attuazione, poste negli artt. 60 e ss. della legge 16 maggio 1978 n. 196, attribuisce tassativamente la predetta attività di controllo alla «Commissione di coordinamento» ivi prevista.

Oggetto di censura da parte della Valle d'Aosta sono anche le modalità di esecuzione del controllo preventivo di legittimità. In particolare, la ricorrente reputa lesivo della propria autonomia tanto l'art. 7, secondo comma, che fa dipendere l'esecutività dei provvedimenti sottoposti al controllo preventivo dalla mancata declaratoria di non conformità nel termine di trenta giorni, conferendo altresì alla Corte dei conti il potere di sospendere l'esecutività dei provvedimenti con la richiesta di ulteriori adempimenti; quanto l'art. 7, terzo comma, che richiede la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* degli atti sottoposti a controllo.

Considerazioni in gran parte simili a quelle appena esposte vengono svolte dalla Regione ricorrente anche per quanto concerne il controllo successivo di gestione, di cui all'art. 7, quinto comma, sia sotto il profilo della lesione dell'autonomia regionale da parte di una forma di controllo attinente alla valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa, sia sotto il profilo dell'ultronietà di tale controllo rispetto al sistema previsto dallo Statuto. A quest'ultimo riguardo, la ricorrente invoca l'art. 29 dello Statuto, che prevede il controllo del Consiglio regionale sull'attività della Giunta regionale per quanto concerne il bilancio e il rendiconto consuntivo, controllo rispetto al quale quello successivo di gestione previsto dal decreto-legge impugnato apparirebbe una irragionevole duplicazione.

Una ulteriore lesione all'autonomia regionale viene riferita dalla Valle d'Aosta all'art. 7, quinto comma, nella parte in cui riserva alla Corte dei conti, titolare del controllo, la determinazione dei criteri di riferimento del controllo in oggetto.

Per quanto concerne il controllo di gestione sugli enti locali, la Valle d'Aosta, qualora si intenda che tale disciplina sia applicabile nel proprio territorio, prospetta la violazione dell'art. 43 dello Statuto, che attribuisce la materia alla competenza legislativa esclusiva della Regione, ricordando altresì che, nell'esercizio di tale potestà, la stessa Regione ha legiferato, da ultimo, con una legge riapprovata il 16 febbraio 1993 (*recte*, legge regionale 23 agosto 1993, n. 73).

La medesima denuncia di illegittimità riguarda l'art. 7, nono comma, secondo periodo, il quale, nel prevedere il potere della Corte dei conti di richiedere il riesame degli atti ritenuti illegittimi, pare ricomprendere fra questi ultimi gli atti delle amministrazioni assoggettate, ai sensi dell'art. 43, primo comma, dello Statuto, al solo controllo della Regione ricorrente.

Da ultimo, viene sottoposto a censura da parte della Regione ricorrente l'art. 9, il quale contiene l'autoqualificazione del decreto-legge impugnato come portatore di principi aventi valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale. A sostegno di tale censura, la ricorrente adduce l'argomento, utilizzato anche dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale una normativa di dettaglio, che non consente alle Regioni uno spazio normativo sufficiente per l'adattamento della legislazione statale alla specifica realtà locale, non può recare i tratti distintivi delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

1.2. — La Regione Valle d'Aosta impugna anche la legge 14 gennaio 1994, n. 19, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 453 del 1993 (ric. n. 16 del 1994), lamentando che la legge nel suo complesso e nella parte in cui converte gli artt. 1 e 2 appare violare gli artt. 77, 100, 103, 108, 116 e 125 della Costituzione, nonché i principi dello Statuto della Regione della Valle d'Aosta e, in particolare, il suo art. 38. Infatti, la ricorrente ritiene che, poiché le modifiche apportate in sede di conversione non sarebbero emendative dei motivi di illegittimità rilevati in occasione del ricorso nei confronti del decreto-legge n. 453 del 1993, conservino pieno valore le medesime censure sollevate in quella sede in ordine alle disposizioni successivamente convertite.

In particolare, la Regione ripropone la denuncia di violazione dell'art. 77 della Costituzione, per difetto dei requisiti di necessità ed urgenza ivi richiesti, aggiungendo alle ragioni già esposte nel precedente ricorso la considerazione che la parziale conversione del decreto-legge sarebbe sintomo ulteriore di tale vizio, un vizio che, ad avviso della ricorrente, si comunicerebbe anche alla legge di conversione. Inoltre, sempre secondo la ricorrente, sarebbe imputabile anche alla legge n. 19 del 1994 la illegittimità costituzionale, già denunciata con riferimento al decreto-legge n. 453 del 1993, convertito dalla legge impugnata, concernente la violazione delle riserve di legge disposte dagli artt. 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma, e 108 della Costituzione, avendo disciplinato il decreto-legge convertito dall'atto impugnato materie riservate dalla Costituzione alla legge formale.

La Valle d'Aosta riformula, poi, gli stessi dubbi di costituzionalità già prospettati nel precedente ricorso per violazione degli artt. 125 e 108 della Costituzione. La lesione dell'art. 125, secondo comma, della Costituzione, deriverebbe dall'istituzione di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti su base regionale, la quale è stata confermata dall'art. 1, primo comma, della legge n. 19 del 1994, sebbene con l'aggiunta dell'inciso, non rilevante ai fini della presente questione, concernente la salvaguardia delle sezioni regionali già operanti. La violazione dell'art. 108 della Costituzione sarebbe, invece, imputabile all'art. 2, quarto comma, che consente alla Corte dei conti di avvalersi, per adempimenti istruttori, di personale delle pubbliche amministrazioni.

Infine, la ricorrente ribadisce che l'omessa considerazione del territorio della Regione ricorrente da parte dell'art. 1, secondo comma, allorché impone la salvaguardia della tutela dei diritti delle minoranze linguistiche, comporterebbe la lesione dell'art. 38 dello Statuto della Valle d'Aosta, anche in riferimento all'art. 6 della Costituzione.

1.3. — Con un terzo ricorso (ric. n. 17 del 1994) la Valle d'Aosta impugna anche la legge 14 gennaio 1994, n. 20, nei suoi artt. 3 e 6, per violazione degli artt. 3, 100 e 116 della Costituzione, nonché dei principi dello Statuto della Regione della Valle d'Aosta, contenuti negli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 29, 43 e 46. Anche questa volta la Regione ricorrente ripete tutte le censure rivolte, in occasione del ricorso nei confronti del decreto-legge n. 453 del 1993, nei riguardi delle disposizioni sostanzialmente riprodotte dalla legge n. 20 del 1994.

In particolare, dopo aver riproposto il dubbio che le disposizioni contenute nell'art. 3, primo comma, lettera *l*), e terzo comma, essendo estremamente generiche, siano contrastanti con il principio della riserva di legge contenuto nell'art. 100 della Costituzione, la ricorrente, in ordine al controllo preventivo di legittimità, ribadisce che tutto l'impianto di tale potere di controllo della Corte dei conti delineato dalla legge impugnata, ove debba intendersi esteso agli atti della Regione e degli enti locali in essa operanti, risulterebbe lesivo dell'autonomia della ricorrente, poiché si sovrapporrebbe al sistema dei controlli tassativamente previsto dallo Statuto della Valle d'Aosta. A parte il difetto di ragionevolezza ravvisato nell'art. 3, primo comma, lettera *f*), in quanto, a differenza della successiva lettera *g*), non contempla alcun limite di valore per gli atti di quella categoria soggetti al controllo, la ricorrente riformula tutte le altre censure già prospettate contro le norme disciplinanti il controllo preventivo di legittimità in occasione del ricorso contro il decreto-legge n. 453 del 1993, precedentemente illustrato (v. punto n. 1.1.).

Parimenti ripetitive del medesimo ricorso sono anche le censure proposte nei confronti delle disposizioni contenute nell'art. 3, commi quarto e quinto, relative al controllo successivo di gestione, le quali sono ritenute gravemente lesive dell'autonomia regionale, tanto più in considerazione della previsione dell'art. 3, quarto comma, che rimette alla stessa Corte dei conti la determinazione dei programmi e dei criteri di riferimento del controllo. Anche nel ricorso in esame la Regione ribadisce che la disciplina relativa ai controlli, sugli enti locali è attribuita dall'art. 43 dello Statuto alla competenza legislativa esclusiva della Regione e che la autoqualificazione come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, conferita dall'art. 6 ai principi della legge impugnata, non risponde al carattere sostanziale delle norme contestate.

2. — Il Presidente del Consiglio, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, si è costituito in tutti e tre i giudizi, per chiedere che questa Corte dichiari l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con i relativi ricorsi.

Per quel che concerne la contestata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dedotta dalla Valle d'Aosta nei confronti del decreto-legge n. 453 del 1993 e della legge di conversione n. 19 del 1994, la difesa erariale osserva che tale motivo è inammissibile, trattandosi di presupposti la cui ricorrenza è riservata alla valutazione compiuta dal Parlamento al momento della conversione in legge del decreto stesso. Anche il profilo relativo alla violazione della riserva di legge è ritenuto, innanzitutto, inammissibile dall'Avvocatura dello Stato, non coinvolgendo alcuna lesione delle competenze regionali. In ogni caso, lo stesso profilo sarebbe anche infondato, in considerazione della completa equiparazione del decreto-legge alla legge ordinaria anche ai fini dell'osservanza delle riserve di legge.

Inammissibile, per l'assoluta inidoneità delle norme impugnate a ledere l'autonomia regionale, sarebbe anche il profilo di costituzionalità relativo all'art. 125, secondo comma, della Costituzione, poiché concerne disposizioni contenenti una disciplina generale, estesa a tutto il territorio nazionale, sul decentramento della Corte dei conti (decentramento che, come tiene a sottolineare la Presidenza del Consiglio, è già operante in alcune regioni). Analogo esito, secondo l'Avvocatura dello Stato, dovrebbe riguardare l'impugnativa relativa all'art. 1, secondo comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, convertito dalla legge n. 19 del 1994, poiché tale articolo richiederebbe soltanto una disposizione organizzativa che, come tale, non interesserebbe in alcun modo l'uso alternativo della lingua francese nella Valle d'Aosta.

Con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le disposizioni sul controllo preventivo di legittimità, l'Avvocatura osserva che si tratterebbe di un «agglomerato» di questioni poco chiare, e pertanto inammissibili o comunque infondate. In particolare, a proposito della pretesa violazione dell'art. 100 della Costituzione, la difesa erariale contesta che si tratti di una riserva «assoluta», osservando che la disposizione disciplinerebbe con sufficiente determinatezza i «casi» e le «forme» dell'intervento della Corte dei conti.

In ordine ai problemi di coordinamento delle disposizioni impugnate con l'art. 46 dello Statuto della Valle d'Aosta (che attribuisce tutti i controlli sugli atti della Regione ad una «Commissione di coordinamento»), l'Avvocatura, pur riservandosi di produrre successive memorie, ritiene comunque infondata l'impugnazione della disposizione che condiziona l'esecutività dell'atto soggetto a controllo al visto della Corte dei conti, trattandosi di disposizione che ricalca norme, come l'art. 60 della legge n. 196 del 1978, già da tempo operanti nel nostro ordinamento.

Infine, dopo aver prospettato l'infondatezza della censura che considera il controllo sulla gestione come una duplicazione del controllo di opportunità operato dal Consiglio regionale sulla Giunta e dopo aver negato l'autonomia concettuale della contestazione concernente l'art. 6, ritenuta conseguentemente inammissibile, l'Avvocatura fa rinvio ad una memoria successiva per la motivazione della infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati circa la disciplina dei controlli sugli enti locali.

3. — Con un distinto ricorso la Regione Friuli-Venezia Giulia solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi quarto ed ottavo, e 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in riferimento agli artt. 58 e 4, n. 1, dello Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1).

Muovendo dal presupposto che, ai sensi dell'art. 58 dello Statuto, gli atti amministrativi della Regione Friuli-Venezia Giulia sono sottoposti esclusivamente al controllo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti, la ricorrente ritiene illegittima la previsione, contenuta nell'art. 3, commi quarto e ottavo, della legge n. 20 del 1994, che concerne una forma di controllo diversa ed ulteriore rispetto a quella disciplinata dallo Statuto, quale è indubbiamente il controllo di gestione sulla attività amministrativa regionale.

Le medesime disposizioni sarebbero, altresì, costituzionalmente illegittime, perché imporrebbero alla Regione di istituire un organo di controllo interno, in violazione dell'art. 4, n. 1, dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione una competenza primaria in materia di ordinamento degli uffici.

La Regione Friuli-Venezia Giulia censura, infine, l'art. 6 della legge n. 20 del 1994, che qualifica i principi desumibili dalla medesima legge come norme fondamentali di riforma economico-sociale. L'illegittimità di tale previsione deriverebbe dal fatto che il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale è destinato ad operare nei confronti delle competenze legislative delle regioni e non può, invece, incidere sulle norme statutarie e, in particolare, sull'art. 58, che definisce esaurientemente i controlli cui è soggetta l'amministrazione regionale.

4. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri si è costituito in giudizio per chiedere che le questioni prospettate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia siano dichiarate in parte inammissibili e comunque infondate.

L'Avvocatura sostiene che l'art. 58 dello Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia intende, da un lato, escludere ogni controllo di merito sugli atti amministrativi regionali e, dall'altro, porre un rinvio «dinamico» alle leggi statali che disciplinano le funzioni della Corte dei conti, di modo che ogni riforma legislativa introdotta in tale ambito deve ritenersi operante anche nella Regione Friuli-Venezia Giulia. Pertanto, in virtù di tale rinvio «dinamico», il controllo di gestione introdotto dalla legge n. 20 del 1994 sarebbe legittimamente applicabile anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

In riferimento alla questione concernente il vincolo a istituire organi interni aventi compiti di controllo di gestione, l'Avvocatura afferma che la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici deve essere esercitata dalla Regione «in armonia con» e «nel rispetto» di alcuni principi posti dalle leggi statali e che, di conseguenza, la previsione di organi di controllo interno, da parte della legge n. 20 del 1994, non risulta invasiva delle competenze regionali.

Sarebbe, infine, inammissibile, secondo l'Avvocatura, la questione relativa all'art. 6, posto che quest'ultimo articolo non demanda, certo, al legislatore regionale il compito di produrre norme sull'organizzazione e sulle modalità del controllo ad opera della Corte dei conti.

5. — Anche la Regione Veneto, con distinto ricorso, impugna gli artt. 3, quarto, quinto, sesto, ottavo e nono comma, e 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118, 119, 125, primo comma, e 128 della Costituzione.

Dopo avere ampiamente illustrato le più recenti riforme in materia di controlli amministrativi, nell'ambito delle quali si inserisce anche la legge impugnata, la Regione Veneto osserva che il regime dei controlli sull'attività amministrativa delle regioni ordinarie e quello dei controlli sulle amministrazioni statali è nettamente differenziato, essendo il primo disciplinato dall'art. 125 e il secondo dall'art. 100 della Costituzione. In forza di questa differenziazione, il controllo di gestione previsto dalla legge n. 20 del 1994, del tutto legittimo se rivolto alle amministrazioni statali, apparirebbe, invece, incompatibile con la disciplina dei controlli sugli atti regionali, prevista dalla Costituzione.

Più precisamente, la Regione Veneto afferma che l'istituzione e la disciplina del controllo di gestione interno alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali dovrebbero essere rimesse al potere di autoorganizzazione dell'ente di riferimento o, altrimenti, dovrebbero essere disciplinate nei loro tratti fondamentali dal legislatore con normativa primaria *ad hoc*. Al contrario, la scelta operata con l'art. 3, quarto comma, che presuppone l'esistenza di organi di controllo interno sul cui operato è chiamata a vigilare la Corte dei conti senza precisi parametri di riferimento, appare in contrasto con gli artt. 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione.

Quanto al controllo esterno sull'amministrazione regionale (art. 3, comma quarto), la Regione Veneto afferma, anzitutto, che l'istituzione di tale tipo di controllo appare illegittima, perché confliggente con la «tassatività» dei controlli sugli atti regionali, previsti dall'art. 125, primo comma, della Costituzione. La violazione dell'art. 125 della Costituzione ridonderebbe, poi, in una lesione degli artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, dal momento che il controllo della Corte dei conti interferirebbe con la potestà legislativa regionale in materia di organizzazione, oltre che con le funzioni regionali di amministrazione e di gestione finanziaria.

Il medesimo art. 3, comma quarto, lederebbe anche l'autonomia politica della Regione, violando così gli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, là dove affida alla Corte dei conti il compito di predisporre annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo cui dovranno sottostare le amministrazioni regionali.

Anche il quinto comma dello stesso art. 3, il quale prevede che il controllo di gestione concerna «gli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma», violerebbe gli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, poiché, ad avviso della ricorrente, spetta alla Regione, in forza della sua autonomia politica, individuare i tempi e i modi della realizzazione di tali obiettivi.

Inoltre, appare viziato di incostituzionalità anche il sesto comma dell'art. 3, laddove prevede che la Corte dei conti riferisce almeno annualmente ai Consigli regionali gli esiti del controllo di gestione, poiché tale disposizione rende applicabile alle regioni il modello previsto per i rapporti tra Corte dei conti e Parlamento (art. 100 della Costituzione), modello che appare estraneo al sistema dei controlli sugli atti regionali, delineato dall'art. 125 della Costituzione.

La ricorrente contesta, poi, l'ampiezza dei poteri ispettivi attribuiti alla Corte dei conti dall'art. 3, ottavo e nono comma, che comporterebbe una lesione del principio del buon andamento della attività amministrativa delle regioni (art. 97 della Costituzione) e sarebbe del tutto priva di fondamento costituzionale, non potendo essere giustificata sulla base dell'art. 125 della Costituzione.

Parimenti l'art. 6 della legge n. 20 del 1994, secondo il quale le disposizioni della medesima legge sono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, sarebbe contrario agli artt. 97 e 125, primo comma, della Costituzione.

In conclusione, la ricorrente osserva che per introdurre il controllo di gestione sarebbe stato necessario procedere ad una revisione costituzionale o, in ogni caso, predisporre una disciplina differenziata per il controllo sulle amministrazioni regionali. La stessa ricorrente contesta la scelta legislativa di affidare il controllo di gestione alla Corte dei conti, organo che svolge tutt'altro tipo di funzioni e che verosimilmente tenderà a trasformare le responsabilità per la gestione, che dovrebbero avere natura politica, in responsabilità giuridiche, con grave pregiudizio per il buon andamento dell'attività amministrativa.

6. — Costitutosi attraverso l'Avvocatura dello Stato anche nel giudizio instaurato con il ricorso presentato dalla Regione Veneto, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che le questioni siano dichiarate in parte inammissibili e comunque infondate.

Dopo aver contestato che il controllo successivo esterno sulla gestione possa interferire con la potestà legislativa regionale, dato che esso ha per oggetto soltanto l'attività amministrativa, l'Avvocatura dello Stato, in relazione alla questione sulla determinazione dei programmi e dei criteri di controllo da parte della Corte dei conti, afferma che si tratta di una scelta obbligata, considerato che quest'ultima Corte è un organo dotato di autonomia e rilevanza costituzionale.

L'Avvocatura confuta, inoltre, l'affermazione della ricorrente, secondo la quale la realizzazione degli obiettivi posti dalle leggi di principio e di programma, indubbiamente affidata al legislatore e all'amministrazione regionali, impegnerebbe solo la responsabilità politica della Regione, dal momento che, in assenza di dati informativi ricavati da un organo neutrale, quale è appunto la Corte dei conti, la pronuncia del corpo elettorale, con la quale si farebbe valere la responsabilità politica della Regione, sarebbe «cieca» e «manipolabile». In relazione alla censura che riguarda l'ampiezza dei poteri ispettivi della Corte dei conti, l'Avvocatura afferma che essa ha un fondamento costituzionale nell'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

Infine, l'Avvocatura contesta gli argomenti addotti dalla ricorrente circa la pretesa illegittimità dell'art. 6, secondo il quale le disposizioni della legge impugnata costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, riconoscendo, peraltro, che tale disposizione appare superflua e, persino, controproducente.

7. — Con un distinto ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 3, commi quarto, quinto, sesto e ottavo della legge n. 20 del 1994, per violazione dell'art. 100, secondo comma, 117, 118, primo comma, 119, 125, primo comma e 130 della Costituzione.

La ricorrente muove dal presupposto che il controllo di gestione costituisce una nuova disciplina attuativa dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, volta ad affidare alla Corte dei conti il controllo sulla gestione finanziaria degli «enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria». Tuttavia, come le precedenti norme di attuazione dell'art. 100, secondo comma, e in particolare l'art. 13 della legge 21 marzo 1958, n. 259, così le norme impugnate non dovrebbero riguardare le regioni, dato che queste ultime non possono essere considerate «enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria», in virtù dell'autonomia finanziaria loro riconosciuta dalla Costituzione, basata su «tributi propri e quote di tributi erariali», nonché su un demanio e un patrimonio propri (artt. 118 e 119). Inoltre l'art. 125, primo comma, della Costituzione determina in forma «assattiva» i controlli esercitati dallo Stato sulle regioni, implicitamente escludendo ogni altra forma di controllo.

Anche le modalità del controllo sulla gestione, delineate dal quarto comma dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, rivelerebbero l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. La ricorrente afferma che nonostante la denominazione — «controllo di gestione» — in realtà si sarebbe in presenza di un controllo di legalità giuridica e contabile esercitato dalla Corte dei conti. Infatti, il controllo di gestione, finalizzato a verifiche di efficacia e di efficienza, richiederebbe di essere affidato ad organi che agiscono in forma collaborativa e nell'interesse dell'ente controllato. Al contrario, la norma impugnata conferisce alla Corte dei conti — che, tra l'altro, è titolare di una funzione giurisdizionale in materia contabile — un potere di controllo di tipo autoritativo che lede l'autonomia costituzionale delle regioni. Al fine di dimostrare ciò, nell'ambito di tale funzione di controllo meritano di essere ricordati il potere di formulare osservazioni alle amministrazioni interessate, in relazione alle quali le amministrazioni debbono comunicare le misure consequenzialmente assunte (art. 3, sesto comma), e il potere di richiedere alle amministrazioni e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e di effettuare ispezioni e accertamenti diretti (art. 3, ottavo comma). L'illegittimità costituzionale del nuovo sistema dei controlli non sarebbe attenuata, secondo la ricorrente, dal fatto che il quinto comma dell'art. 3 dispone che, nei confronti delle amministrazioni regionali, il controllo di gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma. Al contrario, proprio quest'ultima disposizione rende inequivocabile l'applicabilità del nuovo sistema dei controlli alle amministrazioni regionali, ledendo così la loro autonomia.

Per ragioni analoghe appare illegittima, ad avviso della Regione Emilia-Romagna, anche l'estensione del controllo sulla gestione della Corte dei conti agli enti dipendenti dalla regione e agli enti locali. In questo caso sarebbero lese sia le competenze regionali di controllo sugli enti dipendenti dalla regione, come specificate dall'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, sia le competenze regionali di controllo sugli enti locali, stabilite dall'art. 130 della Costituzione.

Infine la Regione osserva che l'art. 6 — il quale afferma che le disposizioni della legge n. 20 del 1994 costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione — non sembra avere alcun significato: esso avrebbe senso, infatti, solo se le regioni fossero escluse dal controllo disciplinato dalla legge n. 20 del 1994 e fossero chiamate a creare con leggi proprie forme analoghe di controllo.

8. — Costituitasi in giudizio in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Avvocatura dello Stato chiede che le questioni prospettate dalla Regione Emilia-Romagna siano dichiarate infondate.

A differenza della ricorrente, l'Avvocatura dello Stato sostiene che tanto le regioni, quanto gli enti locali debbono essere ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, perché, altrimenti, una quota già oggi prevalente della spesa pubblica rimarrebbe fuori dal controllo di gestione della Corte dei conti. L'Avvocatura contesta anche l'interpretazione dell'art. 125, primo comma, della Costituzione assunta dalla ricorrente ed afferma che il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi regionali (ora ridotto a pochi atti, in seguito ai decreti legislativi 13 febbraio 1993, n. 40 e 10 novembre 1993, n. 479), non esclude affatto il controllo successivo sulla gestione, previsto dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione. Analogamente, in relazione alle censure riguardanti il controllo sugli enti locali, l'Avvocatura sostiene che il controllo successivo sulla gestione non esclude, né comprime, ma semmai stimola la funzione dei comitati regionali di controllo.

Infine, l'Avvocatura precisa che i rilievi formulati dalla ricorrente in ordine all'art. 6 della legge n. 20 del 1994 non costituiscono motivo di doglianza, tanto più che tale articolo non figura tra quelli esplicitamente menzionati dal ricorso come oggetto di impugnazione.

9. — Con due distinte memorie depositate in prossimità dell'udienza, relative ai giudizi instaurati con i ricorsi iscritti nel registro ai nn. 16 e 17 del 1994, la Regione Valle d'Aosta ribadisce le sue richieste, adducendo alcune argomentazioni aggiuntive.

La ricorrente, al fine di dimostrare che l'istituzione di sezioni regionali della Corte dei conti non è consentita dall'art. 125, secondo comma, della Costituzione, ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti, la garanzia del doppio grado di giurisdizione è prescritta dalla Costituzione solo nell'ambito dei giudizi di competenza dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato. La stessa ricorrente afferma, poi, che non può dubitarsi dell'interesse della Regione a prospettare tale questione, posto che la circoscrizione dei nuovi organi giurisdizionali coincide con il territorio regionale e che, quindi, la loro istituzione coinvolge gli interessi della collettività regionale e dell'ente che li rappresenta.

Anche in ordine alle censure relative all'uso del decreto-legge per stabilire la riforma della Corte dei conti, la Regione precisa che l'interesse a ricorrere deriva dallo stretto collegamento con il proprio territorio implicato dalla normativa adottata con la decretazione d'urgenza.

La ricorrente conclude la memoria relativa alla legge n. 19 del 1994, insistendo sulla violazione del principio di indipendenza dei giudici perpetrata dall'art. 2, quarto comma, della legge impugnata, nella parte in cui prevede che la Corte dei conti possa affidare adempimenti istruttori al personale delle pubbliche amministrazioni, e riaffermando la lesione dei diritti delle minoranze linguistiche in Valle d'Aosta realizzata da parte dell'art. 1, secondo comma, della stessa legge, che tutelerebbe soltanto le minoranze linguistiche della Regione Trentino-Alto Adige.

Nella seconda memoria la Valle d'Aosta ribadisce in larga parte le argomentazioni svolte negli atti introduttivi dei giudizi per denunciare l'incostituzionalità del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti regionali, previsto dalla legge n. 20 del 1994.

Per quanto riguarda le censure relative al controllo di gestione, la Regione non condivide l'opinione della Avvocatura dello Stato, secondo la quale tale controllo avrebbe natura giurisdizionale, osservando, in proposito, che quest'ultimo sfocia in relazioni da presentare (almeno) annualmente ai Consigli regionali. La ricorrente insiste, poi, sulla violazione delle proprie competenze in materia di controllo sugli enti locali, ricordando la sentenza n. 21 del 1985 della Corte costituzionale, nella quale si afferma che spetta alle regioni il controllo sugli enti da esse dipendenti.

Infine, la stessa Regione osserva che la qualificazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, operata dall'art. 6, è, secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale, del tutto irrilevante e, comunque, illegittima.

10. — Con due memorie depositate in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato sviluppa alcune argomentazioni relative ai giudizi di legittimità instaurati dalla Regione Valle d'Aosta.

Con la prima memoria l'Avvocatura chiede, anzitutto, di dichiarare inammissibili le questioni relative agli artt. 7 e 9 del decreto-legge n. 453 del 1993, perché le disposizioni impugnate sono state soppresse in sede di conversione.

Quanto alle questioni relative alla legge n. 19 del 1994, l'Avvocatura ne prospetta egualmente l'inammissibilità non ravvisando nelle norme impugnate alcuna possibilità di lesione delle competenze regionali, considerato che tali norme hanno ad oggetto soltanto l'attività giurisdizionale della Corte dei conti, vale a dire un'attività di esclusiva competenza statale. Tuttavia, in via subordinata, l'Avvocatura contesta che le disposizioni impugnate siano intervenute negli ambiti coperti dalle riserve di legge poste dagli artt. 100, 103, secondo comma e 108, secondo comma, della Costituzione e, comunque, afferma che la previsione di una riserva di legge non preclude la produzione di decreti-legge e decreti legislativi, in quanto atti costituzionalmente equiparati alla legge formale del Parlamento.

Ad avviso dell'Avvocatura, poi, l'art. 125, secondo comma, della Costituzione, non solo non impedirebbe, ma addirittura imporrebbe il decentramento regionale della Corte dei conti, poiché tale organo rientrerebbe tra gli organi di «giustizia amministrativa» ivi menzionati.

Infine, sempre secondo la parte resistente, l'art. 1, secondo comma, della legge n. 19 del 1994, non pregiudicherebbe l'applicazione della normativa vigente in Valle d'Aosta a tutela delle minoranze linguistiche, così che la relativa questione risulterebbe inammissibile.

Nella sua seconda memoria, l'Avvocatura dello Stato dubita, anzitutto, che la legge n. 20 del 1994 intenda sostituire la Corte dei conti alla «Commissione di coordinamento» prevista dallo Statuto speciale della Valle d'Aosta per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità sugli atti regionali e su quelli degli enti locali operanti nella Regione stessa. La stessa Avvocatura ripete, inoltre, che la riserva di legge, posta dall'art. 100 della Costituzione, non sarebbe violata dalla facoltà riconosciuta alla Corte dei conti di assoggettare al proprio controllo alcuni atti non indicati dalla legge (art. 3, primo comma), mentre per ciò che attiene alla analoga facoltà riconosciuta al Presidente del Consiglio dei ministri, propone due interpretazioni alternative: o intendere che, nel caso del controllo sugli atti regionali, la facoltà in esame spetti ad un organo regionale oppure ritenere che tale potere debba essere esercitato a salvaguardia dell'interesse nazionale.

In ordine alle censure relative al controllo sulla gestione, l'Avvocatura si limita a ribadire argomenti svolti nel proprio atto di costituzione, rinviando, per il resto, alle osservazioni svolte nella memoria redatta per la controversia promossa dalla Regione Veneto, salva la precisazione che la norma della legge impugnata, la quale stabilisce che la Corte dei conti definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo (art. 3, quarto comma), è volta a circoscrivere, e non già ad estendere, un potere di controllo che per sua stessa natura non si presta ad essere svolto secondo parametri predeterminati dal legislatore.

A proposito del controllo di gestione sugli enti locali, l'Avvocatura afferma che la legge impugnata non altera i sistemi di controllo affidati agli organi regionali, tant'è che già dal 1982 la Corte dei conti esercita un controllo sulle gestioni dei comuni in difficoltà con più di ottomila abitanti, senza che ciò abbia sminuito l'attività degli organi regionali di controllo.

11. — Nella memoria presentata in prossimità dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia, con argomentazioni analoghe a quelle svolte nel ricorso, insiste sulla incostituzionalità del controllo di gestione, ove lo si ritenga applicabile alla medesima Regione, in forza della «tassatività» dei controlli previsti dallo Statuto.

12. — Anche l'Avvocatura dello Stato nella memoria d'udienza relativa al giudizio instaurato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, conferma quanto argomentato nell'atto di costituzione, rinviando, per ulteriori deduzioni, alla memoria relativa alla controversia proposta dalla Regione Veneto.

13. — In una memoria presentata in prossimità dell'udienza la Regione Veneto, dopo aver ripercorso i punti salienti delle argomentazioni svolte nel ricorso, afferma che i dubbi di costituzionalità già prospettati appaiono confermati da alcune recenti deliberazioni della Corte dei conti, dalle quali si evince l'intento della stessa Corte di utilizzare il controllo di gestione come un tramite per valutare anche la conformità a legge di singoli atti ed eventualmente approdare a giudizi di responsabilità.

14. — Anche nella memoria d'udienza relativa al giudizio instaurato dal ricorso della Regione Veneto, l'Avvocatura dello Stato afferma, anzitutto, che la legge impugnata va collocata nel contesto delle più recenti riforme, che hanno drasticamente ridotto l'area del tradizionale controllo preventivo di legittimità. La memoria prosegue ripercorrendo lo sviluppo storico dell'attività della Corte dei conti nei confronti di enti diversi dallo Stato e afferma che l'art. 100 della Costituzione, scritto nell'ottica di uno Stato ancora fortemente centralizzato, non esplicita la obiettività saldativa di tale norma con l'art. 119 della Costituzione, il quale, nell'affidare al legislatore il compito di coordinare la finanza statale con quella regionale e locale, presuppone che il legislatore stesso sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente, l'effettiva situazione della gestione finanziaria degli enti locali.

L'Avvocatura afferma, inoltre, che la legge impugnata risponde all'esigenza improrogabile di introdurre un controllo sulla gestione della finanza regionale e locale, che copre ormai una quota ingente della spesa pubblica. Su questo punto, la parte resistente precisa che il controllo di gestione non può essere annoverato tra i controlli giuridici veri e propri, per il semplice fatto che non produce effetti giuridici e ha ad oggetto l'attività e non invece i singoli atti amministrativi. Data questa peculiare natura del controllo di gestione, il principio di «tassatività» dei controlli di legittimità sulle regioni non può risultare violato dalla legge impugnata.

Infine, l'Avvocatura osserva che il legislatore si è preoccupato di limitare il controllo della Corte dei conti nei confronti delle regioni, prevedendo che esso copra solo gli ambiti maggiormente connotati dal dovere di cooperazione fra Stato e regioni, tant'è che esso deve svolgersi in riferimento agli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma (art. 3, comma quinto).

15. — Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ritiene priva di sostanza giuridica la deduzione dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale sarebbe inaccettabile escludere le regioni dal controllo di gestione della Corte dei conti, per il fatto che in tal modo una quota, già oggi prevalente, della spesa pubblica rimarrebbe al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione. La Regione ritiene, al contrario, che la Costituzione abbia inteso chiaramente escludere le regioni dai controlli esercitati dalla Corte dei conti, al fine di garantire la loro autonomia politica e finanziaria.

La Regione Emilia-Romagna insiste sulla asserita violazione del principio di «assatività» dei controlli contenuto nell'art. 125 della Costituzione. Inoltre, essa ritiene irragionevole che il legislatore abbia ridotto l'ambito del controllo esercitato dall'organo cui la Costituzione ha attribuito tale funzione, introducendo, contemporaneamente, nuovi controlli affidati ad organi (la Corte dei conti) cui la Costituzione non ha assegnato quella funzione.

Analoghe osservazioni vengono ribadite dalla Regione in relazione al controllo sugli enti locali.

16. — In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato replica ad alcune affermazioni svolte dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso introduttivo del giudizio in esame.

In considerazione del fatto che la finanza regionale è in larga misura derivata, l'Avvocatura afferma, innanzitutto, che non si può ritenere che essa sia separata dalla finanza statale. In secondo luogo, l'art. 100 della Costituzione, nell'interpretazione data dall'Avvocatura, non intenderebbe limitare l'operato della Corte dei conti al solo Stato-apparato, ma tenderebbe a coprire l'operato di tutti gli enti esponenziali della comunità. In terzo luogo, la stessa Avvocatura ritiene che sia priva di fondamento la preoccupazione della Regione, la quale teme che, in seguito al controllo di gestione, la Corte dei conti eserciti un potere di annullamento dei singoli atti reputati illegittimi, poiché è la stessa legge (art. 3, sesto comma) che stabilisce che l'esito del controllo si traduca in referti indirizzati al Consiglio regionale.

Per altre osservazioni l'Avvocatura rinvia alla memoria redatta per la controversia promossa dalla Regione Veneto.

Considerato in diritto

1. — Sono sottoposti al giudizio di questa Corte sei distinti ricorsi depositati dalle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna, che prospettano numerosissime questioni di legittimità costituzionale concernenti il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), la legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) e la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti).

Poiché i predetti ricorsi propongono questioni vertenti su una medesima disciplina e comunque connesse, essi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. — Con il primo dei ricorsi illustrati nella parte in fatto, la Regione a statuto speciale Valle d'Aosta contesta la legittimità costituzionale del decreto-legge n. 453 del 1993, *in toto*, sotto il profilo della violazione dell'art. 77 della Costituzione, assumendo che l'atto impugnato è stato adottato in difetto dei presupposti della necessità e dell'urgenza costituzionalmente richiesti. La stessa Regione contesta, altresì, che il medesimo art. 77 della Costituzione sia stato violato dalla legge n. 19 del 1994, avendo quest'ultima convertito in legge un decreto-legge privo dei ricordati requisiti costituzionali.

Le questioni non sono ammissibili.

Occorre premettere che l'inammissibilità delle dedotte questioni non può essere basata sugli argomenti formulati dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale esula comunque dai poteri di questa Corte accertare la presenza in concreto dei presupposti di necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione per l'adozione dei decreti-legge, essendone riservata la verifica alla valutazione politica del Parlamento. Questa posizione, condivisa in passato, ignora che, a norma dell'appendice citata art. 77, la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle

possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa.

Tuttavia, una volta risolto nel modo appena detto il problema logicamente prioritario della sindacabilità da parte di questa Corte della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, l'inammissibilità delle questioni proposte discende dalla regola processuale, costantemente osservata nella giurisprudenza costituzionale (v., ad esempio, sentenze n. 314 del 1990, n. 544 del 1989, nn. 1044 e 302 del 1988), per la quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale l'interesse a ricorrere delle regioni è qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità delle competenze costituzionalmente garantite alle medesime ricorrenti. In altre parole, è giurisprudenza consolidata che le regioni, allorché agiscono nei giudizi in questione, non possono legittimamente far valere presunte violazioni concernenti norme costituzionali regolanti l'esercizio di un potere governativo, come le norme che abitano il Governo ad adottare decreti-legge soltanto in presenza di situazioni di necessità e urgenza, le quali non comportano, di per sé, alcuna lesione diretta delle sfere di competenza costituzionalmente attribuite alle medesime regioni.

3. — Inammissibili sono anche le questioni di legittimità costituzionale che la Regione Valle d'Aosta solleva nei confronti dell'intero decreto-legge n. 453 del 1993 e della relativa legge di conversione (n. 19 del 1994), assumendo che tali atti — nel regolare materie quali l'oggetto e le forme del controllo della Corte dei conti, l'ambito della giurisdizione di tale organo e le garanzie d'indipendenza dello stesso verso il Governo — violerebbero gli artt. 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma, e 108 della Costituzione, i quali demandano la disciplina delle anzidette materie alla legge formale, non già ad atti aventi provvisoriamente forza di legge o a leggi del tutto atipiche, come la legge di conversione.

A parte che è costante giurisprudenza di questa Corte quella secondo la quale gli atti aventi forza di legge, inclusi il decreto-legge e conseguentemente la legge di conversione, sono equiparati alla legge formale anche per essere abilitati intervenire nelle materie a questa riservate (v. sentt. nn. 173 del 1987, 243 e 184 del 1974, 39 del 1971), determinante è anche in questo caso il rilievo che la Regione ricorrente non è legittimata, per le ragioni espresse nel punto precedente di questa sentenza, a contestare la costituzionalità di atti legislativi dello Stato per violazione di norme disciplinanti l'esercizio dei poteri statali all'interno della sfera di attribuzione loro propria.

4. — Venendo alle questioni di legittimità costituzionale proposte contro determinate disposizioni, vanno dichiarate inammissibili quelle che la Regione Valle d'Aosta solleva nei confronti degli artt. 7 e 9 del decreto-legge n. 453 del 1993, trattandosi di disposizioni non convertite dalla legge n. 19 del 1994 (v., tra le altre, per la giurisprudenza costantemente seguita da questa Corte nella materia in esame, ord. nn. 26 e 24 del 1995, 167 del 1994, 506, 503 e 330 del 1993).

È appena il caso di menzionare che, ai fini della pronunzia resa ora, a nulla rileva il fatto che disposizioni identiche o simili a quelle contestate siano state approvate nell'ambito di un distinto procedimento di legislazione ordinaria concluso con la promulgazione della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Infatti, per quanto quest'ultima sia stata adottata nella stessa data della legge di conversione avente ad oggetto il decreto-legge impugnato, il ricorso contro disposizioni contenute nel medesimo decreto-legge non può essere trasferito a disposizioni che, ancorché identiche o sostanzialmente equivalenti a quelle contestate, non siano state ricomprese nella deliberazione della legge di conversione relativa allo specifico decreto-legge oggetto di impugnazione.

5. — Inammissibile per carenza di interesse a ricorrere è la questione di costituzionalità che la Regione Valle d'Aosta solleva nei confronti dell'art. 1, primo comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19 del 1994, nella parte in cui prevede l'istituzione di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti con circoscrizione estesa al territorio regionale.

La Regione assume che tale disposizione violerebbe l'art. 125, secondo comma, della Costituzione, il quale, ad avviso della ricorrente, consente l'istituzione di sezioni aventi circoscrizioni su base regionale riguardo ai soli organi di giustizia amministrativa di primo grado. Ma, a parte che la previsione contenuta nell'art. 125, secondo comma, della Costituzione, la quale permette alla legge dello Stato di istituire in ciascuna regione organi di giustizia amministrativa di primo grado, non può essere invocata al fine di ritenere preclusa allo stesso legislatore statale la possibilità di istituire sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, o di altra magistratura, aventi circoscrizioni ritagliate sui singoli territori regionali, l'inammissibilità della questione discende pianamente dal rilievo che la Regione Valle d'Aosta, al pari delle altre regioni, non è titolare di competenze in materia di organizzazione giudiziaria e, pertanto, non può lamentarsi di pretese lesioni di attribuzioni che non possiede. Né, ovviamente, basta a concretare l'interesse a ricorrere della Regione il fatto che l'estensione delle circoscrizioni alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti coincida con quella dei territori regionali e, quindi, per quel che concerne l'area valdostana, abbia un ambito spaziale identico a quello sul quale si esercitano le competenze della ricorrente.

6. — Per ragioni analoghe a quelle esposte nei precedenti punti nn. 2, 3 e 5, è inammissibile anche la questione di legittimità costituzionale che la Regione Valle d'Aosta solleva, in riferimento all'art. 108, secondo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 2, quarto comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, come convertito dalla legge n. 19 del 1994, nella parte in cui consente che la Corte dei conti, nell'ambito dell'esercizio delle proprie competenze giurisdizionali, possa delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni e avvalersi di consulenti tecnici.

Per quanto la disposizione impugnata sembri far riferimento all'affidamento a funzionari delle amministrazioni pubbliche, e quindi anche a quelli dipendenti dalle regioni, di compiti consistenti nella produzione o nel reperimento di documentazioni o di materiali utili per l'effettuazione delle attività istruttorie dei magistrati della Corte dei conti e, pertanto, sembri configurare un'utilizzazione dei dipendenti regionali come «ausiliari» dei magistrati della Corte dei conti (sui quali v. sent. n. 2 del 1981), la questione risulta inammissibile poiché la ricorrente, anziché lamentarsi dell'eventuale interferenza della disposizione impugnata con le proprie competenze in materia di ordinamento degli uffici regionali, invoca la violazione di un parametro costituzionale che non riguarda attribuzioni regionali. Infatti, la Regione, nell'addurre come profilo d'incostituzionalità, nell'ambito di un giudizio in via principale, la violazione delle garanzie d'indipendenza dei giudici, che l'art. 108, secondo comma, della Costituzione assicura anche con riferimento alle giurisdizioni speciali, in realtà non fa valere presunte lesioni delle competenze ad essa costituzionalmente attribuite e, pertanto, non legittima le proprie richieste con il possesso di un valido interesse diretto a reintegrare le proprie competenze, ritenute, in ipotesi, violate.

7. — Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, per violazione dell'art. 38 dello Statuto speciale della medesima Regione (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), nei confronti dell'art. 1, secondo comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, come convertito dalla legge n. 19 del 1994, nella parte in cui circoscrive la garanzia relativa alla tutela delle minoranze linguistiche al territorio della Regione Trentino-Alto Adige (e non l'estende, quindi, anche alla Valle d'Aosta).

La censura proposta dalla ricorrente, per quanto ammissibile, è infondata, poiché si basa su un equivoco interpretativo. Infatti, l'art. 1 del decreto-legge impugnato, dopo aver previsto, al primo comma, l'istituzione di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti aventi circoscrizioni estese al territorio di ciascuna regione, stabilisce nella disposizione oggetto di contestazione, cioè il secondo comma, una disciplina speciale applicabile al Trentino-Alto Adige. Questa disciplina speciale si giustifica per le particolari forme e condizioni dell'autonomia riconosciute dallo Statuto speciale di quella Regione, le quali richiedono che in quel territorio, in luogo di un'unica sezione giurisdizionale, vengano istituite due sezioni, le cui rispettive circoscrizioni devono essere estese ai territori delle province di Trento e di Bolzano. Nell'ambito di tale particolare disciplina, il legislatore incidentalmente ribadisce, secondo una clausola cautelativa sovente utilizzata, il dovuto «rispetto della normativa vigente in materia di tutela delle minoranze linguistiche».

In ogni caso, pur se la norma contestata riguarda una situazione del tutto diversa da quella supposta dalla ricorrente, è opportuno rammentare che questa Corte ha costantemente affermato che tanto l'omissione nelle leggi statali di clausole come quella impugnata, quanto la loro riaffermazione, non possono interferire con l'applicazione delle garanzie previste autonomamente dagli Statuti speciali e dalle norme di attuazione degli stessi a protezione delle minoranze linguistiche (v., ad esempio, sentt. nn. 3 del 1991, 224 e 85 del 1990 e 585 del 1989). Sicché il silenzio tenuto dalla disposizione impugnata in ordine alla tutela delle minoranze linguistiche presenti nella Valle d'Aosta, se pure

pienamente giustificato dal rilievo che quella disposizione concerne un aspetto particolare dell'autonomia riconosciuta alle Province del Trentino-Alto Adige, non può essere in alcun modo interpretato come diretto a precludere l'applicazione, nell'ambito del territorio della Valle d'Aosta, delle norme che assicurano la tutela delle minoranze linguistiche e, in particolare, l'uso della lingua francese nelle amministrazioni statali operanti nella Regione e negli atti pubblici, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria (art. 38 dello Statuto speciale).

8. — Non fondate, perché basate su un presupposto interpretativo non condivisibile, sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Valle d'Aosta — per violazione degli artt. 3, 100 e 116 della Costituzione, degli artt. 2, lettere a) ed f), 3, lettera f), 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 43, 44, 45 e 46 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta — nei confronti dell'art. 3, primo, secondo e terzo comma, della legge n. 20 del 1994, che disciplina il controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti.

Tutte le censure indicate si basano sulla premessa interpretativa, secondo la quale la previsione del controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti, riguardando anche gli atti delle regioni, degli enti locali e degli enti dipendenti dalle regioni stesse, finisce per sovrapporsi indebitamente tanto al sistema dei controlli tassativamente previsto per la Valle d'Aosta (affidato a una speciale «Commissione di coordinamento»), quanto alle competenze regionali — ora di tipo esclusivo, ora di tipo concorrente — cui sono demandate sia la disciplina normativa dei controlli sugli atti, sia la regolamentazione delle singole materie oggetto degli atti sottoposti preventivamente ai controlli di legittimità della Corte dei conti. Questa argomentazione della ricorrente, formulata con chiarezza e precisione, muove dall'equivoco di considerare le disposizioni impugnate come dirette a istituire un controllo diverso e ulteriore rispetto a quello previsto dallo Statuto speciale per la Valle d'Aosta.

In realtà, le disposizioni impugnate, lungi dall'estendere il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti agli enti nei cui confronti quel controllo non è stato previsto in precedenza, operano, piuttosto, una modificazione delle forme e dei limiti oggettivi del medesimo controllo, lasciando chiaramente intendere che risultano sottoposti alle verifiche della Corte dei conti, secondo la disciplina riformata, soltanto gli atti dei medesimi enti per l'innanzi assoggettati al predetto controllo, enti fra i quali non rientrano la Regione Valle d'Aosta, gli enti pubblici da essa dipendenti e gli enti locali operanti nella Regione stessa.

Del resto, un'analoga interpretazione, relativa all'ambito di applicabilità della nuova disciplina sul controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, è stata già affermata da questa Corte (v. sent. n. 40 del 1994) con riferimento alla Regione a statuto speciale della Sicilia, i cui atti sono stati ritenuti soggetti al controllo in esame soltanto grazie alla espressa previsione contenuta nell'art. 23, secondo comma, dello Statuto di quella Regione e nell'art. 2, primo comma, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, che dispongono, per la determinazione delle forme e dei modi del controllo esercitato dalla sezione regionale della Corte dei conti per la Sicilia, un rinvio «dinamico» alle leggi dello Stato disciplinanti le funzioni della Corte dei conti. Dalla sentenza appena citata deriva, perciò, un criterio di interpretazione che, applicato alla differente situazione normativa stabilita per la Valle d'Aosta, porta alla conclusione opposta, vale a dire all'esclusione degli atti della Regione ricorrente, degli enti da essa dipendenti e degli enti locali in essa operanti dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Risolto in tal modo il presupposto interpretativo sul quale poggiano le numerose questioni di legittimità costituzionale riassuntivamente indicate all'inizio di questo punto di motivazione, queste devono essere dichiarate tutte non fondate, in quanto basate sull'erronea premessa conducente all'estensione del controllo preventivo della Corte dei conti previsto dalla legge n. 20 del 1994 alla Regione della Valle d'Aosta.

9. — Non fondate sono le questioni sollevate da tutte le ricorrenti — e cioè le Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna — riguardo a varie disposizioni contenute nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994. Dalle quali si desume l'estensione alle amministrazioni regionali del controllo successivo sulla gestione operato dalla Corte dei conti nelle forme e nei modi disciplinati dalle stesse norme.

Più precisamente, oggetto dei dubbi di costituzionalità sono, per la Regione Veneto, l'art. 3, quarto comma, e, per la Regione Emilia-Romagna, l'art. 3, quarto, quinto, sesto e ottavo comma. Secondo le predette ricorrenti, tali disposizioni, nell'attribuire alla Corte dei conti il «controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio (...), nonché delle gestioni fuori bilancio e dei fondi di provenienza comunitaria» relativamente alle amministrazioni delle regioni, si porrebbero in contrasto con l'art. 125 della Costituzione, il quale stabilirebbe in modo tassativo sia i tipi di controllo ammissibili riguardo agli atti regionali (sottoponibili, in via generale, al solo controllo di legittimità e, eccezionalmente, al controllo di merito, a fini di riesame, soltanto nei casi stabiliti dalla legge), sia l'organo (statale) abilitato in sede

locale a compiere gli anzidetti controlli (organo che non potrebbe essere identificato con la Corte dei conti). Le questioni sollevate dalle Regioni ad autonomia differenziata sono nella sostanza identiche a quella ora illustrata, anche se, ovviamente, mutano i parametri di riferimento: per la Regione Friuli-Venezia Giulia, infatti, l'art. 3, quarto e ottavo comma, sarebbe contrastante con l'art. 58 dello Statuto speciale della stessa Regione (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), il quale prevedrebbe tassativamente che la Corte dei conti eserciti, attraverso una sezione distaccata nel capoluogo regionale, soltanto il controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali; per la Regione Valle d'Aosta, l'art. 3, quarto e quinto comma, violerebbe gli artt. 44-46 del proprio Statuto, i quali attribuiscono in via esclusiva alla «Commissione di coordinamento» ivi prevista solamente il controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali, nonché l'art. 29 dello stesso Statuto, che riserva al Consiglio della Valle il controllo sui bilanci allorché approva annualmente i bilanci di previsione e i rendiconti consuntivi presentati dalla Giunta.

9.1. — L'infondatezza delle questioni ora indicate deriva, innanzitutto, dal fatto che tutte le ricorrenti muovono dall'erroneo presupposto interpretativo di considerare le previsioni costituzionali in materia di controlli sulle pubbliche amministrazioni come un sistema che delinea esaustivamente tutte le forme di controllo possibili e, in questo senso, come norme «tassative» che non permettono forme di controllo diverse o aggiuntive rispetto a quelle previste. In realtà, è un'affermazione costantemente presente nelle decisioni di questa Corte in materia, peraltro chiaramente preannunziata nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente e largamente condivisa dalla dottrina, quella secondo la quale l'insieme dei controlli previsti negli artt. 100, secondo comma, 125, primo comma, e 130 della Costituzione non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati (v., ad esempio, sentt. nn. 359 del 1993, 452 del 1989, 961 e 272 del 1988, 219 del 1984, nonché, in riferimento all'art. 58 dello Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, sent. n. 85 del 1990).

Più precisamente, anche se l'art. 125 della Costituzione e le corrispondenti disposizioni contenute negli Statuti speciali esprimono implicitamente un'opzione generale a favore del controllo di legittimità sui singoli atti amministrativi regionali, gli stessi articoli non precludono che possa essere istituito dal legislatore un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione — delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) — permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali.

Sotto quest'ultimo profilo, è da sottolineare che il riferimento dei principi costituzionali ora ricordati alla pubblica amministrazione in generale — tanto se statale, quanto se regionale o locale — comporta che, salvo espressa deroghe eventualmente contenute in altre norme costituzionali, le forme di controllo previste per l'attuazione di quegli stessi principi esigano un'applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, postulino la loro estensione anche agli uffici pubblici regionali. Del resto, poiché il fine ultimo dell'introduzione, in forma generalizzata, del controllo sulla gestione è quello di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità ed efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, non si può ragionevolmente pensare che a siffatto disegno rimangano estranee proprio le amministrazioni regionali, cui compete di somministrare la maggior parte delle utilità individuali e collettive destinate a soddisfare i bisogni sociali.

Se, dunque, l'istituzione da parte del legislatore del controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, incluse quelle regionali, non risulta, ove sia considerata in sé, contraria all'art. 125 della Costituzione e alle analoghe disposizioni contenute negli Statuti speciali (quali l'art. 58 dello Statuto per il Friuli-Venezia Giulia e gli artt. 44-46 dello Statuto della Valle d'Aosta, nonché le relative norme di attuazione), si deve aggiungere che tale innovazione legislativa si colloca coerentemente nell'evoluzione attuale del complessivo quadro normativo in materia di controlli e di contabilità pubblica.

Sotto il profilo dei controlli, occorre considerare che la legge n. 20 del 1994 è di poco successiva al decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40, che, in attuazione dell'art. 2, primo comma, lettera *h*), della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, ha notevolmente ridotto il numero degli atti amministrativi regionali sottoposti al controllo preventivo di legittimità e ha abolito il controllo di merito, secondo un disegno giudicato da questa Corte non illegittimo in numerosi suoi aspetti (v. sent. n. 343 del 1994). In materia di contabilità pubblica, poi, occorre considerare la svolta decisiva data negli ultimi anni al faticoso processo di riforma dei bilanci pubblici — preannunciata nella ormai lontana legge sul bilancio e sulla contabilità regionali (v., in particolare, l'art. 19 della legge 19 maggio 1976, n. 335, il quale prevede già che le regioni istituiscano uffici destinati a svolgere un controllo interno di efficienza) — con l'approvazione della legge 8 giugno 1990, n. 142 (in ordine ai bilanci degli enti locali), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 2 e 5 (in ordine alla gestione finanziaria delle unità sanitarie locali), e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (che riforma il bilancio statale e prevede, all'art. 20, l'istituzione in ogni amministrazione di servizi di «controllo interno» sulla gestione): si tratta, infatti, di atti legislativi volti a configurare una comprensiva programmazione di bilancio, nella quale le quantificazioni in termini finanziari risultino basate sulla individuazione degli obiettivi da perseguire e sulla determinazione dei mezzi e dei processi ritenuti più idonei al loro raggiungimento sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

9.2. — Oltreché sotto il profilo dell'estensione oggettiva del controllo sulla gestione previsto dalle norme impugnate, quest'ultimo non può essere fondatamente contestato neppure sotto il profilo della sua imputazione soggettiva alla Corte dei conti.

Come organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di «neutralità» al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria. Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità.

La legge oggetto dei ricorsi in esame si colloca nell'ambito di tale processo di trasformazione, ampliando le forme di controllo con la previsione del controllo sulla gestione e rafforzando il ruolo della Corte dei conti come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale o locale. Di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza.

9.3. — Le considerazioni ora svolte valgono anche a dimostrare la non fondatezza della questione di costituzionalità proposta dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 29 del proprio Statuto, nei confronti dello stesso art. 3, quarto e quinto comma.

L'effetto preclusivo dell'estensione del controllo sulla gestione al proprio ordinamento, che la ricorrente vorrebbe dedurre dalla previsione statutaria relativa all'approvazione, da parte del Consiglio della Valle, del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dalla Giunta, è infatti il frutto di una palese confusione fra il controllo neutrale e imparziale delineato nel punto precedente della motivazione e il controllo squisitamente politico attribuito all'organo rappresentativo nei confronti di quello «esecutivo».

10. — Per effetto della decisione resa al punto 9 della motivazione, vanno altresì dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità sollevate da tutte le ricorrenti nei confronti delle stesse disposizioni esaminate nei punti immediatamente precedenti, per violazione delle norme costituzionali poste a diretta garanzia dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale (artt. 5, 117, 118 e 119 della Costituzione per le Regioni Veneto ed Emilia-Romagna; art. 4 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia; artt. 2, 3, 4 e titolo III dello Statuto della Valle d'Aosta). Tale pronuncia è limitata al profilo per il quale le ricorrenti ritengono lesa l'autonomia regionale in conseguenza della previsione di una forma di controllo asseritico non permessa dalla presunta «tassativa» dell'art. 125 della Costituzione. Infatti, una volta che sia stato riconosciuto che il predetto art. 125 (al pari delle analoghe norme degli Statuti speciali) non sbarrà la strada all'istituzione di ulteriori controlli, che il legislatore, nell'esercizio non irragionevole della propria discrezionalità, stabilisce al fine di assicurare la piena realizzazione di fondamentali interessi costituzionali, cadono anche le censure consequenziali incentrate sulla presunta lesione dell'autonomia regionale.

Fra tali questioni vanno collocate anche alcune censure formalmente riferite a parametri non coincidenti con le norme costituzionali direttamente poste a garanzia dell'autonomia regionale.

Innanzitutto, va inclusa in questo novero e perciò dichiarata non fondata, la questione sollevata dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 3, quarto e ottavo comma, per violazione del principio del buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione. Tale censura, infatti, si distingue solo apparentemente dalle altre oggetto di considerazione in questo punto della motivazione, poiché in effetti la lesione del principio del buon andamento viene dedotta come conseguenza dell'asserita istituzione di controlli esorbitanti dalla previsione «tassativa» contenuta nell'art. 125 della Costituzione e, come tali, non necessari e inutilmente diretti ad appesantire l'azione delle amministrazioni regionali.

Non fondata per gli stessi motivi è anche la questione proposta dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 3, quarto, quinto, sesto e ottavo comma, il quale, nel pretendere di dare attuazione al predetto art. 100 con l'istituzione del controllo sulla gestione, assimilerebbe agli «enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria» le regioni, vale a dire comunità politiche dotate di autonomia finanziaria, garantita, per Costituzione, da «tributi propri e quote di tributi erariali», nonché da un demanio e un patrimonio propri. L'errore dell'assunto della ricorrente sta nel concepire l'istituzione del controllo sulla gestione previsto dalla legge impugnata come attuazione diretta dell'art. 100 della Costituzione, articolo il quale prevede che la Corte dei conti possa partecipare «al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria». In realtà, come si tornerà a precisare ancora nel punto successivo della motivazione, il controllo sulla gestione disciplinato dalle disposizioni contestate è qualcosa di essenzialmente diverso da quello cui si riferisce l'art. 100 o, più precisamente, è un istituto che il Costituente non ha previsto, ma la cui attuazione, come è stato detto nel precedente punto 9, non è preclusa dalle norme costituzionali sui controlli. Il suo titolo, pertanto, non risiede nell'art. 100, ma in un non irragionevole svolgimento della discrezionalità del legislatore volto a realizzare interessi costituzionalmente tutelati, di modo che, una volta che sia stata dichiarata non contraria a Costituzione la sua istituzione, viene meno qualsiasi possibilità di assimilare le regioni agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, menzionati dall'art. 100 della Costituzione.

Del pari non fondata, in conseguenza della non contrarietà a Costituzione dell'istituzione del controllo successivo sulla gestione, è la questione di costituzionalità che la Regione Veneto solleva, in riferimento all'art. 125 della Costituzione, nei confronti dell'art. 3, sesto comma, nella parte in cui stabilisce che la Corte dei conti «riferisce, almeno annualmente, (...) ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito». L'assunto della ricorrente, che intravede nella norma censurata un'irragionevole estrapolazione di un meccanismo previsto dall'art. 100 della Costituzione in relazione ai controlli sugli enti statali, suppone la esaustività dei controlli sulle regioni previsti dall'art. 125 della Costituzione e, quindi, l'illegittimità dell'estensione alle regioni del controllo successivo sulla gestione. Ma, una volta che tale premessa è stata negata da questa Corte, la norma contestata risulta del tutto coerente con il ruolo assegnato alla Corte dei conti, in sede di controllo sulla gestione, quale organo ausiliario tanto dello Stato quanto delle regioni e degli enti locali.

11. — Non fondate sono, poi, svariate questioni di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti sollevano nei confronti dell'art. 3, quarto e quinto comma, per violazione delle norme costituzionali volte ad assicurare l'autonomia regionale, sulla base del rilievo che le disposizioni contestate istituirebbero una forma di controllo, il c.d. controllo successivo sulla gestione, che, per come è concepito e strutturato dalle medesime disposizioni, appare incompatibile con la predetta autonomia. Nell'ambito di tale prospettazione generale si collocano varie questioni che occorre esaminare separatamente.

11.1. — Sotto un primo profilo le ricorrenti dubitano della compatibilità del controllo successivo sulla gestione con la garanzia costituzionale dell'autonomia regionale per effetto della natura stessa di tale forma di controllo. Più precisamente, mentre per le Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Veneto l'autonomia regionale risulterebbe lesa per il fatto che quel controllo consisterebbe in una indeterminata valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa delle regioni stesse, un più particolare itinerario argomentativo è, invece, proposto dalla Regione Emilia-Romagna, per la quale le disposizioni contestate, nonostante che parlino di «controllo sulla gestione», cioè di un controllo esercitabile in posizione collaborativa e nell'interesse dell'ente controllato, in realtà estenderebbero alle regioni le note forme del controllo contabile e di legittimità, esercitabili in forma autoritativa e sovraordinata.

Iniziando dall'ultima delle argomentazioni addotte dalle ricorrenti, occorre affermare in via di premessa che il controllo sulla gestione previsto dalle disposizioni impugnate differisce sostanzialmente dai controlli di legittimità e contabili. La diversità non sta soltanto nel fatto, pur rilevante, precedentemente ricordato, secondo il quale, mentre i controlli da ultimo menzionati concernono singoli atti, quello sulla gestione riguarda invece l'attività considerata nell'insieme dei suoi effetti operativi e sociali, ma risiede soprattutto nella struttura stessa della funzione di controllo.

Nel caso dei controlli contabili e di legittimità, la Corte dei conti è chiamata a verificare, con una valutazione *ex ante*, la conformità di determinati atti della pubblica amministrazione rispetto alle previsioni legislative e di bilancio, tenendo conto anche degli obiettivi prefissati dal legislatore. Nel caso del controllo sulla gestione, invece, la Corte dei conti, come dice espressamente l'impugnato art. 3, quarto comma, è tenuta ad accertare «la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa». In altri termini, in quest'ultimo caso, il controllo consiste nel confronto *ex-post* tra la situazione effettivamente realizzata con l'attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare, in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati.

Questa particolare natura del controllo sulla gestione spiega perché l'articolo contestato stabilisce che esso debba essere sempre «successivo», anche quando sia condotto «in corso di esercizio». E spiega anche perché lo stesso articolo, quando afferma che tale controllo possa comportare che si verifichi «la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione», ammettendo pure che la Corte dei conti possa incidentalmente esprimersi «sulla legittimità di singoli atti delle amministrazioni dello Stato», non intende minimamente confondere due forme di controllo radicalmente diverse o stabilire surrettiziamente un potere generale di vigilanza o di controllo diretto a sovrapporsi a quelli disciplinati da altre norme di legge, ma mira semplicemente a dire che la rilevazione di eventuali illegittimità, di scorrettezze contabili o di cattivo funzionamento dei controlli interni possa essere assunta a elemento o a indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all'esercizio del controllo sulla gestione.

In ragione della radicale diversità tra il controllo di legittimità o quello contabile e il controllo sulla gestione, quest'ultimo, a differenza dei primi, non incide sull'efficacia giuridica dei singoli atti, né assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari. L'esito del controllo di gestione, come precisa l'art. 3, sesto comma, della legge impugnata, consta di relazioni, almeno annuali, che vengono inviate tanto agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi e le prescrizioni da imporre all'amministrazione, quanto alle stesse amministrazioni interessate, al fine di agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati.

Nei confronti delle amministrazioni interessate, lo stesso art. 3, sesto comma, sottolinea il rapporto fortemente collaborativo della Corte dei conti, cui è data la possibilità di formulare a quelle «in qualsiasi (altro) momento» le proprie osservazioni e di ricevere dalle stesse comunicazione delle «misure consequenzialmente adottate». Questo tipo di rapporto è la conseguenza del fatto che il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di «autocorrezione» sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei «controlli interni». Ed, inverso, perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, come la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi.

11.2. — Tenendo presente l'aspetto da ultimo indicato e, più in generale, la natura del controllo successivo sulla gestione, si rivelano prive di fondamento tanto la censura della Regione Veneto, relativa all'assenza in tale forma di controllo di precisi parametri di riferimento, quanto la censura proposta dalle Valle d'Aosta nei confronti dell'art. 3, quarto comma, ultima proposizione, là dove si dispone che è la Corte dei conti stessa che «definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo».

In effetti, ipotizzare che debba essere sempre la legge, con esclusione dello stesso organo di controllo, a predeterminare con precisione i parametri di valutazione o a fissare, addirittura, il contenuto degli indicatori di attività o di risultato, contraddice il carattere essenzialmente empirico del controllo di gestione, carattere il quale comporta che quest'ultimo debba essere compiuto sulla base di criteri di riferimento o modelli operativi nascenti dalla comune esperienza e razionalizzati nelle conoscenze tecnico-scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche, nonché della contabilità pubblica. Nondimeno, trattandosi di un controllo basato sulla verifica della rispondenza dei risultati effettivamente ottenuti dall'azione amministrativa con gli obiettivi prescritti dalla legge, tenuto conto delle risorse e dei mezzi da quest'ultima apprestati, non si può dubitare che parte dei parametri di valutazione siano contenuti nelle leggi stesse. Ciò non toglie, però, che l'impossibilità logica di predeterminare legislativamente «criteri di riferimento» relativi a numerosi aspetti del controllo sulla gestione (come, ad esempio, la speditezza dell'azione amministrativa, gli indicatori di costo e di risultato, gli indicatori di qualità del bene prodotto o del servizio erogato) non può essere assunta a motivo di lesione dell'autonomia regionale, poiché gli eventuali scostamenti dai parametri e dai modelli operativi fissati annualmente dalla Corte dei conti non comportano, come si è precisato al punto precedente, alcuna diretta incidenza sull'efficacia giuridica di singoli atti, né possono assumere diretto rilievo in ordine alla responsabilità dei funzionari, ma sono immediatamente rilevanti soltanto al fine di attivare processi di «autocorrezione» della pubblica amministrazione nell'organizzazione, nei comportamenti e nelle tecniche di gestione e di definire il quadro delle valutazioni politiche degli organi legislativi nella loro attività di definizione dei compiti amministrativi. In questo contesto, anzi, il vincolo a determinare annualmente i «criteri di riferimento» configura un auto-limite volto a razionalizzare l'opera della Corte dei conti nel suo controllo sulla gestione.

Parimenti diretto a razionalizzare l'attività di controllo della Corte dei conti è la parallela previsione relativa al vincolo rivolto alla Corte stessa di definire annualmente i «programmi» della propria attività. Infatti, nell'esercitare il controllo di gestione, la Corte dei conti non può estendere le sue verifiche sulla generalità delle pubbliche amministrazioni, ma deve necessariamente operare controlli «a campione» mirando il proprio esame alle materie, ai settori e alle gestioni ritenuti cruciali. Nell'operare la scelta dei propri oggetti d'indagine, la Corte non può individuarsi di volta in volta e a propria assoluta discrezione, ma deve predisporre annualmente i programmi di controllo, in modo da assicurare maggiormente, anche a garanzia dell'ente controllato, la razionalità e la trasparenza del proprio operato, oltreché l'intelligibilità dei risultati ottenuti.

11.3. — Non fondata nei sensi di cui in motivazione è la questione proposta dalla Regione Veneto, in riferimento alle norme costituzionali poste a garanzia dell'autonomia regionale, avverso l'art. 3, quinto comma, per il quale «nei confronti delle amministrazioni regionali il controllo della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma».

A dire il vero, come ha ammesso nel corso dei lavori parlamentari lo stesso rappresentante del Governo, la disposizione oggetto dell'attuale questione si rivela di non agevole decifrazione. Non v'è dubbio che, se la disposizione contestata dovesse essere interpretata nel senso che il controllo di gestione dovrà essere compiuto, nel caso delle amministrazioni regionali, in riferimento agli obiettivi posti dalle leggi di principio e di programma dello Stato, la questione proposta sarebbe sicuramente fondata, poiché da una siffatta norma risulterebbe vanificata l'autonomia politica costituzionalmente garantita alle regioni (autonomia che, ovviamente, non viene in questione nel caso in cui si tratti di funzioni dello Stato il cui esercizio è delegato alle regioni non al fine di integrare le funzioni «proprie» di queste ultime). Tuttavia, poiché la disposizione impugnata può essere interpretata in altro modo, non contrastante con la Costituzione, allora entro questi limiti la questione va rigettata.

Infatti, solo se si interpreta la disposizione contestata come riferentesi alle leggi regionali, può essere esclusa la lesione dell'autonomia politico-legislativa costituzionalmente garantita alle regioni, essendo in tal caso il controllo successivo sulla gestione diretto alla verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore regionale. Questa interpretazione, del resto, appare confermata dal comma successivo dello stesso articolo, che individua nei Consigli regionali, al pari delle Camere, i destinatari delle relazioni della Corte dei conti, relazioni attraverso le quali, al fine di migliorare la qualità della legislazione, si comunicano i risultati dei controlli sulla gestione eseguiti e le relative

osservazioni. Ciò non toglie, ovviamente, che le leggi statali contenenti principi siano presenti nel controllo di gestione delle amministrazioni regionali come elementi di sfondo, nel senso che essi conservano una valenza interpretativa delle leggi regionali che li svolgono, senza tuttavia potersi sovrapporre alle leggi regionali, sulla cui unica base può esser eseguito il controllo di gestione verso le amministrazioni regionali.

11.4. — Parimenti non fondate, nei sensi di cui in motivazione, sono le questioni proposte dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto nei confronti dell'art. 3, sesto, ottavo e nono comma, nella parte in cui prevede che la Corte dei conti: *a*) riceva dalle regioni comunicazione delle misure adottate consequenzialmente all'esito del controllo; *b*) possa richiedere alle amministrazioni regionali e agli organi di controllo interno atti o notizie; *c*) possa compiere e disporre, nei confronti degli stessi uffici, ispezioni e accertamenti diretti.

Le censure in esame, mentre sono proposte dalla Regione Veneto in riferimento al principio del buon andamento e alla garanzia costituzionale dell'autonomia regionale, sono invece sollevate dalla Regione Emilia-Romagna essenzialmente sotto il profilo della lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni, in conseguenza dei poteri autoritativi previsti dalle disposizioni contestate e da queste ultime attribuite a un organo, come la Corte dei conti, che è anche titolare di una funzione giurisdizionale nella stessa materia.

Tali doglianze sono prive di fondamento ove le disposizioni impugnate siano interpretate nei termini appresso indicati.

Quelli disciplinati dalle norme ora menzionate, lungi dal costituire ipotesi di controllo a sé stanti e comunque distinte dal controllo successivo sulla gestione (come invece suggerisce la Regione Veneto), sono poteri istruttori che la Corte dei conti può esercitare soltanto in modo rigorosamente strumentale all'esercizio del controllo sulla gestione medesimo. Ciò comporta che, se, da un lato, i predetti poteri si intendono diretti a oggetti previamente individuati e non indiscriminati, dall'altro lato, essi sono sprovvisori di qualsivoglia sanzione, per il semplice fatto che, come si è in precedenza ricordato, il controllo successivo sulla gestione consiste in un'attività essenzialmente collaborativa, dalla quale non può derivare alcuna sanzione nel senso proprio del termine.

Infatti, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, non può essere configurata propriamente come sanzione giuridica il fatto che, in conseguenza di notizie o elementi raccolti nel corso del controllo di gestione, possa attivarsi l'intervento del giudice della responsabilità contabile dei pubblici funzionari, quando gli scostamenti dai parametri di riferimento siano censurabili come spreco di risorse pubbliche tali da mettere capo, nel concorso degli altri presupposti, alla responsabilità per danno. Nondimeno, la titolarità congiunta nella stessa Corte dei conti della giurisdizione (ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione) e del controllo successivo sulla gestione, corredato dei poteri di acquisizione delle notizie e di ispezione prima indicati, pone delicati problemi di regolamentazione dei confini, non solo sotto il profilo dell'organizzazione interna dell'organo (in quanto postula una rigorosa separazione fra le sezioni giurisdizionali e quelle adibite al predetto controllo), ma anche sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione.

Più precisamente, è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili «diritti della difesa», garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994).

Così interpretate, le norme impugnate devono ritenersi immuni da vizi di costituzionalità. Infatti, tanto la comunicazione da parte delle regioni delle misure consequenziali, quanto la facoltà della Corte dei conti di «richiedere alle amministrazioni regionali e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia», sono riconducibili al dovere di cooperazione delle regioni nei confronti dello Stato, più volte riconosciuto da questa Corte (v., da ultimo, sentenze nn. 338, 302, 128 e 116 del 1994) e tanto più giustificato in relazione all'esercizio di funzioni statali producenti risultati utilizzabili dalle stesse regioni nello svolgimento delle proprie attribuzioni. Ed anche il potere di «effettuare o disporre ispezioni e accertamenti diretti» è giustificato dal principio, già affermato da questa Corte (v. sentenze nn. 452 del 1989 e 219 del 1984), secondo il quale i poteri di ispezione amministrativa non ledono l'autonomia costituzionale delle regioni quando essi siano strumentali allo svolgimento di funzioni statali di vigilanza o di controllo a loro volta non istituzionalmente stabilite nei confronti delle regioni medesime.

11.5. — Non fondata è la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia — per violazione della propria autonomia normativa di tipo esclusivo, garantita dall'art. 4, n. 1. dello Statuto speciale dell'anzidetta Regione — nei confronti dell'art. 3, comma quarto, della legge n. 20 del 1994, il quale, nell'attribuire alla Corte dei conti, nell'ambito del controllo della gestione finanziaria, la verifica del funzionamento dei controlli interni, interferirebbe illegittimamente con la potestà legislativa esclusiva attinente all'ordinamento degli uffici regionali, imponendo alla Regione di istituire uffici destinati a operare il controllo interno.

Parimenti non fondata è l'analogia questione posta dalla Regione Veneto nei confronti della stessa disposizione per l'asserita violazione degli artt. 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione.

A parte il rilievo che, una volta che la disposizione impugnata sia interpretata nel modo suggerito dalle ricorrenti, le questioni sarebbero inammissibili, come osserva anche l'Avvocatura dello Stato, per il fatto che l'istituzione nelle regioni di uffici per il controllo interno di efficienza deriva dall'art. 19 della già ricordata legge n. 335 del 1976 (che, ancorché non attuato, sul punto, dalla quasi totalità delle regioni, resta tuttavia una norma pienamente vigente ed efficace) e dall'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993, è tuttavia determinante, ai fini della risoluzione delle questioni, osservare che la disposizione contestata può avere soltanto un significato diverso da quello conferitole dalle Regioni stesse. Infatti, la verifica del funzionamento dei preesistenti controlli interni non costituisce l'oggetto di un autonomo potere di vigilanza attribuito alla Corte dei conti nei confronti di determinati uffici regionali (potere che, se fosse così costruito, sarebbe indubbiamente lesivo dell'autonomia costituzionale delle regioni), ma rappresenta, piuttosto, un elemento di valutazione inerente al complessivo controllo sulla gestione, nel senso che, come si è già precisato, l'eventuale cattivo funzionamento dei controlli interni può essere assunto a elemento o indizio per la valutazione connessa all'esercizio del controllo sulla gestione.

12. — Non fondata è, poi, la questione di legittimità costituzionale che la Regione Valle d'Aosta solleva nei confronti dell'art. 3, quarto e settimo comma, della legge n. 20 del 1994, nella parte in cui dispone l'estensione del controllo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti agli enti locali.

Più precisamente, la ricorrente ritiene che l'articolo impugnato, in quanto interpretato come istitutivo del ricordato controllo sulla gestione sugli enti locali, sia in contrasto con l'art. 43 del proprio Statuto speciale, il quale prevede che «il controllo sugli atti dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, dei consorzi e delle consorziate ed altri enti locali è esercitato dalla Regione nei modi e limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato» (competenza, questa, da tempo esercitata dalla Regione con la propria legge 15 maggio 1978, n. 11, oggi sostituita dalla legge regionale 23 agosto 1993, n. 73, così come modificata dalla legge regionale 9 agosto 1994, n. 41). In realtà, a parte la considerazione che l'art. 6 della stessa legge n. 20 del 1994 qualifica i principi da essa desumibili come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» e che tale qualificazione risponde al carattere sostanziale delle norme contestate (v. anche, per altra parte della legge, sent. n. 40 del 1994), le quali sono portatrici di un rinnovato modo d'intendere relativo al controllo di efficienza e di efficacia e ai rapporti tra Corte dei conti e pubbliche amministrazioni, sta di fatto che, come si è già osservato nei punti precedenti della motivazione, le previsioni costituzionali attinenti ai controlli di legittimità (o a quelli di merito a fini di riesame) su singoli atti amministrativi non possono essere interpretate quali norme preclusive di altre forme di controllo, e segnatamente del controllo sulla gestione nei confronti dei comuni e degli altri enti locali. Questa affermazione, del resto, è già presente, se pure in via di principio, nella giurisprudenza di questa Corte e, in particolare, nelle decisioni rese in occasione dell'impugnativa delle disposizioni della legge 26 febbraio 1982, n. 51 (la cui efficacia, peraltro, è fatta salva dalla legge ora contestata), che ha attribuito alla Corte dei conti l'esame dei consuntivi dei comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti (v. sentenze nn. 961 e 422 del 1988).

13. — Non fondata, nei sensi di cui in motivazione, è, inoltre, la questione che la stessa Regione Valle d'Aosta solleva, in riferimento all'appena ricordato art. 43 del proprio Statuto speciale, nei confronti dell'art. 3, ottavo comma, della legge in considerazione, nella parte in cui prevede che nei confronti delle «amministrazioni pubbliche non territoriali» la Corte dei conti «può richiedere (...) il riesame di atti ritenuti non conformi a legge».

Posto che, rispetto alla norma che estende anche agli enti locali il controllo di gestione della Corte dei conti, la disposizione in esame ha un ambito di applicazione più limitato, in quanto, per definizione espressa della legge, non riguarda Comuni, Province e Comunità montane, né gli enti dipendenti dalla Regione, tuttavia, anche così ristretto, il controllo di gestione sfocia in tal caso in atti che interferiscono inequivocabilmente con i controlli che l'art. 43 dello

Statuto valdostano assegna all'esercizio delle competenze amministrative della Regione, sulla base di una legge regionale adottata «in armonia con i principi delle leggi dello Stato». Infatti, la sollecitazione da parte della Corte dei conti, volta ad attivare il riesame, da parte delle amministrazioni competenti, di propri atti coinvolti nel controllo sulla gestione eseguito dalla Corte stessa, configura un modo per porre rimedio a eventuali vizi di legittimità non previsto dalla preesistente legislazione. Ma, poiché tale innovazione rappresenta, come è stato prima precisato, un principio della materia inerente a una «riforma economico-sociale», la disposizione contestata non è contraria all'art. 43 solo se interpretata, non già come norma direttamente applicabile da parte della Corte dei conti nei confronti degli enti previsti dalla disposizione impugnata e operanti nella Regione Valle d'Aosta, ma come norma di principio che vincola la ricorrente a rivedere la propria legislazione al fine di disciplinare, nei modi da essa ritenuti più opportuni, la possibilità del riesame, da parte delle amministrazioni competenti, di propri atti a seguito di segnalazioni scaturite dallo svolgimento del controllo sulla gestione ad opera della Corte dei conti.

14. — Inammissibile è la questione di costituzionalità che la Regione Emilia-Romagna solleva, in riferimento agli artt. 117, 118 e 130 della Costituzione, nei confronti dell'art. 3, quarto, quinto, sesto e ottavo comma, che, rendendo in pratica la Corte dei conti il vero controllore degli atti degli enti locali, violerebbe tanto i principi sul controllo di legittimità degli atti di enti locali, devoluti, per Costituzione, a un organo regionale, quanto le norme costituzionali poste a garanzia dell'autonomia legislativa e amministrativa delle regioni.

Ai di là delle considerazioni di merito sui rapporti tra controllo successivo sulla gestione e altre forme di controllo, già esposte nei punti precedenti della motivazione, la questione non è ammissibile in base al rilievo che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli enti locali considerati dall'art. 130 della Costituzione non possono essere assimilati agli enti dipendenti dalla regione, di modo che la potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario concernente l'ordinamento dei secondi non può estendersi alla disciplina dei controlli dei primi (v. sentenze nn. 164 del 1990, 114 del 1986 e 21 del 1985). Ciò posto, si deve ritenere che la ricorrente non ha interesse a lamentarsi della disposizione contestata nella parte in cui si riferisce agli enti locali.

Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale che la stessa Regione Emilia Romagna solleva nei confronti della disposizione appena esaminata, nella parte in cui si riferisce agli enti dipendenti dalle regioni, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, come attuato dall'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 (che affida alle regioni la potestà legislativa concorrente in materia di «ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalle regioni»).

Posto che per consolidata giurisprudenza di questa Corte, gli enti dipendenti dalla regione non possono essere assimilati agli enti locali e che la potestà legislativa concorrente delle regioni ad autonomia comune in materia di ordinamento degli enti dipendenti dalle regioni stesse si estende anche ai rispettivi controlli (v. sentt. nn. 164 del 1990, 114 del 1986 e 21 del 1985), occorre osservare che la norma contestata non pregiudica l'esercizio della predetta competenza normativa sui controlli degli enti dipendenti dalle regioni. Ciò deriva dal rilievo, già posto in evidenza, che il controllo successivo sulla gestione non interferisce con gli altri tipi di controllo, compresi quelli assegnati alle competenze regionali, salvo in ogni caso il potere della Corte dei conti, inerente al predetto controllo sulla gestione, di verificare, nel senso già precisato, anche il funzionamento dei controlli interni all'ordinamento regionale.

15. — Non fondate sono, infine, le questioni di costituzionalità che tutte le ricorrenti propongono — in riferimento alle norme costituzionali che tutelano direttamente le loro competenze legislative e amministrative, nonché (limitatamente alla Regione Veneto) agli artt. 97 e 125 della Costituzione — nei confronti dell'art. 6 della legge n. 20 del 1994, il quale stabilisce che «le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. I principi da essa desumibili costituiscono altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

Premesso che non può invocarsi fondatamente l'inammissibilità della questione posta dalla Regione Emilia-Romagna, deducendosi chiaramente dal ricorso quale fosse la norma oggetto di contestazione nonostante l'omessa indicazione dell'articolo di legge; e premesso che è parimenti da respingere l'eccezione di inammissibilità relativa a tutte le questioni ora esaminate, la cui autonomia dalle altre precedentemente considerate deriva dal semplice rilievo che oggetto di quelle in esame sono le distinte disposizioni contenute nel ricordato art. 6, le censure vanno dichiarate non fondate sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte. Secondo questa, infatti, l'autoqualificazione che il legislatore conferisce alle proprie norme non è determinante al fine di ritenere che esse siano effettivamente «principi

fondamentali della materia» o «norme fondamentali di riforma economico-sociale». Ma, poiché le considerazioni già svolte dimostrano che le disposizioni contestate con i ricorsi in epigrafe posseggono il carattere sostanziale di principi fondamentali e comportano indubbiamente una rilevante trasformazione istituzionale i cui effetti ricadono inequivocabilmente nel campo economico-sociale, l'infondatezza delle questioni ora esaminate non può non discendere dai criteri consolidati nella giurisprudenza di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 85 del 1990, 99 del 1987 e 219 del 1984).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quinto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), sollevata dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi sesto, ottavo e nono, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 118 e 119 della Costituzione, e dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97 e 125, primo comma, della Costituzione;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 43 del proprio Statuto speciale (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, con la legge 14 gennaio 1994, n. 19, sollevata, in riferimento all'art. 38 del proprio Statuto speciale, dalla Regione Valle d'Aosta, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo, secondo e terzo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione degli artt. 3, 100 e 116 della Costituzione, nonché degli artt. 2, lettere a) ed f), 3, lettera f), 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 43, 44, 45 e 46 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto e quinto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 29, 44, 45 e 46 del proprio Statuto speciale;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto e ottavo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata, in riferimento all'art. 58 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto, quinto, sesto e ottavo comma, sollevate, in riferimento agli artt. 100, secondo comma, 117, 118, primo comma, 119 e 125 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento all'art. 4, n. 1), del proprio Statuto speciale, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e, in riferimento agli artt. 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione, dalla Regione Veneto;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, ultima proposizione, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 2 e 4 del proprio Statuto speciale, dalla Regione Valle d'Aosta e, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, sesto comma, prima proposizione, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata, in riferimento all'art. 125, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto e settimo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 43 del proprio Statuto speciale, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi quarto, quinto, sesto e ottavo, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Emilia-Romagna, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in riferimento all'art. 13, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, prima proposizione, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché, limitatamente al Veneto, anche agli artt. 97 e 125 della Costituzione;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, seconda proposizione, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, con riferimento, l'una, agli artt. 2 e 4 e, l'altra, all'art. 58 dei rispettivi Statuti speciali;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 e della relativa legge di conversione (legge 14 gennaio 1994, n. 19), sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 77 della Costituzione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 e della relativa legge di conversione 14 gennaio 1994, n. 19, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt. 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma e 108 della Costituzione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 9 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, sollevate, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt. 100, 116 e 125 della Costituzione e agli artt. 2, lettere a) ed l), 3, lettera l), 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 43, 44, 45 e 46 del proprio Statuto Speciale;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sollevate, in riferimento all'art. 125, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, quarto comma, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sollevate, in riferimento all'art. 108, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto, quinto, sesto e ottavo comma della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 130 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 30

Sentenza 12-27 gennaio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professionisti - Medici esercenti la professione nel campo della medicina del lavoro - Istituzione della nuova figura di «medico competente» - Requisiti richiesti - Progresso svolgimento dell'attività per almeno un quadriennio - Inconferite richiamo alla sentenza n. 100/1989 - Disciplina transitoria - Ragionevolezza - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(D.Lgs. 15 agosto 1991, n. 277, art. 55).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, 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. 55 del decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277 (Attuazione delle direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE e n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, a norma dell'art. 7 della legge 30 luglio 1990, n. 212), promosso con ordinanza emessa il 16 novembre 1993 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Ramigni Mauro ed altri contro la Regione Veneto iscritta al n. 46 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 1994:

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

Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 1994 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto in fatto

1. — Taluni medici, esercenti la professione nel campo della medicina del lavoro, hanno impugnato il provvedimento della giunta regionale del Veneto con il quale si è negato loro di proseguire nell'attività svolta per effetto del decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277 (concernente la protezione dei lavoratori dai rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, in attuazione di direttive comunitarie), il cui art. 55 consente in via transitoria di riconoscere tale qualifica anche a coloro che, pur privi dei requisiti richiesti dalla nuova disciplina, esercitano l'attività di medico del lavoro da almeno 4 anni e che entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto stesso chiedano l'autorizzazione regionale all'esercizio delle specifiche funzioni.

Visti, in dipendenza del provvedimento sfavorevole dell'amministrazione regionale, revocato l'incarico di medico del lavoro dalle rispettive aziende, essi hanno impugnato innanzi al giudice amministrativo il provvedimento di diniego e ne hanno chiesto in via cautelare la sospensione, ma l'istanza è stata respinta con la motivazione che «la sospensione del provvedimento impugnato non spiegherebbe alcun effetto favorevole alla parte ricorrente».

Nel corso del giudizio di appello avverso l'ordinanza di rigetto del giudice di primo grado, il Consiglio di Stato, con ordinanza del 16 novembre 1993, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 del decreto legislativo n. 277 del 1991 che reca appunto la normativa transitoria per l'esercizio dell'attività di «medico competente» in medicina del lavoro da parte dei laureati in medicina e chirurgia non in possesso dei requisiti di cui all'art. 3, comma 1, lett. c), del medesimo decreto.

Il giudice *a quo* sostiene che il contrasto con l'art. 3 della Costituzione sarebbe ravvisabile nelle stesse ragioni che hanno indotto la Corte, in una materia analoga (sent. n. 100 del 1989), ad affermare che la legge allora impugnata non avrebbe potuto, pur a seguito della istituzione della nuova laurea in odontoiatria, negare il permanere negli interessi dell'ideoneità ad esercitare quella attività professionale, valutandola come diritto già appartenente a soggetti che in precedenza la svolgevano con la sola laurea in medicina e chirurgia e l'iscrizione all'albo professionale.

Inoltre sempre le considerazioni della Corte, espresse nella sentenza citata, varrebbero in relazione alla irrazionale fissazione di un termine, in quel caso, per esercitare l'opzione tra le due attività e, nel caso ora all'esame, per presentare le prove dell'attività esplicata dagli interessati durante il prescritto quadriennio, pena la loro esclusione dagli elenchi dei medici abilitati alla medicina del lavoro.

La rilevanza della questione, pur nella fase cautelare, viene ravvisata nel fatto che il provvedimento regionale, eventualmente privato della sua base normativa con l'accoglimento del proposto incidente di costituzionalità, diverrebbe illegittimo, consentendo al giudice rimettente, anche sotto l'aspetto del *fumus*, di accordare la sospensione riabilitando i medici ordinari a svolgere l'attività nel campo della medicina del lavoro, attività prima rientrante nelle loro facoltà ed oggi impedita dal diniego della amministrazione.

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha in primo luogo eccepito (senza alcuna motivazione) l'irrilevanza della questione, ai fini della decisione del ricorso di appello sulla sospensiva negata dal giudice di primo grado.

Nel merito ha sostenuto l'infondatezza della censura, ricordando che l'art. 3 del decreto legislativo n. 277 del 1991, del quale fa parte anche la norma impugnata (art. 55), ha istituito, in attuazione di direttive comunitarie volte alla protezione dei lavoratori da rischi derivanti da sostanze chimiche, fisiche e biologiche, la nuova figura del «medico competente» in medicina del lavoro con determinati requisiti, con la conseguenza che dalla data di entrata in vigore della legge solo tale professionista può svolgere le mansioni di tutela della salute di cui alla legge stessa.

La disciplina transitoria, dettata dalla norma impugnata, è volta a consentire lo svolgimento di dette mansioni a quei soggetti che, pur privi dei nuovi requisiti richiesti, già le avessero esercitate per un periodo di tempo sufficientemente prolungato e indicato in un quadriennio, sì da far ritenere ragionevolmente acquisita una specializzazione nella materia equiparabile a quella richiesta dalla legge.

Considerato in diritto

1. — È stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 del decreto legislativo 15 agosto 1991 n. 277 (Attuazione delle direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE e n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, a norma dell'art. 7 della legge 30 luglio 1990, n. 212). Si sostiene nell'ordinanza di rinvio che la disposizione impugnata violerebbe l'art. 3 della Costituzione per le medesime ragioni poste a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale (sent. n. 100 del 1989) di analoga disciplina per i medici abilitati impediti ad esercitare anche la professione di odontoiatra, prima esercitata in base ai titoli posseduti.

Ciò in quanto la disposizione impugnata — contenuta nel citato decreto legislativo, che dà attuazione a direttive comunitarie in tema di protezione dei lavoratori dai rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro ed istituisce all'uopo la nuova figura di «medico competente» nel settore della medicina del lavoro — reca la normativa transitoria per consentire a medici privi dei requisiti richiesti dalla nuova disciplina, purché abbiano svolto la predetta attività per almeno un quadriennio e ne facciano domanda entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo cit., di continuare a svolgere la pregressa attività.

L'illegittimità costituzionale sarebbe dunque ravvisabile per un duplice ordine di motivi: a) perché il diritto di svolgere quella attività appartiene già al soggetto in base alla normativa pregressa; b) perché non è logico sottoporre ad un termine perentorio la possibilità di provare l'esercizio di quella attività per un quadriennio, pena l'esclusione di quei medici dai soggetti abilitati all'esercizio della medicina del lavoro come «medici competenti».

2. — Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza, dedotta dall'Avvocatura generale dello Stato. Il giudice *a quo* ha proposto l'incidente di costituzionalità della norma di cui deve fare applicazione — sia ai fini della decisione cautelare che di quella di merito — prima di pronunciarsi in via definitiva sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato e ciò è sufficiente a far ritenere la rilevanza (sent. n. 444 del 1990 e, a contrario, sentt. nn. 498 del 1990, 579 del 1989 e ord. n. 142 del 1988).

3. — Nel merito la questione non è fondata.

Per chiarire i termini di essa, va precisato che la disposizione impugnata è contenuta in un decreto legislativo che ha dato attuazione ad una serie di direttive comunitarie in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dalla esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, a norma dell'art. 7 della legge di delega 30 luglio 1990 n. 212.

Tali direttive tendono a garantire una adeguata sorveglianza, da parte delle pubbliche autorità, dello stato di salute di lavoratori esposti a tali rischi, mediante adeguati e periodici controlli chimici e biologici, dettando prescrizioni minime e lasciando impregiudicata la facoltà degli Stati membri, a tali fini, di applicare o introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più rigorose.

Nella legge di delega (n. 212 del 1990), che ha dato luogo al richiamato decreto legislativo nel quale è contenuta la disposizione impugnata, è stabilito (art. 7) che la disciplina delegata debba, tra l'altro, «prevedere la definizione delle competenze, dei requisiti professionali e delle responsabilità del medico incaricato della sorveglianza sanitaria dei lavoratori». In attuazione di tale direttiva l'art. 3, lett. c, del decreto legislativo citato definisce come «medico competente» ad effettuare i controlli sanitari in precedenza indicati, «il medico, ove possibile dipendente del Servizio sanitario nazionale, in possesso di uno dei seguenti titoli: specializzazione in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica o in tossicologia industriale o specializzazione equipollente; docenza in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica o in tossicologia industriale o in igiene industriale o in fisiologia ed igiene del lavoro; libera docenza nelle discipline suddette». Gli art. 7, 15 e seg. a loro volta elencano i compiti di tale figura di medico in relazione ai diversi rischi cui sono esposti i lavoratori.

L'art. 55, oggetto della questione, dispone in via transitoria che i laureati in medicina e chirurgia, pur sprovvisti dei requisiti richiesti (a regime) dall'art. 3 cit., ma che abbiano svolto l'attività di medico del lavoro per almeno quattro anni, «sono autorizzati ad esercitare la funzione di medico competente». A tal fine essi devono presentare all'assessorato regionale alla sanità, territorialmente competente, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo in esame, apposita domanda corredata dalla documentazione comprovante lo svolgimento dell'attività per il periodo richiesto.

4. — Alla luce dei chiarimenti che precedono il richiamo formulato dal giudice rimettente alla sentenza di questa Corte n. 100 del 1989, per sorreggere la questione sollevata, non appare pertinente.

Al riguardo va rilevato che la norma dichiarata illegittima in quella occasione, pur dopo aver riconosciuto in via di principio l'idoneità dei medici chirurghi abilitati all'esercizio della professione medica, iscritti all'Università anteriormente al 28 gennaio 1980, ad esercitare la professione di odontoiatra, subordinava l'esercizio di quest'ultima attività all'opzione tra l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi e quella all'albo dei medici odontoiatri.

La sentenza di questa Corte ritenne irrazionale che la legge — dopo aver riconosciuto che la specializzazione in odontoiatria (per la categoria dei medici chirurghi iscritti all'Università prima di una certa data) non era indispensabile per quei medici ai fini dell'iscrizione all'albo degli odontoiatri — una volta che costoro avessero chiesto l'iscrizione a detto albo, li privasse della possibilità di mantenere l'iscrizione all'albo professionale dei medici chirurghi e quindi di continuare a svolgere la professione di medico chirurgo, che costituisce «la naturale esplicazione di facoltà che derivano dai titoli di laurea ed abilitanti posseduti» (sent. n. 100 del 1989 cit.).

Tale situazione non si verifica nella specie, nella quale il decreto legislativo — in ottemperanza alle direttive comunitarie e tenuto conto che «i medici competenti» nella materia debbono svolgere essenzialmente attività di controllo della sicurezza del lavoro — ha consentito a determinati medici, che già svolgevano quelle funzioni prima del decreto legislativo, di continuare a svolgerle subordinandole ad un'espressa domanda dell'interessato. E ciò al fine di cristallizzare, per ragioni di certezza, la situazione esistente ad una certa data dall'entrata in vigore della disciplina, in vista del nuovo regime in precedenza descritto (punto 3). Una domanda, che, se proposta, non comporta, come nel caso di medici chirurghi che volessero esercitare la professione di odontoiatra, alcuna opzione né la perdita di alcuna pregressa facoltà.

Né è irragionevole che il legislatore abbia riconosciuto, in via transitoria, la qualità di «medico competente» nella materia a coloro che avessero svolto, almeno da quattro anni, l'attività nel settore, rientrando nella sua discrezionalità — una volta prescritti a regime requisiti più rigorosi — quella di considerare come equivalente a questi requisiti un periodo di esperienza pregressa della durata di quattro anni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 del decreto legislativo 15 agosto 1991 n. 277 (Attuazione delle direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE e n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, e norma dell'art. 7 della legge 30 luglio 1990, n. 212), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C0166

N. 31

Sentenza 12-27 gennaio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Reato di rivolta - Elementi - Locuzione «abbandonandosi ad eccessi» - Possibile interpretazione come manifestazione estrema dell'indisciplina - Indeterminatezza della fattispecie penale - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (v. sentenze nn. 122/1993, 248/1989, 89/1984, 79/1982, 49/1980 e 27/1961) - Identità della pena editale in caso di reato commesso con «atti violenti» - Lesioni del bene protetto realizzate con modalità diverse ma omogenee - Ragionevolezza - Pena modulabile da parte del potere discrezionale del giudice - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(C.P.M.P., art. 174, primo comma, n. 3).

(Cost., artt. 3 e 25, 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. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p., promosso con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 14 dicembre 1993 dal Tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Beruschi Luca ed altri, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1994;

2) ordinanza emessa il 1º marzo 1994 dal Tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Romito Salvatore ed altri, iscritta al n. 273 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visto l'atto di costituzione di Beruschi Luca, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'avvocato Antonio Romeo per Beruschi Luca e l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1.1. — Il Tribunale militare di Padova, investito della richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. — formulata, con il consenso del pubblico ministero, da alcuni militari imputati di vari reati, tra i quali quello di rivolta commesso nella forma degli «eccessi», previsto dall'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p., — ha sollevato questione di legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione.

Dopo aver affermato che la questione è rilevante nel giudizio *a quo*, dal momento che a tutti gli imputati è contestato il reato di rivolta nella forma degli eccessi, il Tribunale osserva che il concetto di «eccessi» utilizzato dall'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p. appare indeterminato, per la mancanza di qualsiasi termine di confronto, e, perciò, non sembra idoneo ad individuare il comportamento che, nell'ambito di una gamma pressoché infinita di condotte contrarie a norme giuridiche, possa esser ritenuto di gravità tale da giustificare la previsione di una sanzione penale. In altri termini, la utilizzazione della espressione «eccessi», senza ulteriori specificazioni, corrispondendo alle manifestazioni estreme dell'indisciplina, vale, nella sostanza, a delegare alla valutazione discrezionale del giudice l'individuazione, fra i vari comportamenti indisciplinati, della condotta penalmente rilevante, con conseguente violazione del principio di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione e di quello della parità di trattamento, a causa delle diverse interpretazioni che possono essere adottate anche con riferimento alla medesima condotta.

Andando alla ricerca di possibili significati in grado di evitare il predetto sospetto d'incostituzionalità, il giudice *a quo* esclude che il concetto di «eccessi» possa indicare qualsiasi comportamento che si discosti dalla normale condotta disciplinare delineata nel regolamento. Infatti, il riferimento a tali parametri, comprendendovi anche l'infrazione di norme di tratto, da un lato, comporterebbe che ben raramente potrebbe realizzarsi il meno grave reato di ammutinamento (art. 175 c.p.m.p.), consistente in una generica disobbedienza collettiva e, dall'altro, determinerebbe l'equiparazione della disobbedienza collettiva armata (art. 174, nn. 1 e 2) alla disobbedienza collettiva in qualsiasi modo «indisciplinata», con conseguente violazione del principio di eguaglianza.

Né, secondo il giudice *a quo*, potrebbe darsi un contenuto determinato all'espressione «abbandonarsi ad eccessi», intendendola come equivalente a quella di «dare in escandescenze» (cioè a manifestazioni verbali o anche gestuali determinate da irrefrenabile ira), sia perché questa interpretazione non è condivisa né in dottrina né in giurisprudenza, sia perché, se gli eccessi dovessero risolversi in manifestazioni verbali o gestuali, riaffiorerebbe la violazione del principio di eguaglianza, considerato che residuerebbero altri comportamenti indisciplinati che, pur dovendosi ritenere più gravi delle semplici manifestazioni verbali o gestuali, sarebbero tuttavia inidonei a tramutare l'ammutinamento nel più grave reato di rivolta.

Del resto, un indice della inadeguatezza della formulazione della disposizione impugnata può desumersi, ad avviso del giudice *a quo*, dal rilievo che l'art. 73 della legge 1º aprile 1981, n. 121, nel delineare la rivolta per gli appartenenti alla polizia di Stato, ha sostanzialmente riprodotto l'art. 174 c.p.m.p., ad esclusione delle ipotesi della rivolta commessa mediante «eccessi».

1.2. — Si è costituito nel presente giudizio uno degli imputati del giudizio *a quo*, il quale, aderendo alle argomentazioni svolte nella ordinanza di rimessione, chiede che venga accolta la questione di legittimità costituzionale con la stessa sollevata.

1.3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Nell'atto di intervento l'Avvocatura generale dello Stato rileva che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale militare di Padova² tende a spostare sulla Corte costituzionale un'attività ermeneutica, che appare invece propria del giudice ordinario. Tanto ciò è vero, prosegue l'Avvocatura, che lo stesso giudice *a quo* con una argomentata motivazione è pervenuto a definire gli eccessi come «manifestazioni estreme dell'indisciplina», non riconducibili alla condotta consistente in «atti violenti» (art. 174) o all'ammutinamento (art. 175).

Sul piano del merito, prosegue l'Avvocatura, non può essere sottovalutato il rilievo che a definire la fattispecie incriminatrice non contribuisce la sola espressione «abbandonandosi ad eccessi», ma concorrono gli altri elementi descritti nella stessa norma incriminatrice, vale a dire il rifiuto, l'omissione o il ritardo di obbedire alla intimazione di disperdersi o di rientrare nell'ordine fatta da un superiore.

2.1. — Identica questione è stata sollevata dallo stesso Tribunale militare di Padova con ordinanza emessa il 1° marzo 1994, nel corso di un procedimento a carico di tre militari imputati, tra l'altro, del reato di cui all'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p..

2.2. — Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri svolgendo argomentazioni identiche a quelle riportate sub 1.3.

Considerato in diritto

1. — Con due distinte ordinanze il Tribunale militare di Padova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p., nella parte in cui stabilisce che il reato di rivolta possa consistere anche nella condotta dei militari che, riuniti in numero di quattro o più, «abbandonandosi ad eccessi», rifiutano, omettono o ritardano di obbedire alla intimazione di disperdersi o di rientrare nell'ordine, fatta da un loro superiore. Oggetto specifico delle contestazioni dei giudici *a quibus* è l'espressione «eccessi», la quale, essendo ritenuta sostanzialmente indeterminata, configurerebbe: *a*) una violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in quanto affiderebbe alla valutazione assolutamente discrezionale del giudice l'identificazione, entro una gamma pressoché infinita di condotte, del comportamento da sottoporre a sanzione penale; *b*) una lesione del principio di parità di trattamento, riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, derivante dal fatto che le probabili differenze di interpretazione giudiziale di un concetto indeterminato diano luogo ad altrettante diversità di trattamento di una medesima condotta.

Poiché le due ordinanze sollevano una identica questione di legittimità costituzionale, i relativi giudizi possono venir riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. — Va, innanzitutto, respinta l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, tendente a escludere che i giudici *a quibus* propongano una questione di costituzionalità, apparendo le loro argomentazioni rivolte, piuttosto, a richiedere a questa Corte quale sia l'interpretazione corretta da attribuire all'espressione «abbandonarsi ad eccessi». In realtà, i giudici rimettenti, dopo aver ricercato inutilmente tra i vari possibili significati quello ritenuto conforme a Costituzione, hanno concluso che, essendo l'unica interpretazione a loro avviso plausibile quella che fa coincidere l'espressione contestata con le «manifestazioni estreme dell'indisciplina», l'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p. appare contrario tanto al principio di determinatezza delle fattispecie legali del reato, sancito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, quanto al principio di parità di trattamento, stabilito dall'art. 3 della Costituzione. Stando così le cose, non si può negare che i giudici *a quibus* formulino nelle ordinanze di remissione una vera e propria questione di costituzionalità, non già una d'interpretazione, avendo individuato con precisione sia una disposizione di legge ordinaria, alla quale essi ritengono di conferire una non implausibile interpretazione, sia i parametri costituzionali in riferimento ai quali gli stessi giudici dubitano della legittimità della norma denunciata.

3. — La questione non è fondata, nei sensi di cui in motivazione.

Occorre premettere che i due profili sollevati dai giudici rimettenti — violazione del principio *nullum crimen sine lege* e del principio di parità di trattamento — non corrispondono a due distinte questioni di costituzionalità, ma rappresentano, nella prospettazione dei giudici *a quibus*, due versanti dell'unica questione: segnatamente quella concernente l'asserita indeterminatezza di un elemento della fattispecie penale contenuta nell'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p. — cioè l'espressione «abbandonandosi ad eccessi» — ritenuta tale da rendere assolutamente vaga la fattispecie legale del reato. Tuttavia, sulla base della costante giurisprudenza costituzionale in materia di principio penalistico di legalità, l'assunto fatto proprio dai giudici rimettenti non può essere condiviso.

Questa Corte ha da tempo affermato che le norme penali possono contenere, senza con ciò violare il principio di legalità, descrizioni sommarie, elementi valutativi, espressioni meramente indicative di comuni esperienze o termini presi dal linguaggio comunemente usato, purché siano comunque tali da permettere, attraverso l'ordinario procedimento d'interpretazione, l'identificazione del bene tutelato dalle stesse norme (v., ad esempio, sentt. nn. 122 del 1993, 247 del 1989, 84 del 1984, 79 del 1982, 49 del 1980, 27 del 1961). La stessa Corte ha anche precisato che «la determinatezza dell'indicazione legislativa del significato d'un termine (o d'una espressione) non può stabilirsi prescindendo dal rapporto che lo stesso termine ha con gli altri elementi della fattispecie» e dalla relazione di quest'ultima con le ipotesi delittuose più prossime (v. sent. n. 247 del 1989).

Seguendo i comuni criteri d'interpretazione delle norme giuridiche, la giurisprudenza penale militare ha conferito all'espressione contestata un significato univoco, tale da portare a distinguere sostanzialmente la fattispecie del reato di rivolta di cui all'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p. realizzata attraverso «eccessi» tanto da quella di rivolta realizzata attraverso «atti violenti», prevista nella stessa disposizione, quanto da quella dell'«ammutinamento», riferita ai militari che, riuniti in numero di quattro o più, rifiutano; omettono o ritardano di obbedire a un ordine di un loro superiore (art. 175, primo comma, n. 1, c.p.m.p.).

Più precisamente, il significato dell'espressione «abbandonandosi ad eccessi», riferita alle modalità di comportamento di chi commette il reato militare di rivolta rifiutando, omettendo o ritardando di obbedire alla intimazione di disperdersi o di rientrare nell'ordine fatta da un loro superiore, è comunemente individuato negli atti di intensa indisciplina concretanti una minacciosa pressione morale collettiva sulla volontà del superiore. In tal modo, alla fattispecie penale sospettata d'indeterminatezza dai giudici *a quibus* è dato un significato chiaro, preciso e determinato, che porta a interpretare la parola «eccessi» come equivalente a comportamenti di estrema indisciplina tendenti a esercitare una forma di «violenza morale» nei confronti del superiore che ha fatto l'intimazione: un significato che distingue nettamente la fattispecie contestata sia da quella della rivolta di cui al n. 3 realizzata con atti violenti, la quale comporta atti diretti a sopraffare con la forza la volontà del superiore, sia dalla fattispecie dell'ammutinamento regolata nel n. 1 dell'art. 175 c.p.m.p., la quale consiste meramente nel rifiuto, nell'omissione o nel ritardo di obbedire a un ordine del superiore da parte di militari riuniti in numero di quattro o più.

Se, dunque, hanno ragione i giudici *a quibus* a ritenere che l'espressione «eccessi», ricompresa nella fattispecie di rivolta contestata, non denota qualsiasi comportamento che si discosti dalla normale condotta disciplinare, attualmente delineata nel regolamento approvato con d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, ma si riferisce soltanto alle manifestazioni estreme dei comportamenti contrari alla disciplina militare, nello stesso tempo essi erroneamente omettono di considerare che tali manifestazioni devono essere qualificate da un obiettivo contenuto intimidatorio nei confronti del superiore.

Così interpretata l'espressione contestata, non è irragionevole che il legislatore abbia sottoposto alla stessa pena editale la rivolta compiuta mediante «eccessi» e quella commessa mediante «atti violenti», trattandosi di lesioni del bene protetto dalla norma incriminatrice realizzate con modalità diverse, ma omogenee (comportamento intimidatorio-violenza), salvo sempre il potere discrezionale del giudice, all'atto della determinazione in concreto della sanzione, di calibrare l'applicazione di quest'ultima tra gli ampi termini della pena editale prevista (da tre a quindici anni) alla reale entità della condotta posta in essere e alla differente attitudine degli «eccessi» (o degli atti violenti) realizzati a ledere il bene della disciplina militare. Né è irragionevole che, nel definire la rivolta di cui all'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p., il legislatore ne abbia previsto l'ipotesi realizzata mediante «eccessi», oltre a quella commessa con «atti violenti», mentre, nel delineare il reato di rivolta per gli appartenenti alla polizia di Stato (art. 73, primo comma, n. 2, legge 1^o aprile 1981, n. 121), abbia ommesso il riferimento agli «eccessi»: infatti, l'atteggiamento intimidatorio nei confronti del superiore concorre significativamente a determinare la gravità dell'offesa al bene tutelato dalla norma incriminatrice, nel caso di un delitto, come quello previsto dall'art. 174 c.p.m.p., che è un «reato contro la disciplina militare»; mentre lo stesso elemento può essere visto in diversa prospettiva nella delineazione del reato di rivolta quando questo sia riferito ad appartenenti a un corpo smilitarizzato, qual'è la polizia di Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p. sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale militare di Padova con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

7

95C0167

N. 32

Ordinanza 12-27 gennaio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento - Obbligazioni di gestione insorte nel corso di pregresse procedure di amministrazione controllata - Inclusione tra i debiti di massa soddisfattibili in prededuzione - Disparità di trattamento tra creditori prelatizi antecedenti e creditori sopravvenuti nel corso dell'amministrazione controllata - Non comparabilità delle due categorie di creditori - Ragionevolezza - Esistenza di adeguati rimedi alternativi (v. sentenza 28 dicembre 1970, n. 202) - Discrezionalità legislativa - Manifesta infondatezza.

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 111, n. 1).

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

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 111, n. 1 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Legge fallimentare) promosso con ordinanza emessa il 16 dicembre 1993 dal Tribunale di Pescara nel procedimento civile vertente tra S.r.l. ISAP SAPI e Fallimento S.p.a. Ditta Sipe iscritta al n. 184 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio del 14 dicembre 1994 il Giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto che — con ordinanza in data 16 dicembre 1994 emessa in un giudizio di opposizione allo stato passivo, nel quale si controverteva sulla prededucibilità di un credito per forniture effettuato durante una procedura di amministrazione controllata di impresa poi fallita — l'adito tribunale di Pescara ha sollevato, in relazione agli artt. 3.

24 e 25 della Costituzione, questione incidentale di legittimità dell'art. 111 n. 1 del r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (legge fallimentare), nella parte appunto in cui, secondo la prevalente esegesi giurisprudenziale, include tra i debiti di massa («contratti per l'amministrazione del fallimento»), che debbono soddisfarsi in precedenza, anche le obbligazioni di gestione insorte, come quelle in esame, nel corso di pregresse procedure di A.C., cui sia conseguito il fallimento;

che, ad avviso del Collegio rimettente, la norma impugnata comporta una ingiustificata disparità di trattamento «fra creditori antecedenti all'amministrazione controllata e creditori sopravvenuti nel corso di quest'ultima» (disparità ancor più accentuata quando come nella specie, le obbligazioni contratte con i secondi si rivelino meno utili, per il fallimento, di quelle assunte nei confronti dei primi) ed, in particolare, «fra creditori prelati antecedenti», non ammessi ex art. 189 L.F. a votare sulla proposta di ammissione del debitore all'amministrazione controllata, «creditori sopravvenuti nel corso di questa»;

che nel giudizio innanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per l'infondatezza dell'impugnativa;

Considerato che la dedotta disparità di trattamento (sul terreno della tutela del diritto di credito) — in relazione alla quale impropriamente si invoca (senza motivazione alcuna) il parametro dell'art. 25, accanto a quelli (invece conferenti) di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione — manifestamente, comunque, non sussiste, stante la sostanziale diversità di posizione delle due comparate categorie di creditori, per le quali ricorrono differenti condizioni di affidamento in ordine all'aspetto satisfattivo dell'obbligazione;

che, infatti, la prededucibilità dei crediti di gestione maturati nel corso di pregressa procedura di a.c. (effettivamente ammessa per consolidata interpretazione giurisprudenziale dell'art. 111 n. 1 L.F. che costituisce diritto vivente) va all'evidenza a riequilibrare la condizione di maggior rischio contrattuale in cui tali crediti sono concessi e ad incentivarne così l'erogazione in funzione del positivo esito della procedura, nell'interesse di tutti i creditori;

che ciò appunto giustifica il pregiudizio che può derivarne ai creditori «antecedenti», ancorché prelati: non rilevando, per questi ultimi, che essi siano esclusi, ai sensi del citato art. 189, dal voto sull'ammissione del debitore al beneficio dell'a.c., stante la ragionevolezza di tale esclusione e l'esistenza di adeguati alternativi rimedi, quali puntualmente già sottolineati nella sentenza 28 dicembre 1970 n. 202;

che nessun peso può infine attribuirsi alle considerazioni del Tribunale *a quo* sulla eventuale minore utilità, in concreto, dei suddetti crediti di gestione, atteso che il correlativo regime giuridico coerentemente prescinde da valutazioni contingenti (e successive al sorgere del rapporto obbligatorio) e correttamente è invece rimesso dal legislatore ad un apprezzamento complessivo della finalizzazione delle obbligazioni medesime;

che la questione sollevata è pertanto 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 manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 111 n. 1 r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (Legge fallimentare) sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione, dal Tribunale di Pescara, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 5 gennaio 1995
(della regione Puglia)*

Regione Puglia - Dichiarazione, in base all'art. 5, secondo comma, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, dello stato di emergenza ambientale determinato dall'epidemia di colera, per il periodo dal 27 ottobre 1994 al 31 dicembre 1995, con particolare riferimento ai servizi di approvvigionamento, adduzione e distribuzione idrica di fognature, di depurazione, di recapito delle acque depurate e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani nella regione - Previsione della facoltà del commissario all'uopo delegato dal Governo di adottare provvedimenti in deroga alla normativa, statale e regionale vigente, nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico - Violazione del principio della tassatività dei poteri normativi di urgenza e della insospendibilità dell'efficacia di norme costituzionali in forza di ordinanze amministrative - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di programmi di protezione civile, nonché in materia di: edilizia e urbanistica, tutela ambientale, smaltimento dei rifiuti, inquinamento e tutela delle acque, lavori pubblici ed espropriazioni, assistenza sanitaria ed ospedaliera, avviamento al lavoro, autonomia amministrativa e finanziaria regionale (riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 225/1983, 239/1982, 223/1984, 183 e 210 del 1987, 343/1991 e 418/1992) - Istanza di sospensione.

(D.P.C.M. 8 novembre 1994 e ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994).

(Cost., artt. 1, 5, 11, 70, 76, 77, 97, 117, 118, 119, 129, primo comma, e 133).

Regione Puglia - Richiesta che la Corte sollevi innanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, della legge n. 225/1992 (riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1961, 4/1977, 307/1983 e 201/1987) - Istanza di sospensione.

(Legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5, secondo comma).

(Cost., artt. 1, 5, 11, 70, 76, 77, 117, 118 e 119).

Regione Puglia - Richiesta di illegittimità sopravvenuta del d.P.C.M. 8 novembre 1994 e conseguente illegittimità della ordinanza P.C.M. emessa in pari data. Richiesta di illegittimità costituzionale degli artt. 3, quinto comma, e 5, primo comma, della legge n. 225/1992 (riferimenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 15/1982) - Istanza di sospensione.

(D.P.C.M. 8 novembre 1994 e ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994; legge 24 febbraio 1992, n. 225, artt. 3, quinto comma, e 5, primo comma).

(Cost., artt. 1, 5, 11, 70, 76, 77, 97, 117, 118 e 119).

Ricorso per conflitto di attribuzione della regione Puglia, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* avv. Giuseppe Martellotta — autorizzato con delibere della Giunta regionale nn. 7654 e 8167 rispettivamente del 14 e del 22 novembre 1994 —, rappresentato e difeso dal prof. avv. Alessandro Pace, con studio in Roma, piazza delle Muse n. 8, presso il quale è elettivamente domiciliato, in virtù di mandato a margine del presente atto contro lo Stato italiano, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* on. Silvio Berlusconi in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 1994 e all'ordinanza del medesimo Presidente del Consiglio dei Ministri emessa in pari data, pubblicati entrambi nella *Gazzetta Ufficiale* n. 263 del 10 novembre 1994.

FATTO

1. — Nel periodo compreso fra l'ultima settimana di agosto e i primi giorni di settembre, l'Albania veniva investita da un'epidemia colerica, partita dal Nord del Pakistan e progressivamente spostatasi ad Ovest.

Per scongiurare preventivamente i pericoli di contagio del proprio territorio, il presidente della giunta della regione Puglia attivava prontamente un gruppo di lavoro al fine di esaminare la situazione di pandemia colerica in atto delle regioni balcaniche e di valutare i potenziali riflessi sulla Puglia, per poi definire eventualmente i programmi di intervento all'uopo necessari.

Tale gruppo di lavoro — composto dal capo di gabinetto della presidenza della regione Puglia, dal direttore dell'Istituto di igiene dell'Università di Bari, dal coordinatore del settore ragioneria, dal coordinatore del settore programmazione, dal coordinatore della sanità e dal coordinatore della protezione civile — si riuniva il 10 ottobre 1994 e, avvalendosi delle argomentazioni contenute in un rapporto dell'Istituto superiore di sanità (I.S.S.) datato 24 settembre 1994, concludeva nel modo che di seguito sinteticamente si espone.

A fondamento delle analisi svolte venivano poste le risultanze del suddetto rapporto dell'I.S.S., in cui, partendo dal presupposto di fatto costituito dalla ciclicità delle epidemie coleriche, veniva messo in luce come la Puglia costituisca un *«habitat a rischio»*, sia per la sua collocazione geografica che costituisce naturale ponte verso le regioni balcaniche e medio-orientali, sia per le sue particolari condizioni orografiche e ambientali, aggravate dalla storica penuria di acqua e dall'intenso abusivismo edilizio» (problema, quest'ultimo, peraltro diffuso in tutto il territorio nazionale, com'è dimostrato dalla prassi — vecchia e nuova — del ricorso allo strumento del «condono»). Tale osservazione, poi, legittimava la previsione dell'I.S.S. secondo cui «la Puglia non solo è ancora potenzialmente soggetta alla diffusione del vibrione, ma dovrà essere in costante emergenza per le future pandemie cicliche, in assenza di interventi mirati» (pagina 1 del verbale della riunione di gruppo di lavoro, prodotto in allegato al doc. I). Considerando, inoltre, che di norma la diffusione dell'epidemia colerica è dovuta alla comunicazione inquinante tra il sistema fognario e quello idrico — entrambi deficitari nella Regione pugliese — l'I.S.S. prospettava che l'opera di prevenzione avrebbe dovuto basarsi «su due piani temporanei: un intervento di emergenza, ancora necessario, ed un piano preventivo a più lungo termine», i cui principi ispiratori avrebbero dovuto essere orientati «al reale risanamento dell'inquinamento fecale dell'ambiente e dell'acqua potabile e alla rimozione dei siti di speciale contaminazione fecale» (loc. cit.).

Partendo da ciò, e scendendo in dettaglio nella descrizione dei problemi igienico-strutturali del territorio pugliese collegati all'emergenza-colera, il citato gruppo di lavoro sottolineava: l'insufficienza del sistema idrico e fognario (testimoniata dalla persistenza del sistema di raccolta delle acque luride a mezzo di carro-botte e dal mancato superamento della prassi dello scarico in falda e ciò sia per l'inesistenza di allacciamento fognario, sia per questioni di abusivismo edilizio); le abitudini alimentari dei cittadini pugliesi — grandi consumatori di verdure fresche e di molluschi eduli —; la precarietà delle tecniche di refrigerazione dei cibi freschi e deperibili (soprattutto durante il trasporto) attualmente in uso; un certo degrado ambientale della costa e del territorio, con particolare riguardo alla situazione di degrado urbano di rioni di edilizia popolare; l'inesistenza di uffici statali abilitati ai necessari controlli fitosanitari e zootecnici nei principali porti e aeroscali pugliesi; gli annosi problemi connessi con l'immigrazione proveniente proprio dalle regioni balcaniche (e in particolare dall'Albania); e rilevava come tutti questi fattori rappresentassero un coefficiente di moltiplicazione di ordine geometrico delle possibilità di contagio.

Ciò rendeva, pertanto, indifferibile l'adozione di un programma coordinato di risanamento igienico-ambientale del territorio — orientato soprattutto alla soluzione dei problemi dell'approvvigionamento idrico e della ristrutturazione ed estensione del sistema fognario —, tramite un'azione impostata tanto sul breve quanto sul medio periodo: in altri termini, la situazione era tale — secondo il gruppo di lavoro — da ritenere improcrastinabile l'intervento sia finanziario che operativo dello Stato per fronteggiare «le emergenze» derivanti dalle carenze del sistema fognario e dell'approvvigionamento idrico; ma altrettanto urgente la pianificazione operativa di una politica di prevenzione, considerando, da una parte, la ciclicità del fenomeno delle epidemie di colera, e, dall'altra, l'imminenza dell'impegno preso dalla regione Puglia ad ospitare i Giochi del Mediterraneo del 1997, con tutte le conseguenze (facilmente immaginabili) che tale evento avrà sullo sviluppo dell'industria turistica ed alberghiera pugliese.

A tal fine, il gruppo di lavoro metteva in risalto come i mezzi economico-finanziari attualmente a disposizione della regione Puglia fossero largamente insufficienti per un intervento di tali dimensioni.

Sotto questo punto di vista, infatti, «per quanto concerne il bisogno di infrastrutture di igiene ambientale (depurazione fognatura nera) è sotto stimato un fabbisogno non inferiore ai 300 miliardi di lire (costi 1990) per il completamento e l'adeguamento dei presidi depurativi, mentre una stima di larga massa indica in 450-500 miliardi di lire l'impegno finanziario per estendere il servizio di fognatura agli insediamenti urbani che ne sono privi; in dette stime non sono compresi i costi relativi a villaggi e frazioni a prevalente presenza diffusa sul territorio». Senza contare, poi, facendo riferimento ai servizi di fognatura, che «la popolazione servita raggiunge a livello regionale il 60% di quella residente; detta percentuale scende al 30% in provincia di Lecce» (pag. 3 del verbale della riunione del gruppo di lavoro, prodotto in allegato al doc. 1).

Sul versante dell'ordine di grandezza delle spese da affrontare per risolvere il problema dell'approvvigionamento idrico, inoltre, il discorso rimane pressoché identico.

Preso coscienza della situazione esistente, pertanto, il gruppo di lavoro arrivava a dichiarare che «le risorse regionali sono assolutamente, non insufficienti, ma inesistenti per affrontare un tale compito complesso di infrastrutturazione e di risanamento igienico-ambientale», dal momento che, «è a tutti nota la situazione finanziaria in cui versa la Regione, con un bilancio ingessato per almeno 15 anni, per cui non sono preventivabili risorse anche future che si possono liberare» (pag. 5 del verbale della riunione: allegato al doc. 1; v. inoltre, la delibera n. 7654 in data 14 novembre 1994 della giunta regionale pugliese, in cui si specifica, a motivazione della richiesta di intervento finanziario dello Stato, che l'entità del problema si presentava tale da non essere assolutamente sostenibile «con le ordinarie risorse di bilancio da parte di alcuna Regione»: pag. 2 del doc. n. 7).

Considerando, infine, che «il settore dell'acqua e delle grandi infrastrutture fuoriescono dallo stretto ambito regionale per investire più propriamente la competenza statale» (ult. loc. cit.), si riteneva necessaria la richiesta di intervento — soprattutto finanziario — da parte dello Stato.

2. — Con la delibera n. 6957 del 18 ottobre 1994, la giunta della regione Puglia, prendendo atto delle risultanze dell'operato del gruppo di lavoro da essa istituito, proponeva pertanto al Presidente del Consiglio dei Ministri di dichiarare «lo stato di emergenza per la Puglia e la conseguente adozione di provvedimenti straordinari ed indifferibili atti a fronteggiare con tempestività ed efficacia la situazione di emergenza socio-economico ambientale» sopra descritta (p. 3 della delibera n. 6957; doc. n. 1).

Con tale delibera, quindi, la regione Puglia invocava l'aiuto da parte dello Stato, resosi necessario dal momento che gli interventi strutturali atti a risolvere la crisi importavano (e importano) investimenti la cui rilevanza, sommata all'urgenza del provvedere, andavano al di là delle ordinarie risorse della regione, soprattutto a causa della sua «notoria crisi finanziaria» (pag. 2 della delibera n. 6957; doc. n. 1).

3. — Inopinatamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 1994, il Governo provvedeva invece a dichiarare — ex art. 5 primo comma, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 — lo stato di emergenza ambientale per il periodo che va dal 27 ottobre 1994 al 31 dicembre 1995, «con particolare riferimento ai settori dei servizi di approvvigionamento, adduzione e distribuzione idrica di fognature, di depurazione, di recapito delle acque depurate e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani nella regione Puglia».

4. — Con ordinanza emessa in pari data, il Presidente del Consiglio dei Ministri — ai sensi dell'art. 5 comma 4 della legge n. 225/1992 — sostanzialmente «commissariava» la regione Puglia, esautorandola sia per quanto riguarda la gestione della situazione di emergenza, sia per quanto riguarda l'intero processo di risanamento del territorio regionale, delegando all'uopo il prefetto di Bari dott. Corrado Catenacci a predisporre (d'intesa con i Ministri dell'ambiente e del bilancio e della programmazione economica) il programma degli interventi da approvare e, conseguentemente, ad attivare e a realizzare (d'intesa con il Ministero dell'ambiente, e sentite le amministrazioni interessate) «gli interventi necessari per fronteggiare la situazione di emergenza nel settore dell'approvvigionamento, dell'adduzione e della distribuzione delle acque depurate e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani della regione Puglia» (art. 1 dell'ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994).

La ricorrente regione Puglia, essendo stata lesa nelle proprie attribuzioni costituzionali dal citato d.P.C.M. 8 novembre 1994 e dalla citata ordinanza P.C.M. emessa in pari data, ricorre a codesta ecc.ma Corte — così come deciso nella delibera n. 7654 del 14 novembre 1994; doc. n. 7 — per il regolamento di competenza sulla base dei seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

1. — Invasione delle attribuzioni costituzionali della regione Puglia di cui agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 lett. c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, da parte del d.P.C.M. 8 novembre 1994. Conseguente illegittimità dei provvedimenti indicati in epigrafe. In subordine, illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, per contrasto con l'art. 97 della Costituzione. Conseguente illegittimità dei provvedimenti impugnati in quanto invasivi delle attribuzioni costituzionali della regione Puglia.

Tanto il decreto quanto l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 1994, che costituiscono l'oggetto della presente impugnativa, sono stati emanati in (pretesa) conformità rispetto a quanto stabilito dall'art. 5, primo comma, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 («Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile»). Infatti, tale disposizione prevede bensì che il Governo possa deliberare «lo stato di emergenza, determinandone la durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi», ma solo ove ricorrano le ipotesi di cui alla lett. c) dell'art. 2 della medesima legge n. 225/1992, e cioè «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari». Il che deve essere tenuto presente anche per il potere governativo di ordinanza, il quale, in tanto può essere esercitato ai sensi dell'art. 5, secondo comma, della legge n. 225/1992, in quanto ricorrano i presupposti giustificativi previsti dall'art. 2, lett. c), della legge n. 225/1992.

Ed è appena il caso di aggiungere che la verifica della ricorrenza delle ipotesi previste dal legislatore deve essere particolarmente rigorosa, dal momento che a mezzo di tali ordinanze si può addirittura derogare «ad ogni disposizione vigente» — come recita l'art. 5, secondo comma della legge n. 225/1992 —, seppur «nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico». E che nel caso concreto il Governo abbia agito non solo in deroga a molteplici disposizioni di legge vigenti, ma altresì senza rispettare né i principi generali dell'ordinamento, né la stessa normativa costituzionale, risulta lampante, sia *ex facto*, sia perché, a parte quanto verrà messo in evidenza più avanti, ciò è esplicitamente ammesso dall'art. 2 dell'ordinanza di cui è causa, nella quale si autorizza il commissario ad adottare provvedimenti in deroga alle (molteplici) norme di legge elencate nello stesso articolo.

Il primo punto della complessa questione sottoposta dalla regione Puglia all'attenzione di codesta ecc.ma Corte consiste perciò nel verificare se, ai fini della dichiarazione dello stato di emergenza contenuta nel decreto impugnato, ricorrevano le ipotesi — una o più — previste nella lett. c) dell'art. 2 della legge n. 225/1992, che fungono da presupposto giustificativo per un provvedimento di tal fatta.

L'esito della verifica — a nostro sommo parere — non può che essere completamente negativo.

Ed invero, sicuramente non ricorre l'ipotesi della «calamità naturale» o della «catastrofe», dal momento che, nella fattispecie di cui è causa, non solo si è trattato di un pericolo di contagio, senza che l'epidemia colerica si fosse effettivamente espansa nel territorio pugliese, ma, addirittura, all'epoca in cui la regione Puglia ha sollecitato l'intervento dello Stato, nella stessa Albania i picchi epidemici erano ormai in flessione, come si può (e si poteva) leggere nelle premesse della stessa delibera n. 6957 (pag. 1 del doc. n. 1) della giunta regionale pugliese. Quale sia stata, poi, la reale entità del fenomeno di cui si discute, lo testimonia proprio una fonte di area governativa, e cioè il Rapporto sull'attività di sorveglianza nella fase di emergenza legata al focolaio di colera in Puglia — redatto a cura della direzione generale dei servizi per l'igiene pubblica del Ministero della sanità —, dove si parla di soli dieci casi di colera, avutisi nel solo territorio di Bari e provincia (v. p. 6 e la tabella n. 1 in allegato al suddetto rapporto; doc. n. 2). È quasi inutile sottolineare, a tal riguardo, che dieci casi di colera, per di più localmente circoscritti, non costituiscono di sicuro una «calamità naturale» o una «catastrofe». Ciò, da un lato, perché «la durata della malattia è di qualche giorno»; dall'altro, poiché, se in passato la letalità del colera raggiungeva il 50-70% dei casi, «oggi con una terapia idonea e tempestiva (ripristino dell'aliquota idro-elettrolitica ed antibiotici) non supera l'1-5%» (S. Barbuti - E. Bellelli - G.M. Fara - G. Giammanco, Igiene e medicina preventiva³, Monduzzi, Bologna 1994, II, p. 94; doc. n. 8; sia detto per inciso che il prof. Barbuti ha fatto parte del cit. gruppo di lavoro). Affermazione, questa, che risulta di fondamentale importanza, soprattutto alla luce del fatto che l'esistente rete ospedaliera è più che soddisfacente, così come rilevato dal cit. gruppo di lavoro (p. 2 dell'all. al doc. n. 1).

Né la situazione determinatasi in Puglia poteva rientrare nell'ipotesi residuale prevista dall'art. 2, lett. c) della legge n. 225/1992 («altri eventi che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»). Infatti, per quanto riguarda l'intensità ed estensione del fenomeno valgono le considerazioni svolte poc'anzi, nel senso cioè che nel territorio pugliese non si è mai sviluppata una vera e propria epidemia colerica, ma vi è stato solo un pericolo di contagio, dovuto a carenze strutturali di tipo endemico.

Si apre, perciò, il campo ad un'ulteriore osservazione. Se l'insufficienza del sistema idrico e fognario, il degrado urbano, l'inesistenza di strutture tecniche di controllo dei prodotti alimentari (vale a dire, le carenze strutturali di cui si faceva cenno poche righe sopra) rappresentano per la regione pugliese — come, del resto, in tutto il territorio nazionale (e la recente alluvione nelle regioni settentrionali lo dimostra in modo perspicuo) — dei problemi fortemente datati e non il portato di avvenimenti recenti, bisognerà allora ammettere che le emergenze denunciate dalla Regione non sono state determinate dal pericolo di contagio, ma da ciò che è da considerarsi «strutturale» per quei territori. Il mero «pericolo» della propagazione del colera — del resto definitivamente cessata subito dopo (v. la dichiarazione del Ministro della sanità on. Raffaele Costa al Corriere della Sera del 16 novembre 1994: doc. n. 3) — è stato perciò un episodio non dotato dei crismi dell'eccezionalità, tali da giustificare l'impiego di poteri straordinari da parte dello Stato, quali quelli che sono stati usati con i provvedimenti impugnati. Pertanto, proprio perché le cause della situazione lamentata erano quelle, «storiche», sopra indicate, il Governo avrebbe dovuto muoversi in un'ottica assai diversa, finalizzata cioè non tanto all'impiego di poteri straordinari, quanto al conferimento alla regione di mezzi straordinari, a tal fine assicurando alla regione Puglia un'adeguata copertura finanziaria atta sia a fronteggiare la situazione di emergenza, sia — e soprattutto — ad avviare, in maniera coordinata con l'intervento operativo degli organi statali, un'organica e quanto mai completa politica di risanamento del territorio.

Si dovrà allora convenire che, volendo applicare correttamente la legge n. 225/1992, non ricorrevano le ipotesi di cui alla lett. c) dell'art. 2, ma, al contrario, quelle previste alla lett. b) del medesimo articolo, in cui si parla di «eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria».

Così operando, oltre a porre rimedio alla situazione di emergenza, non si sarebbe espropriata la regione Puglia delle attribuzioni — costituzionalmente garantite ex art. 117, 118 e 119 della Costituzione — che essa istituzionalmente esercita (v. *infra* il secondo motivo di ricorso). In tale ottica, si deve ricordare quanto stabilito da codesta ecc. ma Corte nella sentenza 9 novembre 1922, n. 418, quando, nel respingere le censure di costituzionalità mosse all'art. 5, quarto comma, della legge n. 225/1992 — allora appena approvata —, metteva in evidenza come risultasse bensì giustificato «che si adottino misure eccezionali, quale può essere la nomina di commissari delegati», ma solamente «nel ricorrere di così gravi emergenze, quando l'ambiente, i beni e la stessa vita delle popolazioni sono in pericolo e si richiede un'attività di soccorso straordinaria e urgente» (in giur. cost. 1992, p. 3951). Presupposti, questi, che non si sono affatto verificati nella fattispecie di cui è causa.

Giunti a questo punto del nostro discorso, sembra ineludibile la seguente alternativa: o il Governo ha operato in modo illegittimo, invadendo le attribuzioni costituzionali della ricorrente, in forza della falsa applicazione dell'art. 2, lett. c), della legge n. 225/1992; oppure, il vizio è da riscontrarsi all'interno del medesimo dettato normativo della legge n. 225/1992, che, in tale ottica interpretativa, per come configura le ipotesi di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 2, lascerebbe un eccessivo margine di discrezionalità al Governo nel determinare la tipologia degli eventi e gli ambiti di competenza ai fini dell'attività di protezione civile. Vera la seconda delle due ipotesi, sarebbe allora rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 225/1992 per contrasto con l'art. 97 della Costituzione, anche con riferimento agli artt. 5, 117, 118 e 119, della Costituzione, che pertanto la Corte potrebbe sollevare dinanzi a se stessa, quale giudice della legittimità delle leggi.

L'ipotesi di cui si tratta è tutt'altro che manifestamente infondata se si considera che effettuare una distinzione fra gli «eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria» [art. 2, lett. a), della legge n. 225/1992], gli «eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria» [art. 2, lett. b), della legge n. 225/1992] e «le calamità naturali, catastrofiche o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» [art. 2, lett. c), della legge n. 225/1992], equivale ... a non farla, poiché, data la mancanza di sicuri e ben definiti parametri di riferimento, si affida la riuscita dell'operazione solo al buon senso: vale a dire, ad un criterio che appartiene all'area del meta-giuridico.

2. — In subordine. Invasione delle attribuzioni costituzionali della regione Puglia di cui agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione della legge n. 225/1992 da parte dell'ord. P.C.M. 8 novembre 1994 in quanto invasiva delle attribuzioni costituzionali della regione Puglia.

2.1. — Premessa.

Qualora (in denegata ipotesi) fosse corretta l'interpretazione che l'imputato d.P.C.M. ha dato dell'art. 2 della legge n. 225/1992, non perciò sarebbe possibile sostenere che l'ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994 — parimenti impugnata con il presente ricorso — abbia rispettato (e, quindi, correttamente applicato) la citata legge n. 225/1992.

Il punto di partenza di questo secondo motivo di ricorso è offerto dalla già ricordata sentenza 9 novembre 1992, n. 418, di codesta ecc.ma Corte, con la quale sono state dichiarate non fondate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, secondo e terzo comma, 2, 4, primo comma, 5, quarto comma, e 14 della legge n. 225/1992, prospettate dalla ricorrente regione Lombardia.

In essa si legge che «il fulcro della legge n. 225/1992 sta, per quanto attiene alla esigenza di unitarietà di direzione che qui viene in rilievo, nel secondo comma dell'art. 1, il quale attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, al Ministro per il coordinamento della protezione civile, il compito di promuovere e coordinare le attività di tutte le amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale» (in Giur. cost. 1992, p. 3948). Con riferimento a ciò, «la disposizione trova significativo riscontro nell'art. 6, dove si sancisce che alle attività di protezione civile provvedono, "secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze" le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane», (ivi). La conseguenza che ne deriva è che «dalle norme menzionate risulta evidente che la legge n. 225/1992 non ha inteso modificare la ripartizione delle materie e delle competenze tra Stato e regioni. Essa ha voluto invece assicurare che i molteplici organismi, a vario titolo interessanti alle attività di protezione civile agiscano in modo armonico e razionale, di modo che le risorse disponibili vengano impiegate opportunamente e conducano alla maggiore efficacia degli interventi. Per raggiungere tale scopo la legge non ha concentrato competenze e poteri, né ha organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale» (*ibidem*, p. 3948-3949).

Riassumendo il pensiero esplicitato, all'epoca, da codesta ecc.ma Corte, si potrebbe perciò dire che, in tema di protezione civile, competono allo Stato l'indirizzo e il coordinamento delle attività di programmazione, prevenzione ed intervento, ferme restando — per quel che ci interessa — (le attribuzioni e le competenze delle regioni coperte dalla garanzia costituzionale ex artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Ma vi è di più. Infatti, come si evince anche dal testo della sentenza sopracitata, una delle grandi novità contenute nella legge n. 225/1992 — una legge-quadro, lo ricordiamo, di riforma dell'intero sistema di protezione civile, definitivamente approvata dopo anni ed anni di elaborazione concettuale e dopo un tormentato *iter* procedurale che ha, fra le altre cose, portato il Presidente della Repubblica a far uso del suo potere di rinvio alle Camere ex art. 74 della Costituzione — è stata proprio quella di riconoscere le esigenze di decentramento insite in un'attività per molti versi complessa quale quella del servizio di protezione civile. Colmando, perciò, le lacune presenti, in tal senso, nella normativa precedente — facente capo alla legge 8 dicembre 1970, n. 996, e al relativo regolamento di esecuzione d.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66 — la legge n. 225/1992 prevede all'art. 6, primo comma, che all'attuazione delle attività di protezione civile provvedano, oltre alle amministrazioni statali, anche le regioni, le province, i comuni e le comunità montane («secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze») ed ha persino ritagliato un proprio spazio ed un proprio ruolo — quello del «concorso» alle attività in oggetto — non solo agli enti pubblici, agli istituti e ai gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile e a ogni altra istituzione e organizzazione anche privata, ma persino ai «cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini ed i collegi professionali» (art. 6, secondo comma).

Passando ad analizzare la normativa concernente le competenze riservate alle Regioni in materia di protezione civile, l'art. 12 della legge n. 225/1992 stabilisce al primo comma che le regioni partecipano all'organizzazione e all'attuazione della attività di protezione civile — suddivise, ai sensi dell'art. 3 della medesima legge, in attività di previsione, di prevenzione e di soccorso — «assicurando, nei limiti delle competenze proprie o delegate dallo Stato e nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, lo svolgimento delle attività di protezione civile»; lo stesso art. 12, poi, al primo comma prevede che «le regioni, nell'ambito delle competenze ad esse attribuite dalla legge 8 giugno 1990,

n. 142, provvedono alla predisposizione ed attuazione dei programmi regionali di previsione e prevenzione in armonia con le indicazioni dei programmi nazionali di previsione, di prevenzione e di soccorso. Dopo aver specificato al terzo comma che «per le finalità di cui al primo e secondo comma le regioni provvedono all'ordinamento degli uffici ed all'approntamento delle strutture e dei mezzi necessari per l'espletamento delle attività di protezione civile, avvalendosi di un apposito comitato regionale di protezione civile», il più volte citato art. 12 conclude al quarto comma affermando che «le disposizioni contenute nella presente legge costituiscono principi della legislazione statale in materia di attività regionale di previsione, prevenzione e soccorso di protezione civile, cui dovranno conformarsi le leggi regionali in materia».

Una volta chiarito il quadro di riferimento normativo contenuto nella legge n. 225/1992 — anche alla luce dell'interpretazione svolta al riguardo dalla sopracitata sentenza n. 418/1992 di codesta ecc.ma Corte — il punto focale della questione che qui viene a rilievo consiste nel verificare se, nella fattispecie in esame, il Governo, avendo dichiarato con l'impugnata d.P.C.M. lo stato di emergenza ai sensi dell'art. 5, primo comma, della legge 225/1992 (ammesso, per mera ipotesi, che tale provvedimento sia stato legittimamente adottato), abbia rispettato, nell'emanazione della parimenti impugnata ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994, sia le attribuzioni costituzionali della regione, sia il ruolo specificamente attribuito alla regione in materia di protezione civile dagli artt. 6 e 12 della medesima legge n. 225/1992.

Si badi: è lo stesso art. 5, secondo comma, della citata legge a spingere verso una siffatta impostazione del problema, dal momento che nella sua formulazione letterale esso recita: «Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al primo comma, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli artt. 12, 13, 14, 15 e 16 anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Nel fondare il potere governativo (e commissariale, qualora si proceda alla nomina di commissari delegati ex art. 5, quarto comma, della legge n. 225/1992) di ordinanza *extra-ordinem*, è quindi, la medesima legge che, al tempo stesso, fa salvi sia le competenze attribuite dall'art. 12 alle regioni in tema di protezione civile, sia i principi generali dell'ordinamento giuridico, fra i quali vi è, senza dubbio, la ripartizione delle funzioni fra Stato e regioni così come configurata dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

2.2. — Le attribuzioni costituzionali della regione Puglia incise dall'impugnata ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994...

Anche con riferimento al contenuto dell'ord. P.C.M., bisogna purtroppo rilevare come il Governo abbia abusato dei propri poteri, superando largamente i limiti fissati dalla legge n. 225/1992. Ciò risulta da tutte le disposizioni di legge — statali e, soprattutto, regionali — che riguardano le attribuzioni della regione Puglia, alle quali il commissario delegato può derogare, ai sensi dell'art. 2 dell'ordinanza in questione.

2.2.a. con riferimento alla legge n. 142/1990 e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi degli artt. 117, 118, primo e terzo comma, 129, primo comma, e 133 della Costituzione, nonché degli artt. 3, 18, 19, 63 e 64 dello statuto della regione Puglia.

L'elenco di tali disposizioni di legge inizia con la legge 8 giugno 1990, n. 142 («Ordinamento delle autonomie locali»), e cioè proprio con quella legge — esplicitamente richiamata dall'art. 12 della legge n. 225/1992 — che funge da presupposto (*sic*) per la predisposizione ed attuazione dei programmi regionali di previsione e di prevenzione ai fini dell'attività di protezione civile. Ma, più in generale, bisogna sottolineare come, avendo il commissario delegato il potere di derogare alla legge n. 142/1990, la regione Puglia sia esposta al pericolo di non poter più regolare i rapporti con gli enti locali presenti nel proprio territorio secondo quanto stabilito dall'art. 3 della legge suddetta. Scendendo più in dettaglio, va osservato che, così facendo, si revoca in dubbio la facoltà dell'ente regione di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province (ex art. 3, primo comma): la funzione di identificazione degli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio che la regione, nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione, attua con l'esercizio della propria potestà legislativa (ai sensi dell'art. 3, secondo comma); la funzione di disciplinare legislativamente la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la stessa regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile, attribuita all'ente regione dall'art. 3, terzo comma; la potestà regionale di determinazione degli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale, con la connessa ripartizione delle risorse destinate al finanziamento del programma di investimento degli enti locali (art. 3, quarto comma); di stabilire con legge regionale le forme e i modi di partecipazione degli enti locali alla formazione dei

piani e dei programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione (art. 3, sesto comma); la potestà di fissare, a mezzo di legge regionale, i criteri e le procedure per la formazione e l'attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali (art. 3, settimo comma), con la complementare possibilità di effettuare il raccordo di tali strumenti con il contenuto dei programmi regionali medesimi (art. 3, ottavo comma). Con la medesima legge n. 142/1990, poi, sono state attribuite alla regione «potestà programmatiche e propulsive per promuovere le modifiche e le fusioni dei comuni necessarie a rendere razionale l'assetto delle autonomie (artt. 11 e 12), nonché poteri di intervento relativamente alle province (art. 15) ed alle aree metropolitane (artt. 17, 19 e 20)» (Corte costituzionale, sent. 15 luglio 1991, n. 343, in Giur. cost. 1991, p. 2729-2730), in conformità ai principi stabiliti all'art. 133, primo e secondo comma, della Costituzione.

Si tratta di un insieme di prerogative regionali, questo, sicuramente rientrante nelle maglie dell'ordine costituzionale di cui agli artt. 117, 118, primo e terzo comma, 129, primo comma, e 133 della Costituzione, che, regolando i rapporti fra regioni, da una parte, e province e comuni, dall'altra, assegna all'ente regione una «posizione di centralità» (come si esprime la medesima sentenza n. 343/1991 di codesta ecc.ma Corte: loc. ult. cit.) nel sistema delle autonomie locali, soprattutto quale organo di coordinamento, programmazione e pianificazione nelle materie di sua spettanza.

2.2.b. ... in riferimento alla materia «programmazione regionale» e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nonché degli artt. 2, 3, 4, 5, 11, 12, 14, 15 e 16 dello statuto regione Puglia.

Di «programmazione regionale», del resto, non si potrà più parlare qualora il commissario delegato faccia uso dei poteri derogatori conferitigli nei confronti della l.r. Puglia 4 marzo 1975, n. 24 («Procedure ed organi della programmazione») e della l.r. Puglia 25 luglio 1979, n. 44 (recante modifiche ed integrazioni alla legge n. 24/1975, appena citata), approvate in attuazione (della l.r. Puglia 25 marzo 1974, n. 18 e, a ben vedere) dell'art. 3 dello statuto regionale pugliese. Ora, a parte i dubbi di costituzionalità per contrasto con le normative statutarie in materia di programmazione, che l'esercizio di un potere di tal fatta potrebbe ingenerare, il punto è che le regioni sono istituzionalmente organi di programmazione economica anche a norma dell'art. 11 del d.P.R. n. 616/1977. Ne consegue che, almeno per quanto riguarda le materie elencate all'art. 117 della Costituzione, non si può inibire alla regione l'uso di siffatto strumento, pena la collocazione al di fuori dell'alveo costituzionale dei provvedimenti che determinino codesto effetto.

2.2.c. ... in riferimento alla materia «assetto ed utilizzazione del territorio» e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 4, 6, 9, 11 e 12 dello statuto regione Puglia.

Passando ad un altro gruppo di materie di interesse regionale, sussumibili sotto l'omnicomprensivo concetto di «assetto ed utilizzazione del territorio» — che, già, la legge-delega n. 382/1975 e, poi, il d.P.R. n. 616/1977 hanno individuato come uno dei quattro grandi raggruppamenti in cui suddividere gli ambiti di pertinenza regionale ex artt. 117 e 118 della Costituzione —, bisogna preliminarmente affermare che qui lo straripamento dei poteri commissariali *extra-ordinem* assume dimensioni macroscopiche, tanto da sfiorare il parossismo.

2.2.c.1. con specifico riferimento all'urbanistica e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi dell'art. 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 4 e 9 dello statuto regione Puglia.

Infatti, iniziando l'analisi in tema di assetto e utilizzazione del territorio col parlare della materia urbanistica *strictu sensu*, bisogna rimarcare come il commissario delegato abbia avuto la facoltà di derogare alla legge 28 gennaio 1977, n. 10 («Norme per la edificabilità dei suoli») e successive modificazioni ed integrazioni: tale normativa, stabilendo il principio della concessione edilizia in sostituzione della licenza, ha demandato alle regioni di determinare i relativi oneri sulla base dei costi di urbanizzazione e di costruzione (artt. 5, primo comma, 6, primo comma, e 8 secondo comma), correlando le concessioni stesse agli strumenti urbanistici da attuare gradualmente attraverso programmi pluriennali di attuazione, la cui stessa formazione rientra nelle competenze delle regioni (art. 13, terzo comma). La lesione dei poteri costituzionalmente attribuiti alle regioni, in tal caso, risulta *ictu oculi* evidente sol che si consideri l'art. 117 della Costituzione, che annovera espressamente fra le materie riservate alle regioni, quella urbanistica: materia in cui le funzioni amministrative statali sono state trasferite alle regioni a statuto ordinario, prima, con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, e, poi, più estensivamente, con il d.P.R. n. 616/1977 (art. 80 e segg.).

Che, in tale ambito, il commissario governativo possa soffocare completamente l'attività dell'ente regione è dimostrato dal fatto che, fra le disposizioni di legge soggette al suo potere derogatorio di ordinanza, è stata inserita anche la «Legge urbanistica» (legge 17 agosto 1942, n. 1150) così come modificata ed integrata dalla normativa successiva, in larga parte dedicata al suo adeguamento alla realtà delle autonomie locali: ebbene, in virtù del sopracitato d.P.R. n. 8/1972 (*rectius*: a partire da esso) la formazione dei piani territoriali di coordinamento (che hanno la funzione di indirizzare armonicamente gli insediamenti nell'intero territorio regionale), previsti all'art. 5 della «Legge urbanistica», spetta ora alle regioni. Ciò vale, d'altro canto, anche per l'approvazione dei piani regolatori generali — comunali e inter-comunali — (artt. 7-12 della «Legge urbanistica»), dei piani regolatori particolareggiati (artt. 13-17 della «Legge urbanistica») e dei programmi di fabbricazione (artt. 34-36 della «Legge urbanistica») di competenza comunale, affidata alla giunta regionale al fine di controllare che tali strumenti di pianificazione urbanistica rispettino non solo il piano territoriale di coordinamento (v. *supra*), ma anche il piano territoriale paesistico (di competenza regionale, per delega conferitane da parte dello Stato tramite l'art. 82 del d.P.R. n. 616/1977) e dei piani di bacino (introdotti dalla legge n. 183/1989, alla cui formazione partecipano — e, per quanto riguarda quelli di interesse regionale, sono direttamente preposte — le regioni), per poi valutarne la conformità agli interessi regionali.

Bisognerà vedere, quindi, se in concreto la regione Puglia potrà esercitare tali importanti funzioni durante la gestione commissariale impostale. Il dubbio in proposito risulta più che legittimo, anche perché al commissario governativo è stato attribuito anche il potere di derogare il d-l. 23 gennaio 1982, n. 9 («Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti»), convertito, con modificazioni dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, e il d-l. 5 ottobre 1993, n. 398 («Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno della occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia»), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493. Il primo, ad esempio, prevede all'art. 6 che spetta alla regione il compito di decidere quali comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti debbano predisporre i programmi pluriennali di attuazione per l'edilizia residenziale; il secondo, sempre ad esempio, stabilisce all'art. 4 che si applicano le procedure per il rilascio delle concessioni edilizie previste dal medesimo articolo «in assenza di legislazione regionale». Il dubbio di cui sopra, poi, diventa praticamente una certezza quando si viene a scoprire che l'intera l.r. Puglia 31 maggio 1980, n. 56, è soggetta alla spada di Damocle costituita dal potere derogatorio commissariale: infatti, la l.r. n. 56/1980 — recante la denominazione «Tutela ed uso del territorio» — disciplina in maniera sistematica «gli strumenti della pianificazione urbanistica, le forme del controllo sostitutivo, nonché l'esercizio delle relative funzioni amministrative» (art. 1) a livello regionale e sub-regionale. Inoltre, come se tutto ciò non bastasse, il Governo ha ricompreso fra le norme derogando anche la l.r. Puglia 11 settembre 1986, n. 19 («Disciplina urbanistica per la costruzione delle serre»).

I fatti, a questo punto, parlano da soli: si vuol dire, cioè, che l'estensione dei poteri commissariali *extra-ordinem* in materia urbanistica è talmente accentuata da far pensare ad una espropriazione completa delle funzioni che la regione Puglia esercita (*rectius*: deve esercitare, ex art. 117 della Costituzione) a tutt'oggi in questo campo.

2.2.c.2. con specifico riferimento alla tutela ambientale (paesaggistica) e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 4, 11 e 12 dello statuto regione Puglia.

Sempre rimanendo in tema di assetto e utilizzazione del territorio, ma spostando il campo di osservazione dal punto di vista della tutela ambientale, bisogna in primo luogo riferire come anche le procedure di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349 («Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale») siano incorse nel pericolo di deroga a mezzo di ordinanze commissariali e che perciò, anche in tal caso, ci si deve lamentare della situazione che ne deriva. Infatti, la disposizione di legge in questione, per la parte che qui interessa, prevede: l'individuazione delle norme tecniche e delle categorie di opere che sono in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente; la sua effettuazione da parte del Governo; la comunicazione, prima della loro approvazione, al Ministro per l'ambiente, al Ministro per i beni culturali e alla regione territorialmente interessata dei progetti aventi ad oggetto l'indicazione della localizzazione degli interventi, la specificazione dei rifiuti liquidi e solidi, delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera, delle emissioni sonore prodotte dall'opera, la descrizione dei dispositivi di eliminazione o di recupero dei danni all'ambiente ed i piani di prevenzione e monitoraggio ambientale; l'attribuzione della pronuncia sulla compatibilità ambientale dei progetti al Ministro per l'ambiente, sentite le regioni interessate, di concerto con il Ministro dei beni culturali e ambientali.

Ebbene, considerando il fatto che nell'ordinanza impugnata si eccettuano, in riferimento al potere di deroga commissariale, «le attribuzioni ed i pareri di competenza del Ministero per i beni culturali e ambientali», è chiaro come ci si trovi di fronte al tentativo — lo si deduce in via residuale — di escludere la regione Puglia dalla doverosa partecipazione alle procedure suddette. Doverosa partecipazione regionale che aveva indotto codesta ecc.ma Corte, nella sentenza 28 maggio 1987, n. 210 (in Giur. cost. 1987, p. 1590 e segg.), a dichiarare infondata la questione di costituzionalità dell'art. 6 della legge n. 349/1986. Ed infatti, una delle questioni discusse in tale pronuncia era costituita dall'ampiezza dei poteri attribuiti allo Stato nella valutazione di impatto ambientale. Ebbene, in tale decisione essi erano stati giustificati alla luce della funzione di indirizzo e coordinamento e, quindi, in un'ottica sostanzialmente rispettosa — per quel che direttamente ci riguarda — delle attribuzioni che l'art. 117 della Costituzione riserva alle regioni in materia di tutela dell'ambiente. Ma, vero questo, è altresì chiaro come nella fattispecie di cui è causa ciò tale principio verrebbe platealmente contraddetto.

L'art. 2 della impugnata ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994 prosegue la sua opera di demolizione delle prerogative regionali in tema di tutela ambientale prefigurando la possibilità di derogare la «legge della regione Puglia concernente il piano regionale delle aree regionali protette». Viene qui in questione, oltre alla l.r. Puglia 21 marzo 1977, n. 8 («Istituzione delle riserve naturali»), la l.r. Puglia 11 maggio 1990, n. 30, che, fino all'approvazione del piano urbanistico territoriale tematico — elemento di specificazione del piano urbanistico territoriale, entrambi previsti dalla già citata (e parimenti deroganda) l.r. Puglia n. 56/1980 — detta, così come recita il suo titolo, le «Norme transitorie di tutela delle aree di particolare interesse ambientale paesaggistico»,

Si tratta, in tal caso, di funzioni regionali in parte delegate dallo Stato (art. 82, primo comma, del d.P.R. n. 616/1977: «Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni») e in parte proprie (art. 83, primo comma, del d.P.R. n. 616/1977: «Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali»), e per la maggior parte rientranti nell'ambito della materia dell'assetto ed uso del territorio» e perciò riconducibili nell'alveo dell'art. 117 della Costituzione. Ciò è stato reso possibile tramite un'interpretazione elastica della materia urbanistica — sistematicamente correlata alle altre voci contenute nel suddetto art. 117 della Costituzione — recepita, prima, dal d.P.R. n. 616/1977 e, poi, di conseguenza, dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte. La quale, da una parte, ha stabilito come la nozione di urbanistica comprenda tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture e, dall'altra, ha precisato che appartiene alla competenza regionale l'istituzione di riserve naturali infraregionali (v. risp. Corte costituzionale, sentenze nn. 239/1982 e 223/1984).

2.2.c.3. ... con specifico riferimento alla tutela ambientale (smaltimento rifiuti) e alle corrispondenti attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 4 e 6 dello statuto regione Puglia.

Lo stesso discorso vale, poi, per la tematica ambientale specificamente affrontata sotto il punto di vista della tutela dell'inquinamento.

Inizieremo l'analisi in tema di inquinamento con la sottomateria dello smaltimento dei rifiuti: in tale prospettiva, bisogna rilevare come il commissario delegato possa agire in deroga non solo, in via generale, al d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 («Attuazione delle direttive [CEE] n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relative allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi»), al d.-l. 26 gennaio 1987, n. 10 («Disposizioni urgenti in materia di scarichi dei frazioni oleari»), al d.-l. 31 agosto 1987, n. 361 («Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti») — convertito, con modificazioni, nella legge 29 ottobre 1987, n. 44 —, al d.-l. 9 settembre 1988, n. 397 («Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali») — convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 1988, n. 475 —, e, cioè, alla normativa statale attribuitiva (nella materia in esame) di vaste competenze alle regioni, soprattutto nella loro qualità di enti di pianificazione, programmazione e controllo (v. rispettivamente gli artt. 6 del d.P.R. n. 915/1982; 5 del d.-l. n. 10/1987; 1-bis, 1-ter, 2, 3, 3-bis, 4 e 5 del d.-l. n. 361/1987; 2, 3, 5 e 7 del d.-l. n. 397/1988), ma anche, in concreto, alla «legge della regione Puglia [3 ottobre 1986, n. 30] concernente il piano di smaltimento dei rifiuti», raccordato (ai sensi dell'art. 3, terzo comma, della medesima l.r. Puglia n. 30/1986) al Piano regionale di risanamento delle acque previsto dalla l.r. Puglia — parimenti deroganda, come si dirà più avanti — 19 dicembre 1983, n. 24 («Tutela ed uso delle risorse idriche e risanamento delle acque in Puglia»).

Ma vi è di più: l'art. 2 dell'impugnata ordinanza richiama *nominatim*, quale suscettibile di deroga, tutta la normativa regionale in tema di smaltimento dei rifiuti: oltre alla citata l.r. Puglia n. 30/1986 (si tratta, infatti, di una ripetizione, essendo questa la «legge della regione Puglia concernente il piano di smaltimento dei rifiuti» di cui si è discusso poc'anzi), il Governo ha incluso, tra le norme derogande, la l.r. Puglia 18 agosto 1973, n. 21 («Contributi della regione a comuni e consorzi di comuni per gli impianti di smaltimento di rifiuti solidi urbani»), la l.r. Puglia 13 agosto 1993, n. 17 («Organizzazione dei servizi di smaltimento rifiuti urbani»), il regolamento regione Puglia 20 febbraio 1988, n. 1 («Disciplina degli impianti di smaltimento sul suolo di insediamenti civili di consistenza inferiore a 50 vani o 5000 mc e degli insediamenti turistici non allacciati alla pubblica fognatura»), il regolamento regione Puglia 3 novembre 1989, n. 4 («Disciplina degli impianti provvisori di smaltimento sul suolo di nuovi insediamenti civili di consistenza inferiore a 50 vani o 5000 mc nei comuni o nelle aree urbane non ancora serviti da pubbliche fognature»), il regolamento regionale 3 novembre 1989, n. 5 («Disciplina delle pubbliche fognature») e la delibera del consiglio regionale pugliese 29 luglio 1987, n. 583 («Regolamento regionale di disciplina degli scarichi idrici provenienti dalla lavorazione di trasformazione delle olive»).

A tal riguardo, bisogna mettere in rilievo il fatto che lo smaltimento dei rifiuti sicuramente rientra nelle materie previste all'art. 117 della Costituzione, soprattutto in riferimento a quanto stabilito all'art. 101 del più volte citato d.P.R. n. 616/1977: tale opinione, tra l'altro, è pressoché scontata nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (v., ad esempio, Corte costituzionale, sentenze nn. 192/1987 e 324/1989).

2.2.c.4. con specifico riferimento alla tutela ambientale (inquinamento delle acque) e alle corrispondenti attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 4 e 6 dello statuto regione Puglia.

Anche in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, il commissario delegato è stato dotato di amplissimi poteri di deroga dell'ordinamento vigente, tali da mettere a rischio, pure in tal caso — e per quel che ci riguarda —, le competenze attribuite alla regione Puglia nella suddetta materia.

In tale ambito, la normativa statale soggetta a deroga è la seguente: legge 10 maggio 1976, n. 319 («Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento») e successive modifiche ed integrazioni: d.P.R. 3 luglio 1982, n. 515 («Attuazione della direttiva [CEE] n. 75/440 concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile»); d.P.R. 24 maggio 1988, n. 236 («Attuazione della direttiva CEE n. 80/778 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, ai sensi dell'art. 15 della legge 10 aprile 1987, n. 183»); d.l. 5 febbraio 1990, n. 16 («Misure urgenti per il miglioramento qualitativo e per la prevenzione dell'inquinamento delle acque»); d.lgs. 12 luglio 1993, n. 275 («Riordino in materia di concessione di acque pubbliche»); legge 5 gennaio 1994, n. 36 («Disposizioni in materia di risorse idriche») e, con formula alquanto generica, «tutta la normativa statale concernente i piani nazionali e regionali acquedottistici».

Tale corpo normativo configura un complesso intreccio di competenze fra Stato e regioni, rispettando però i criteri (già adottati dalla sopracitata legge n. 319/1976) stabiliti nel d.P.R. n. 616/1977 nel trasferire a quest'ultime le funzioni statali in materia. Secondo questi criteri, sono così riservate alle amministrazioni regionali «la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti liquidi e idrosolubili», nonché «la tutela dell'inquinamento ... idrico da impianti termici e industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto da scarichi veicolari» [art. 101, secondo comma, del d.P.R. 616/1977, rispettivamente lettere a) e c)].

Il Governo, però, non si è accontentato di neutralizzare la vigenza di codesta normativa statale, ma ha altresì sottoposto al potere di ordinanza commissariale anche la corrispondente normativa regionale, quale contenuta nella l.r. Puglia 19 dicembre 1983, n. 24 («Tutela ed uso delle risorse idriche e risanamento delle acque in Puglia», nella l.r. Puglia 23 marzo 1993, n. 5 — recante modifiche alla medesima l.r. n. 24/1983 — e, più in generale, nella normativa regionale concernente i piani regionali acquedottistici (oltre alle leggi regionali citate in precedenza vengono qui in questione la l.r. Puglia n. 17/1984, la l.r. Puglia n. 3/1985 e la l.r. Puglia n. 3/1986).

La situazione che ne deriva è palesemente illegittima, e ciò risulta chiaro alla luce del fatto che la competenza regionale nella materia ora in esame si fonda sicuramente sul dettato normativo dell'art. 117 della Costituzione, data l'esistenza di un certo collegamento funzionale che intercorre fra la submateria degli inquinamenti e i settori dell'urbanistica e dell'assistenza sanitaria — come, d'altronde, è stato messo in evidenza da codesta ecc.ma Corte: sentenze n. 225/1983 e 183/1987 —, espressamente contemplate dall'articolo della Costituzione cui si sta facendo riferimento.

2.2.c.5. con specifico riferimento alle risorse idriche e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 4, 11 e 12 dello statuto regione Puglia.

Il fatto dell'assoggettamento a deroga commissariale di tutta la normativa — statale e regionale — (richiamata al paragrafo precedente rileva anche sotto un altro punto di vista: ed infatti, così disponendosi, si mette a repentaglio quanto stabilito dall'art. 90 del più volte citato d.P.R. n. 616/1977, secondo cui «tutte le funzioni relative alla tutela, disciplina e utilizzazione delle risorse idriche, con esclusione delle funzioni riservate allo Stato dal successivo articolo, sono delegate alle regioni ...» (primo comma).

Prevenendo una possibile eccezione, fondata sul fatto che qui si tratterebbe di funzioni meramente delegate, che alla bisogna potrebbero quindi ammettere l'avocazione da parte dello Stato dei corrispettivi poteri, si rinvia a quanto sarà messo in evidenza più avanti, non senza però aver sottolineato che ciò non può valere né per quanto riguarda le acque minerali e termali, né per quanto concerne gli acquedotti: si tratta, infatti, di materie di attribuzione regionale di tipo proprio, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

2.2.d. ... in riferimento alla materia «lavori pubblici» (ed espropriazioni) e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 4, 11 e 15 dello statuto regione Puglia.

La lesione, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, delle competenze regionali si rileva anche in un altro settore di fondamentale importanza: quello delle opere e dei lavori pubblici di interesse regionale.

Infatti, fra la normativa regionale soggetta a deroga si ritrova anche la l.r. Puglia 16 maggio 1985, n. 27 («Testo unificato ed aggiornato di leggi regionali in materia di opere e lavori pubblici»), che all'art. 2 ricomprende, fra le opere di competenza della regione: il demanio e il patrimonio regionale; gli immobili di proprietà non regionale in uso sia pure temporaneo alla regione; le strade e le ferrovie classificate regionali; gli interventi urgenti ed indifferibili a tutela della pubblica incolumità, che non rientrino nella competenza primaria degli enti locali e dello Stato; le opere idrauliche irrigue e di bonifica; le opere di sistemazione montana; i porti di seconda categoria, secondo e terza classe; la costruzione, ricostruzione, ristrutturazione, riparazione di edifici di culto e delle opere annesse, destinate all'esercizio dello stesso; le opere di difesa, di consolidamento e di trasferimento degli abitati inclusi negli elenchi approvati dal Consiglio regionale; le opere classificate regionali o di rilevanza regionale, con legge regionale; i lavori di ricostruzione, ristrutturazione, riparazione di opere pubbliche di competenza della regione, danneggiate da calamità naturali.

Anche qui, come al solito, si fischia di porre nel nulla il dettato normativo degli articoli 117 e 118 della Costituzione, come attuato dal d.P.R. n. 616/1977, che, trasferendo le funzioni statali alle regioni per la parte di loro spettanza, ha significativamente esteso le competenze regionali in tema di lavori pubblici rispetto a quanto già stabilito col primo decreto di trasferimento (il d.P.R. n. 8/1972). Ai sensi dell'art. 87, primo comma, del citato d.P.R. n. 616/1977, infatti, «le funzioni amministrative relative alla materia «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale», concernono: le strade e la loro classificazione, escluse le strade statali e le autostrade; gli acquedotti di interesse regionale; le opere pubbliche di qualsiasi natura, anche di edilizia residenziale pubblica, che si eseguono nel territorio di una regione». A norma dell'art. 89, primo comma, del medesimo d.P.R. n. 616/1977, poi, «tutte le opere idrauliche relative ai bacini idrografici non interregionali sono trasferite alle regioni».

Merita perciò di essere considerato che il commissario delegato ha avuto altresì il potere complementare di derogare le normative statali e regionali in materia di espropriazioni. Sotto questo punto di vista, la normativa regionale che viene a rilievo, in quanto soggetta al potere di deroga commissariale, è soprattutto l'art. 39 della sopracitata l.r. Puglia n. 27/1985, a norma del quale il presidente della giunta regionale «esercita le funzioni comunque attribuite alla regione in materia di dichiarazione di pubblica utilità delle opere e di urgenza e di indifferibilità dei lavori, quali che siano le opere ed i soggetti interessati» (primo comma) ed «esercita altresì le funzioni amministrative in ordine ai procedimenti espropriativi, ivi comprese le occupazioni temporanee di urgenza, le determinazioni delle indennità, le retrocessioni e provvede ai relativi atti preparatori e successivi, per tutte le opere di competenza regionale e per quelle non ricadenti nella delega» ai comuni e alle province di cui all'art. 40 della medesima legge (secondo comma). In riferimento a ciò, si ricordi che tale normativa è del tutto conforme rispetto a quanto stabilito all'art. 106 del d.P.R. n. 616/1977, che, ricomprendendo espressamente «tra le funzioni amministrative trasferite o delegate alle regioni nelle materie indicate dal presente decreto anche quelle concernenti i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, le dichiarazioni di indifferibilità ed urgenza dei lavori e le occupazioni temporanee e d'urgenza» (primo comma), ha superato le restrittive interpretazioni che la normativa precedente — facente capo al d.P.R. n. 8/1972 — aveva in vario senso ricevuto, aggiungendo in modo esplicito che sono riservate allo Stato le sole espropriazioni relative alle opere pubbliche «la cui esecuzione è di sua spettanza» (secondo comma).

Né, a tal riguardo, potrebbe essere obiettato che è proprio il d.P.R. n. 616/1977 a prevedere che allo Stato compete la titolarità degli «interventi straordinari nelle opere di soccorso relative a calamità di estensione e di entità particolarmente gravi, nei casi in cui si operi in regime commissariale ai sensi della legge sulla protezione civile» (art. 88, n. 9). Anche a prescindere dalla considerazione secondo cui, nel caso di cui ci si occupa non ricorrevano gli estremi (vale a dire: calamità di estensione e di entità particolarmente gravi) per sottoporre la regione Puglia a regime commissariale (v. *supra* il primo motivo), va comunque ricordato che la normativa di riferimento in materia di protezione civile, all'epoca dell'emanazione del d.P.R. n. 616/1977, era la (ben diversa) legge n. 996/1970. Oggi, la situazione è radicalmente cambiata. Si vuol ribadire — ripetendo sinteticamente quanto già evidenziato *sub par.* 2.1. — che, con la legge n. 225/1992, il Parlamento, profondamente innovando la precedente normativa, ha inteso preservare le attribuzioni e le competenze regionali — tanto quelle istituzionali, quanto quelle specifiche in tema di protezione civile, definite proprio dalla medesima legge n. 225/1992 — anche nelle ipotesi nelle quali la natura e l'estensione degli interventi di protezione civile richiedano la nomina di un commissario straordinario. E, allora, chiaro che il suddetto art. 88, n. 9, del d.P.R. n. 616/1977 debba ora essere interpretato in senso riduttivo, relazionandolo alla normativa nel frattempo intervenuta.

2.2.e. ... in riferimento alla materia «assistenza sanitaria ed ospedaliera» e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché dell'art. 6 dello statuto regione Puglia.

L'art. 2 dell'impugnata ordinanza conclude — per così dire — il suo disegno ablativo dei poteri della regione Puglia, conferendo al commissario delegato la facoltà di emanare provvedimenti in deroga anche al r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 («Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie») e successive modifiche ed integrazioni.

Considerando che fra le modifiche ed integrazioni al regio decreto suddetto vi è anche la legge 23 dicembre 1978, n. 833 («Istituzione del servizio sanitario nazionale») è allora chiaro come si sia voluto (surrettiziamente) incidere sulle competenze riservate alle regioni in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, espressamente contemplata all'art. 117 della Costituzione.

La sopracitata legge n. 833/1978, infatti, ha conferito alle regioni non solo diverse funzioni legislative e programmatiche, orientate soprattutto alla regolamentazione dell'organizzazione, della gestione e del funzionamento delle allora istituende unità sanitarie locali (v. gli artt. 11, 15, nono comma, 50 e 55 della citata legge), ma anche una serie di poteri amministrativi, sia in tema di personale sanitario (art. 15, nono comma, n. 4), sia tendenti a realizzare l'obiettivo di eliminare gli squilibri esistenti nei servizi e nelle prestazioni nel territorio regionale (art. 55, primo comma). Potestà, queste, che la normativa successivamente sopravvenuta — parimenti soggetta a deroga commissariale — ha ulteriormente esteso, dotando altresì le regioni del potere di esercitare penetranti controlli sulle *us.ss.ii.*, con l'obbligo di avocare a sé le funzioni a quest'ultime spettanti in caso di inadempienze o ritardi (v. l'art. 13, secondo comma, della legge 26 aprile 1982, n. 181 e l'art. 1, nono comma, del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge n. 638/1983).

2.2.f. in riferimento all'avviamento al lavoro e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi degli artt. 7, 14 e 16 dello statuto regione Puglia.

Merita altresì di essere ricordato, seppur incidentalmente, che, a norma del medesimo art. 2 dell'ordinanza in questione, anche la normativa regionale in tema di avviamento al lavoro risulta esposta al potere di deroga commissariale.

Così facendo, in evidente contrasto con l'autonomia statutaria della regione Puglia garantita *ex art.* 123 della Costituzione, si pongono nel nulla non solo l'intera l.r. Puglia 26 marzo 1985, n. 9 («Interventi per agevolare il lavoro dei giovani e delle categorie svantaggiate»), ma anche le disposizioni di cui agli artt. 5 della l.r. Puglia 18 luglio 1974, n. 25 («Interventi per la tutela del patrimonio boschivo»); 8 della l.r. Puglia 17 aprile 1984, n. 17 («Disposizioni finanziarie in attuazione del piano regionale di sviluppo»); 14 e 15 della l.r. Puglia 12 febbraio 1985, n. 3 («Disposizioni finanziarie per il biennio 1985-86 in attuazione del piano regionale di sviluppo»); 10 della l.r. Puglia 19 febbraio 1986, n. 3 («Disposizioni finanziarie per il triennio 1986-88 in attuazione del piano regionale di sviluppo della regione Puglia»); e 13 della l.r. Puglia 13 febbraio 1987, n. 6 («Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1987 e bilancio pluriennale 1987-89 della regione Puglia»), recanti provvidenze in favore dell'occupazione, soprattutto giovanile.

2.2.g. in riferimento all'autonomia amministrativa e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, nonché degli artt. 63, 64 e 67 dello statuto regione Puglia.

L'impugnata ordinanza, inoltre, ponendosi in tale circostanza in chiaro contrasto con l'art. 118 della Costituzione, autorizza il commissario delegato, da un lato, a prorogare i termini di efficacia dei provvedimenti amministrativi regionali (art. 3, primo comma) e, dall'altro, ad avvalersi, nello svolgimento delle attività previste, del personale e delle strutture dell'amministrazione regionale (art. 4, primo comma).

2.2.h. ... in riferimento all'autonomia finanziaria e alle corrispettive attribuzioni costituzionali spettanti alla regione Puglia ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, nonché degli artt. 68, 69, 70 e 71 dello statuto regione Puglia.

2.2.h.1. (con specifico riferimento rispetto a quanto stabilito dall'art. 2 dell'impugnata ordinanza).

La (potenziale) menomazione dell'autonomia regionale causata dall'emanazione dell'ordinanza che qui s'impugna, infine, appare manifesta nel considerare che perfino la «legge della regione Puglia concernente norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e contabilità regionale» (v., di nuovo, l'art. 2 del provvedimento in questione) rimane esposta al pericolo di essere derogata: si tratta della *l. Puglia 30 maggio 1977, n. 17* («Norme sulla contabilità regionale»), così come coordinata con le successive modifiche ed integrazioni.

Fermo restando quanto detto in tema di programmazione (*sub par. 2.2.h.*) — che vale anche per quanto contemplato al riguardo dalla legge ora in esame, il cui titolo primo è integralmente dedicato alla programmazione regionale —, per la parte che qui interessa riteniamo di non dover spendere molte parole, dal momento che l'autonomia finanziaria delle regioni (che significa soprattutto libertà di formare un proprio bilancio) è garantita in modo non equivoco dall'art. 119 della Costituzione. Si vuole soltanto aggiungere, in questo senso, che al commissario delegato è stato attribuito anche il potere di derogare al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 («Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»), come modificato dall'art. 1, undicesimo e dodicesimo comma del d.lgs. 1º dicembre 1993, n. 528, che al titolo terzo disciplina i tributi riservati alle regioni.

2.2.h.2. (con specifico riferimento rispetto a quanto previsto dall'art. 5 dell'impugnata ordinanza).

A dare il colpo di grazia all'autonomia finanziaria della regione Puglia, però, interviene l'art. 5 dell'impugnata ordinanza, che assegna al commissario delegato le risorse finanziarie per l'attuazione degli interventi previsti.

Gli effetti che qui si determinano sono pressoché assurdi, dal momento che ivi si prefigura la situazione secondo cui, alla richiesta della regione Puglia di intervento finanziario da parte dello Stato — emanata sulla base di quanto accaduto in precedenti numerose occasioni a favore di altre regioni —, il Governo ha risposto (*sic!*) con l'ablazione di risorse proprie della regione, già ad essa assegnate: a conferma del disegno di esautorare completamente la regione Puglia, con il suddetto art. 5 il Governo non ha individuato risorse aggiuntive da assegnare alla regione, ma, al contrario, ha sottratto alla regione medesima finanziamenti già programmati e finalizzati. In tale ambito, poi, quel che è più grave è che tali finanziamenti, pur legislativamente previsti, non sono stati mai materialmente assegnati alla regione (e agli enti locali), cosicché, a mezzo del sopracitato art. 5, il Governo tenta di ritorcere in danno della Puglia un proprio comportamento omissivo, dando al commissario delegato ciò che (in teoria) era dovuto alla regione stessa.

È evidente la falsa applicazione della legge n. 225/1992 perpetrata dal Governo, con l'impugnata ordinanza, ai danni della regione Puglia, qualora si parta dal presupposto secondo cui, all'art. 19 della legge n. 225/1992, il legislatore, ai fini dell'attuazione degli interventi atti a fronteggiare le situazioni di emergenza in tema di protezione civile, prevede l'impiego di risorse finanziarie statali e, non l'espropriazione di risorse finanziarie regionali. A ciò si aggiunge che è radicalmente da escludere che il Governo possa effettuare variazioni di bilancio (sia statale, sia — e soprattutto — regionale) con un semplice atto amministrativo, occorrendo all'uopo uno specifico atto legislativo. E qui si apre il campo ad un (ulteriore) dubbio di costituzionalità (che va ad aggiungersi a quelli trattati più avanti nel terzo motivo di ricorso), che dovrebbe (in ipotesi) investire la legge n. 225/1992, qualora si volesse sostenere che il cit. art. 19 ci consenta, in violazione degli artt. 81 e 119 della Costituzione.

Nell'elencare le sottrazioni di risorse finanziarie subite dalla regione Puglia, seguiremo lo schema seguito dall'art. 5, primo comma, dell'impugnata ordinanza:

lett. a): L. 24.875 milioni, assegnati pro-quota alla regione, di cui: L. 17.500 milioni, previsti dalla legge 4 agosto 1989, n. 283 (di conversione del d.-l. 13 giugno 1989, n. 227 «Provvedimenti urgenti per la lotta all'eutrofizzazione delle acque costiere del Mare Adriatico e per l'eliminazione degli effluenti»); L. 1.000 milioni, previsti dalla legge 28 agosto 1989, n. 305 (contenente il programma triennale per la tutela dell'ambiente), per il risanamento del Mar Jonio; L. 6.375 milioni, previsti dalla legge 3 luglio 1991, n. 195 («Conversione in legge, con modificazioni, del d.-l. 3 maggio 1991, n. 142, recante provvedimenti in favore delle popolazioni delle province di Siracusa, Catania e Ragusa, colpite dal terremoto nel dicembre 1990 ed altre disposizioni in favore delle zone danneggiate da eccezionali avversità atmosferiche dal giugno 1990 al gennaio 1991»), per il risanamento idrico di alcune parti del territorio regionale.

Premesso che del predetto importo complessivo, pur essendo esso rientrato nel Piano triennale dell'ambiente adottato dalla regione per il 1991-93, non è mai stata assicurata la relativa provvista, bisogna qui rilevare che il Governo non può distrarre per altri scopi somme aventi una destinazione specifica in base a quanto stabilito da leggi statali di settore ed un'altrettanto specifica finalizzazione loro impressa a mezzo di programmazione regionale;

lett. b): L. 25.000 milioni (di pertinenza statale), di cui: L. 15.000 milioni previsti dal piano triennale dell'ambiente (quota volta statale) come stanziamento di somme per le aree ad elevato rischio ambientale, in attuazione dell'art. 7 della legge 8 luglio 1986, n. 349 («Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale»); L. 10.000 milioni, previsti dalla già cit. legge n. 305/1989 (contenente il programma triennale per la tutela ambientale).

In relazione a ciò, bisogna dire, alla luce di quanto già evidenziato *sub* par. 2.2.c.2. del presente motivo di ricorso, che lo Stato non può unilateralmente disporre di tali somme, dato il necessario concorso delle regioni alla formazione dei piani e dei programmi di cui sopra;

lett. c): -L. 50.974 milioni «mediante utilizzo delle somme derivanti dalla revoca disposta con la presente ordinanza dei finanziamenti destinati all'attuazione di altri interventi ambientali nella regione Puglia, di cui all'elenco allegato. Conseguentemente il Ministro dell'ambiente e la regione Puglia provvedono a versare all'entrata del bilancio dello Stato, rispettivamente, gli importi di L. 48.581,2 milioni e di L. 2.392,8 milioni».

In tale ambito, vale quanto già messo in evidenza per ciò che concerne la lett. a). Si deve solo ricordare che, dei 50.974 milioni di lire di cui si parla, L. 8.100 milioni sono stati assegnati pro-quota alla regione in base a quanto previsto dalla più volte cit. legge n. 305/1989 («Programma triennale per la tutela dell'ambiente») e i rimanenti 42.874 milioni, in base a quanto stabilito dalla legge finanziaria del 1988 (legge 11 marzo 1988, n. 67). Si parla di somme assegnate, però, ma solo per una modestissima parte trasferite: fino ad oggi, infatti, la regione ha avuto la materiale disponibilità di soli 2.392,8 milioni, la medesima cifra, cioè, che ritorna allo Stato tramite l'art. 5, primo comma, lett. c), dell'impugnata ordinanza;

lett. d): «le ulteriori somme già destinate dallo Stato, dalla regione, nonché dagli enti locali per la realizzazione di impianti di approvvigionamento, di adduzione e di distribuzione dell'acqua, di fognature di collettazione, depurazione e recapito delle acque depurate, di smaltimento e di recupero di rifiuti urbani, anche con una diversa localizzazione degli stessi, di bonifica ambientale...».

Crediamo che, in proposito, non vi sia nulla da aggiungere al tenore letterale dell'ordinanza, salvo riferire ancora che «... in tale caso il commissario assumerà in nome e per conto dei rispettivi enti locali i mutui con la Cassa depositi e prestiti» (*sic!*), indebitando così *ad libitum* gli enti locali suddetti;

lett. e): «le somme derivanti dai finanziamenti comunitari ricompresi nell'ambito di operatività dei fondi strutturali e di altre iniziative comunitarie ricadenti nella competenza regionale e degli enti locali, in relazione ai quali il commissario è autorizzato a predisporre e a presentare tutti gli atti necessari».

E così, a tacer d'altro, il Governo si pone in contrasto anche con la normativa CEE, che vede gli enti locali e le regioni quali soggetti di diritto comunitario *pleno jure* (v. *infra* par. 3.3. del terzo motivo di ricorso) e, come tali, ammessi in via immediata ai finanziamenti di cui sopra, senza, cioè, riservare allo Stato, nel caso specifico, poteri di ingerenza (e tanto meno di sostituzione);

lett. f): «le somme derivanti dalla legge 10 gennaio 1983, n. 8 («Norme per l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi»), dall'art. 15 della legge 2 agosto 1975, n. 393 («Norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione o sull'impiego di energia elettrica»), che assegna provvidenze finanziarie in favore degli enti locali e delle regioni, per le opere di urbanizzazione secondaria connesse all'installazione di dette centrali) e dal d.P.C.M. 27 dicembre 1988 («Norme tecniche per la redazione degli studi di impianto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377»), limitatamente ad interventi interessanti le aree beneficiarie fino al limite di 100 miliardi.

È di tutta evidenza che l'importanza degli obiettivi perseguiti dagli indicati provvedimenti normativi destituisce di giuridico fondamento (a tacer d'altro) la possibilità da parte del Governo di distrarre le somme ivi previste per altri scopi.

2.3. — Conclusioni.

A questo punto, tirando le fila del discorso, se ciò che si è detto finora ha un senso, è chiaro che, qualora il commissario governativo decidesse — e niente potrebbe impedirglielo — di far uso dei poteri di ordinanza *extra ordinem* conferitigli ai sensi dell'art. 2 dell'ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994, non rimarrebbe praticamente nulla delle prerogative regionali (sia quelle che la regione Puglia istituzionalmente esercita *ex artt.* 117, 118 e 119 della Costituzione, sia quelle riservate dalla legge n. 225/1992 in tema di protezione civile).

Una volta chiarito ciò, non si potrà di certo negare che il Governo abbia falsamente applicato la legge n. 225/1992 (quanto meno) nell'emanare l'ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994: la pervasività dei poteri conferiti al commissario delegato, mettendo a rischio le funzioni costituzionalmente attribuite alla regione Puglia — che la medesima legge n. 225/1992 ha inteso preservare (anche in tema di protezione civile), così come chiarito dalla cit. sentenza n. 418/1992 di codesta ecc.ma Corte — non consente di giungere ad una conclusione di tipo diverso.

Ci si consenta — a questo punto — di svolgere un'ulteriore considerazione, che dimostra (in maniera, a dir la verità, un po', grottesca) l'esattezza di quanto appena affermato. Il Governo, tutto proteso nell'annientamento delle attribuzioni della regione Puglia, ha conferito al commissario delegato anche il potere di derogare... l'inesistente: si veda, al riguardo, l'art. 2 dell'impugnata ordinanza, che annovera fra la normativa statale e regionale deroganda anche la l.r. Puglia 3 novembre 1989, n. 5, mai approvata.

3. — In subordine al non accoglimento del secondo motivo di ricorso. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, della legge n. 225/1992 per contrasto con gli artt. 1, 5, 11, 70, 76, 77, 117, 118 e 119 della Costituzione e conseguente illegittimità dei provvedimenti impugnati in quanto invasivi delle attribuzioni costituzionali della regione Puglia.

In subordine al secondo motivo di ricorso, nel caso cioè in cui (per mera ipotesi) si ritenesse che il Governo abbia rettammente applicato la legge n. 225/1992 — all'uopo emanando l'impugnata ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994 — si chiede a codesta ecc.ma Corte di sollevare dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, della citata legge, per contrasto con gli artt. 1, 5, 11, 70, 76, 77, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Essendo la problematica scindibile in più parti, ne divideremo l'esposizione così come segue.

3.1. — Disciplina specifica ed esaustiva, da parte della Costituzione, dei poteri normativi «derogatori».

Il primo punto della questione consiste nel verificare se sia possibile tollerare, secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti amministrativi di emergenza (o di necessità ed urgenza) che possano derogare — se del caso — le leggi vigenti, incidendo pertanto sulla ripartizione costituzionale dei poteri, che vede, ancor oggi, la funzione legislativa affidata, in via di principio, al Parlamento (art. 70 della Costituzione).

Detto in altri termini, la problematica che qui si affronta verte sulla possibilità (o meno) di considerare la necessità come «fonte istituzionale del diritto». La necessità, quindi, come fondamento autonomo di poteri normativi *extra ordinem*.

Tale possibilità, nella prospettiva che qui si accoglie, dovrebbe essere radicalmente esclusa già a partire da una semplice considerazione di teoria generale: non si può accogliere e al contempo negare l'idea stessa di ordinamento giuridico, la quale implica — prima fra tutte — la potestà di regolare le proprie fonti e, fra queste, in primo luogo, di decidere a quali organi debba essere attribuito il potere legislativo, e cioè il potere di emanare le norme primarie che andranno a comporre (o a derogare) l'ordinamento medesimo. Questa decisione, una volta adottata, vale per sempre, almeno se si vuole continuare a parlare di validità di quel determinato ordinamento.

Ora, la nostra Costituzione, dopo aver attribuito, in via generale, al Parlamento il potere legislativo, ha specificamente ed esaustivamente previsto le ipotesi, ricorrendo nei quali, il potere esecutivo possa derogare a tale generale attribuzione della funzione legislativa in favore delle Camere; e cioè la Costituzione ha fatto in via espressa e con limiti garantistici tali da assicurare sempre e comunque il rispetto del principio della centralità del Parlamento (e, mediamente, del principio della sovranità popolare). La Costituzione ha pertanto previsto un apposito istituto atto a derogare le norme legislative in situazioni di emergenza, vale a dire il decreto-legge.

Ma se così è, sorge spontanea la seguente domanda: quale mai fondamento possono avere nel nostro ordinamento «le ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente?» E la risposta — già data da codesta ecc.ma Corte, in altra occasione — non può che essere: nessuno.

Ed invero, tale domanda non varrebbe nemmeno la pena di formularla, dal momento che è assolutamente contraddittorio affermare (art. 5, secondo comma, della legge n. 225/1992) che si possa derogare ad «ogni» disposizione vigente, pur continuando a rispettare i «principi generali dell'ordinamento giuridico».

Se ciò è vero, è evidente come in questa prospettiva dovrebbe palesarsi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, della legge n. 225/1992 per contrasto con gli artt. 1, 70, 76 e 77 della Costituzione, nella parte in cui essa prevede che «per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione [dello stato di emergenza] di cui al primo comma, si provvede... anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico». Per evitare che tale disposizione si risolva in una chiara contraddizione in termini, bisognerebbe infatti sostenere — con immaginabile «disinvoltura» — che fra i principi generali dell'ordinamento giuridico non vi siano né le norme costituzionali. né il principio della separazione dei poteri, così come configurato (e con le deroghe solamente ivi previste) dagli articoli della Costituzione qui presi a parametro di riferimento. Il che, ovviamente, non è e non può essere.

3.2. — Insospensibilità dell'efficacia di norme costituzionali in forza di ordinanze amministrative.

Quanto appena detto, assume coloriture ancora più forti, qualora si ponga l'accento del discorso sulla problematica della sospensione dell'efficacia delle norme costituzionali.

In questa prospettiva, si partirà dal presupposto secondo cui, anche a voler considerare legittime nel nostro ordinamento le ordinanze di necessità ed urgenza (sia in generale, sia quelle previste dall'art. 5, secondo comma, della legge n. 225/1992) esse, tuttavia, non potrebbero comunque essere adottate in spregio delle situazioni giuridiche soggettive e dei poteri aventi un'immediata copertura costituzionale.

Ciò è stato messo in evidenza a più riprese nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte dalla quale discende, da un lato, che le ordinanze amministrative «non possono in nessun modo considerarsi di carattere legislativo, quanto alla loro forma e quanto ai loro effetti. Quanto al loro contenuto, i relativi provvedimenti, finché si mantengono nei limiti dei principi dell'ordinamento giuridico, non possono mai esser tali da invadere il campo riservato all'attività degli organi legislativi né a quella di altri organi dello Stato: il rispetto di quei limiti impedisce ogni possibile violazione degli artt. 70, 76 e 77 e dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione» (così la sentenza n. 26/1961, in *Giur. cost.* 1961, p. 534; v. anche le sentenze nn. 4/1977, ivi 1977, p. 23; e 201/1987, ivi 1987, p. 1513); dall'altra, che rientrano sicuramente (*rectius*: ovviamente) fra i principi dell'ordinamento «quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria» (così la sopracitata sentenza n. 26/1961, ivi, p. 535) e, a maggior ragione, da parte di semplici provvedimenti amministrativi, ancorché emanati per far fronte ad una situazione di emergenza.

Né si dica che le ordinanze amministrative troverebbero un limite nella Costituzione, ma non nelle riserve di legge da questa previste (v., nella specie, gli artt. 117 e 118 della Costituzione). Si legge, infatti, nella sentenza n. 26/1961: «Per quel che si riferisce alle riserve di legge, la Corte ritiene che si debba distinguere.

Nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che nella materia stessa l'art. 2 permetta la emanazione di atti amministrativi che dispongono in difformità alla legge prevista dalla Costituzione.

Per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva adoperando la formula «in base alla legge» o altra di eguale significato, giova ricordare che la costante giurisprudenza di quest' collegio, formatasi principalmente nei riguardi dell'art. 23 della Carta costituzionale, ha ritenuto ammissibile che la legge ordinaria attribuisca all'autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito. E, pertanto, nulla vieta che, nelle materie ora indicate, una disposizione di legge ordinaria conferisca al Prefetto il potere di emettere ordinanze di necessità ed urgenza, ma occorre che risultino adeguati limiti all'esercizio di tale potere» (loc. ult. cit.). E pertanto, poiché non esiste alcuna norma di legge che specificamente detti «criteri idonei a delimitare la discrezionalità» del commissario, si deve concludere che esso non è costituzionalmente abilitato a incidere nemmeno su materie coperte da riserva relativa di legge.

Ma c'è di più! Se infatti si considera specificamente la problematica dei provvedimenti d'emergenza in riferimento alle attribuzioni regionali, fondamentale è quanto stabilito dalla successiva sentenza n. 307/1983, nella quale è enunciato il principio secondo cui «nell'ordinamento italiano le competenze regionali possono e debbono essere esercitate anche nelle condizioni d'emergenza, sicché la regione partecipa, nel proprio ambito di competenza, alla gestione dello stato d'eccezione. Pertanto non può accadere che le attribuzioni regionali "cedano" allorché occorra fronteggiare una condizione d'emergenza con mezzi non previsti dall'ordinamento di regola vigente. Questi mezzi, infatti, se rientrano nell'ambito di competenza regionale, possono e debbono essere utilizzati dalle regioni. Da qui la coerente conclusione che le attribuzioni regionali vanno in ogni caso rispettate» (P. Pinna, *Le competenze regionali in «condizioni» d'emergenza*, nota a commento della sopracitata sent. n. 307/1983 di codesta ecc.ma Corte, in *Le Regioni* 1983, pp. 166-167). Detto questo, possiamo allora stabilire un punto fermo: data la ricompressione della ripartizione costituzionale delle funzioni tra Stato e regioni nell'ambito dei principi generali dell'ordinamento, le attribuzioni costituzionali delle regioni sono comunque insuscettibili di essere soggette a deroga tramite provvedimenti amministrativi d'emergenza.

Ma, da tale sentenza si potrebbe ricavare molto di più. Sembra che, nell'interpretazione fornita da codesta ecc.ma Corte, le prerogative regionali siano piuttosto da annoverare, ancor più di altre situazioni giuridicamente garantite dalla Costituzione, fra le norme costituzionali del tutto insuscettibili di sospensione, «poiché il loro "infrangimento" determinerebbe una "rottura" insanabile dell'impianto costituzionale. In altri termini, anche nello stato d'eccezione conserva piena efficacia quel minimo di struttura costituzionale che determina "l'identità", per così dire, dell'ordinamento stabilito dal costituente. Diversamente lo stato d'eccezione andrebbe considerato non già come un particolare e straordinario modo di essere dell'ordinamento, ma un vero mutamento dell'identità di questo; sarebbe, cioè, un ordinamento alienato» (P. Pinna, *op. cit.*, pp. 178-179). In tale ottica interpretativa, pertanto, si potrebbe evincere dalla sopracitata sentenza n. 307/1983 che le attribuzioni delle regioni facciano parte di quel *minimum* organizzativo costituzionale di cui si è parlato. Ciò, del resto, non dovrebbe meravigliare, dal momento che, secondo la tesi prevalente in dottrina, l'autonomia è una manifestazione della sovranità popolare, «cosicché le attribuzioni delle regioni si configurano in modo tanto fondamentale da dover essere considerate come uno dei modi e limiti entro cui nell'ordinamento costituzionale italiano si esercita la sovranità» (P. Pinna, *op. cit.*, p. 179).

3.3. — La q.l.c. dell'art. 5, secondo comma, legge n. 225/1992 per contrasto con gli artt. 1, 70, 76, 77 nonché 5, 11, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Considerato che le attribuzioni della regione Puglia incise dall'impugnata ordinanza P.C.M. 8 novembre 1994 hanno un sicuro fondamento costituzionale negli artt. 5, 117, 118 e 119 della Costituzione (*v. supra*: par. 2.2.), non sembra possa sfuggirsi, alla luce di quanto rilevato nel precedente paragrafo, alla seguente alternativa: o il Governo ha invaso le attribuzioni costituzionali della ricorrente violando e falsamente applicando la legge n. 225/1992, oppure, la causa dell'illegitimità situazione denunciata risale alla (e va identificata nella) legge n. 225/1992, che, all'art. 5, secondo comma, ha reso possibile, a mezzo di semplici ordinanze amministrative di emergenza, la sospensione delle attribuzioni costituzionali dell'ente regione. Prerogative che, in forza della legge 30 dicembre 1989, n. 439, contenente la «Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Corte europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985», godono al momento attuale anche della copertura internazionale, con ovvie implicazioni costituzionali ai sensi dell'art. 11 della Costituzione.

Si giustifica, perciò, la richiesta secondo cui, in subordine al non accoglimento del secondo motivo, dovrebbe ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, della legge n. 225/1992, per contrasto, da una parte, con gli artt. 1, 70, 76 e 77 della Costituzione e, dall'altra, con gli artt. 5, 11, 117, 118 e 119 della Costituzione.

3.4. — La sottoponibilità della regione Puglia a «totale» regime commissariale e l'art. 126 della Costituzione.

Va comunque aggiunto che, in favore dell'accoglimento del secondo motivo di ricorso è decisiva la constatazione che, operando così come ha operato, il Governo sembrerebbe aver voluto sottoporre a «totale» regime commissariale la regione Puglia.

Depongono in tal senso le seguenti considerazioni: a) l'estensione materiale dei poteri del commissario delegato che, se usati in una certa maniera — e niente, lo si ripete, potrebbe impedirlo — rischia di privare completamente la regione Puglia della sua autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria; b) il tenore letterale del d.P.C.M. 8 novembre 1994, secondo cui lo stato di emergenza è dichiarato «a far tempo dal 27 ottobre 1994 e fino al 31 dicembre 1995», con la conseguenza che, la durata di tali poteri sicuramente oltrepasserà il periodo di gestione dello stato di crisi (*rectius*: lo ha già oltrepassato, dato che, al momento in cui si scrive, l'emergenza è già da tempo passata: *v., infra*, il

quarto motivo di ricorso); c) la segretezza con la quale è stato avvolto il contenuto della nota del prefetto di Bari — successivamente nominato commissario delegato del Governo — n. 5507/13.3/Gab in data 23 settembre 1994, ancorché tale documento occupi, materialmente e sostanzialmente, la parte preponderante fra i considerata posti a base dei provvedimenti impugnati (v. la richiesta di accesso, ai sensi della legge n. 241/1990, alla suddetta nota prefetizia, con nota del presidente della regione Puglia prot. n. 01/4599/Gab in data 23 novembre 1994: doc. n. 4; il diniego di accesso, con nota del prefetto di Bari prot. n. 6136/15.6/Gab in data 26 novembre 1994, motivato parlando della nota richiesta come di un «atto interno, prodromico ad un provvedimento di alta amministrazione»: doc. n. 5; e la nuova richiesta di accesso, direttamente indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri, con nota del presidente della regione Puglia prot. n. 01/04702/Gab in data 30 novembre 1994, che non ha, a tutt'oggi, nemmeno ricevuto risposta: doc. n. 6).

Posto ciò in evidenza, il sospetto che il Governo abbia voluto sostanzialmente (e surrettiziamente) commissariare *in toto* la regione Puglia, espropriandola completamente di quei poteri che le spettano secondo Costituzione quale ente esponenziale della propria collettività territoriale, risulta più che legittimo. Qualora ciò fosse vero deve però rilevarsi che, per realizzare un obiettivo di tal fatta, al Governo non sarebbe bastato nemmeno il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza *ex art. 77* della Costituzione, dovendo ricorrere alle procedure, ben più garantistiche, previste all'art. 126 della Costituzione.

4. — In via ulteriormente subordinata. Illegittimità sopravvenuta del d.P.C.M. 8 novembre 1994 e conseguente illegittimità della conseguenziale ord. P.C.M. emessa in pari data. In estremo subordine, illegittimità costituzionale degli artt. 3, quinto comma, e 5, primo comma, della legge n. 225/1992 per contrasto con l'art. 97 della Costituzione e conseguenziale illegittimità dei provvedimenti impugnati in quanto invasivi delle attribuzioni costituzionali della regione Puglia.

Con questo motivo di ricorso si intende mettere in evidenza che, qualora il discorso precedentemente svolto nei primi tre motivi fosse ritenuto privo di fondamento — e, quindi, i provvedimenti impugnati fossero ritenuti legittimamente adottati —, ciò non di meno non cambierebbe, oggi, il giudizio negativo sulla conformità dei suddetti provvedimenti rispetto alla legge n. 225/1992.

Tale legge, infatti, prevede all'art. 5, primo comma, che, con le medesime modalità previste per la dichiarazione dello stato di emergenza (vale a dire, con decreto governativo), si procede alla sua revoca «al venir meno dei relativi presupposti». In tale prospettiva, è l'art. 3, quinto comma, della medesima legge n. 225/1992 a suggerire quando vengano meno i presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza, nel momento in cui stabilisce, in via generale e cioè con una formula valida per tutti i tipi di emergenza regolati dalla medesima legge n. 225/1992, che «il superamento dell'emergenza consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie ed indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita».

Fermo restando, quindi, che è la legge n. 225/1992 a determinare la cessazione dello stato di emergenza individuandola nella ripresa delle normali condizioni di vita, è chiaro come, nel caso in cui i poteri governativi possano assumere addirittura la configurazione di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, la revoca dello stato di emergenza costituisca un vero e proprio imperativo categorico per il Governo.

In altri termini, l'esistenza di poteri eccezionali come quelli di cui si è parlato — incidenti, cioè, sulla ripartizione costituzionale delle funzioni fra Stato e regioni — risulta giustificata (ammesso che ciò sia esatto, ma così non è) solo in situazioni di stretta emergenza e non oltre (si v., in termini Corte costituzionale, sentenza n. 15/1982, in Giur. cost. 1982, p. 102: «l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità se ingiustificatamente protratte nel tempo»).

Ricordiamo, in proposito, che anche Santi Romano, ancorché (anzi: proprio perché) sostenitore della necessità come fonte istituzionale del diritto, ammetteva che «la necessità può far uscire temporaneamente dalla legalità, ma nella legalità si deve rientrare quando la prima cessa», altrimenti «non vi è modo di distinguere la necessità vera dall'arbitrio e dalla confusione incostituzionale dei poteri» (Santi Romano, Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria, ora in Scritti minori, Giuffrè, Milano 1950, I, p. 305).

Che, poi, i provvedimenti *extra-ordinem* d'emergenza (o di necessità ed urgenza) emanati da autorità amministrative, per essere correttamente quadrabili nell'ambito del nostro ordinamento, debbano (per lo meno) essere attuati in riferimento alla concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare e che perciò essi debbano adeguarsi alla dimensione spaziale e temporale della situazione medesima, è opinione costante nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (cfr., ad esempio, la già ricordata sentenza n. 201/1987, proprio in tema di protezione civile, in Giur. cost. 1987, soprattutto p. 1513 e segg. e ivi ampi riferimenti alla precedente giurisprudenza costituzionale).

Nel caso di cui ci si occupa l'emergenza (che, comunque, non ha mai assunto dimensioni tali da indurre il Governo a far uso dei poteri conferitigli dall'art. 5, primo comma, della legge n. 225/1992) è cessata da tempo; che ciò sia vero è riconosciuto anche dalla stessa amministrazione statale, come testimoniano non solo le dichiarazioni rilasciate il 16 novembre 1994 dal Ministro della sanità, on. Raffaele Costa, al Corriere della Sera (doc. n. 3), ma anche un documento ufficiale, quale il già citato Rapporto sull'attività di sorveglianza nella fase di emergenza legata al focolaio di colera in Puglia (doc. n. 2), redatto in data 21 novembre 1994 dalla direzione generale dei servizi per l'igiene pubblica del Ministero della sanità: ivi, infatti, a pag. 8 si parla di «presente fase di «non emergenza»» e, alla pag. successiva, si specifica che «si deve considerare conclusa la fase di emergenza».

E' allora evidente l'illegittimità dei comportamenti tenuti dal Governo nel mantenere in vita l'impugnato d.P.C.M. 8 novembre 1994 (e la parimenti impugnata ordinanza P.C.M. emessa in pari data, quale suo atto consequenziale), una volta cessati i presupposti che ne hanno (in via ipotetica) giustificato l'emanazione.

In estremo subordine, qualora, invece, si volesse adottare una diversa soluzione interpretativa delle disposizioni di cui sono ultime citate della legge n. 225/1992 e si sostenesse che l'unica ipotesi di superamento dell'emergenza sta nell'attuazione delle iniziative necessarie e indilazionabili (art. 3, quinto comma) e non, invece, nel venir meno dei presupposti di fatto che hanno determinato la deliberazione dello stato di emergenza (art. 5, primo comma), si chiede a codesta ecc.ma Corte di sollevare dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quinto comma, e dell'art. 5, primo comma, ultima parte, della legge n. 225/1992, che, non condizionando il mantenimento dei poteri di emergenza alla permanente sussistenza dei presupposti, finiscono col conferire un'eccessiva discrezionalità al Governo, ponendosi così in sicuro contrasto con l'art. 97 della Costituzione, anche e soprattutto (per quel che si è detto in precedenza nei primi tre motivi di ricorso) con riferimento, da un lato, agli artt. 5, 11, 117, 118 e 119 della Costituzione, e, dall'altro, agli artt. 1, 70, 76 e 77 della Costituzione.

5. — Istanza di sospensione dell'esecutorietà dei provvedimenti impugnati ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87/1953.

Da quanto premesso e considerato nei precedenti motivi di ricorso, risulta evidente la gravità e l'irreparabilità del pregiudizio arrecato alle attribuzioni costituzionali della ricorrente regione Puglia dall'adozione da parte del Governo, degli impugnati provvedimenti.

Poiché dai surriportati motivi risulta altresì ampiamente provato il *fumus boni juris* del presente ricorso, la regione Puglia chiede che codesta ecc.ma Corte voglia disporre la sospensione dell'esecutorietà degli impugnati provvedimenti.

P. Q. M.

La regione Puglia, in persona del presidente pro-tempore a mezzo del sottoscritto difensore, precisa le seguenti conclusioni: piaccia a codesta ecc.ma Corte:

in via incidentale: disporre la sospensione dell'esecutorietà dei provvedimenti impugnati;

nel merito: dichiarare che non spetta allo Stato il potere di derogare, con decreti e ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, alle attribuzioni costituzionali della regione Puglia da questa esercitate e/o esercitabili nelle materie disciplinate dalle leggi statali e regionali specificamente indicate nel secondo motivo di ricorso; e, conseguentemente, annullare il d.P.C.M. e l'ord. P.C.M. 8 novembre 1994 meglio specificati in premessa, previa, se del caso, declaratoria d'illegittimità costituzionale — a seconda delle ipotesi — dell'art. 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, per contrasto con l'art. 97 della Costituzione; dell'art. 5, secondo comma, della legge n. 225/1992 per contrasto con gli artt. 1, 5, 11, 70, 76, 77, 117, 118 e 119 della Costituzione; degli artt. 3, quinto comma, e 5, primo comma, della legge n. 225/1992 per contrasto con l'art. 97 della Costituzione anche con riferimento, da un lato, agli artt. 5, 11, 117, 118 e 119 della Costituzione, e, dall'altro, agli artt. 1, 70, 76 e 77 della Costituzione;

Con salvezza di ogni altro diritto.

Roma, addì 23 dicembre 1994

Prof. avv. Alessandro PACE

N. 11

*Ordinanza emessa il 15 novembre 1994 dal pretore di Cagliari
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Rosanio Angelo e altri e E.N.P.A.V.*

Previdenza e assistenza sociale - Ente nazionale previdenza e assistenza veterinari - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, dell'obbligatorietà dell'iscrizione all'E.N.P.A.V. anche per i medici veterinari già avvalentisi di altre forme di previdenza nonché della nullità dei provvedimenti di cancellazione adottati dall'ente predetto nei confronti dei veterinari obbligatoriamente iscritti all'ente stesso e che si siano avvalsi della facoltà di richiedere la cancellazione ai sensi della normativa precedente (art. 32 della legge 12 aprile 1991, n. 136) - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento e della lesione del principio della certezza del diritto per effetto della retroattività della norma impugnata - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 39/1993, 155/1990 e 349/1985.

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

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nelle cause iscritte ai n. 1427 e 1437/1442 del r.a.c.l. 1994 e promosse da:

Rosanio Angelo, Melis Pasquale, Boi Giancarlo, Liciardi Manuele, Addis Giuseppe, Concas Andrea, Madeddu Salvatore, Mura Gianfranco, Pau Massimo, Mulliri Francesco, Serru Aldo, Fanani Ugo, Lochi Pier Giorgio, Sanna Francesco, Pani Andrea, Malica Augusto, Usai Leonardo, Mura Angelo, Usai Paolo, Collu Carlo, Cocco Antonio, Senes Giovanni, Bitti Pio Leonardo, Floris Marco Giampiero, Collu Giuseppe, Matzeu Fausto, Piredda Sebastiano, Espa Antonello, Piombo Paola Anna Maria, Meloni Mauro, Cotza Adriano, Deidda Settimo, Sedda Giuseppe, Basciu Graziano, Giori Francesco, Crobu Maurizio, Solinas Lucia, Deiana Carlo, Deiana Bernardino, Fanni Roberto, Carboni Maria Bernarda, Saba Eugenio Massimo, Falchi Bianca Maria, Piscedda Carlo, Cambula Salvatorangelo, Zezza Francesco, Siddi Maria Rita, Musio Giuseppe, Trogu Agostino, Carboni Giansalvatore, Caddeo Antonio, Mura Corrado, Fois Quinto, Casu Antonio, Crastus Emanuele, Miculan Angelo, Piras Gianfranco, Palmas Michele Angelo, Demontis Giancarlo, Mua Alberto, Giua Rosaria, Cossu Giovanni, Piras Pierluigi, Roleau Sandro, Curreli Gian Carlo, Congia Claretta, Sulis Fausto, Scaranu Cesare,

elettivamente domiciliati in Cagliari presso lo studio degli avv. ti Benvenuto e Salvatore Pilurzu, che li rappresentano e difendono per delega a margine del ricorso e Anedda Ignazio, Demontis Cesare, Mereu Renzo, Mereu Maurizio, Spanu Pierangelo, Todde Giovanni, elettivamente domiciliati in Cagliari presso lo studio del dott. proc. Mauro Zonca, che li rappresenta e difende per delega a margine dei ricorsi, ricorrenti contro l'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Veterinari - E.N.P.A.V., elettivamente domiciliato in Cagliari presso lo studio del dott. proc. Giovanni Pruneddu, che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Paolo de Camelis per delega a margine della comparsa di costituzione in giudizio, resistente.

FATTO E DIRITTO

Con ricorsi 18 febbraio 1994 e 21 febbraio 1994 successivamente riuniti per motivi di connessione i medici veterinari menzionati in epigrafe esponevano che essendo iscritti all'Ordine professionale dei veterinari, ma esercitando esclusivamente attività di lavoro dipendente, a norma dell'art. 2ª della legge 12 aprile 1991, n. 136, avevano chiesto e ottenuto di non essere più iscritti all'E.N.P.A.V. con conseguente esonero dall'onere dei contributi previdenziali.

I ricorrenti lamentavano che l'art. 12 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, aveva interpretato la predetta disposizione nel senso che l'iscrizione all'E.N.P.A.V. non è più obbligatoria soltanto per i veterinari che si iscrivono per la prima volta agli albi professionali successivamente alla data di entrata in vigore della predetta legge e avevano imposto il versamento entro 60 giorni dei contributi arretrati, a pena delle sanzioni di legge, per cui avevano ricevuto dall'E.N.P.A.V. in data 21 gennaio 1994 la comunicazione dell'importo da ciascuno dovuto e il bollettino per il relativo versamento.

I ricorrenti sostenevano che la norma che in via interpretativa aveva ripristinato retroattivamente l'obbligo di iscrizione all'E.N.P.A.V. e imposto il versamento dei contributi arretrati appariva in radicale contrasto con gli artt. 2, 3, 38 e 87 della Costituzione e pertanto convenivano in giudizio l'E.N.P.A.V. per l'accertamento dell'insussistenza di qualsiasi loro obbligo contributivo previa rimessione alla Corte costituzionale della prospettata questione di legittimità costituzionale.

L'E.N.P.A.V. si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto di ogni avversa domanda.

Per un migliore comprensione dei termini della questione occorre premettere che l'art. 2 della legge 18 agosto 1962, n. 1357, aveva disposto, al secondo comma, che «l'iscrizione all'E.N.P.A.V. è obbligatoria per tutti i veterinari di età inferiore ai (sessantacinque anni iscritti negli albi professionali) e, al terzo comma, che «possono essere iscritti all'ente, a domanda, anche i veterinari non iscritti negli albi professionali».

La regola dell'obbligatorietà dell'iscrizione all'E.N.P.A.V. di tutti i veterinari iscritti negli albi professionali mutava con l'emanazione della legge 12 aprile 1991, n. 136, che all'art. 24 prevedeva l'iscrizione obbligatoria soltanto per i veterinari «iscritti agli albi professionali che esercitavano la libera professione o svolgono attività professionale come lavoratori autonomi convenzionati con associazioni, enti o soggetti pubblici o privati» e l'iscrizione facoltativa per i veterinari «iscritti agli albi professionali che esercitano esclusivamente attività di lavoro dipendente o attività di lavoro autonomo, per le quali siano iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria».

Con la legge di riforma, che tendeva a eliminare la duplicazione dei trattamenti previdenziali obbligatori come già disposto per numerose altre categorie professionali, i veterinari che esercitavano un tipo di lavoro garantito da altre forme di previdenza obbligatoria, potevano essere iscritti all'I.N.P.S. unicamente a domanda e non più in base alla semplice iscrizione agli albi professionali.

Il terzo comma dell'art. 24 disciplinava le modalità di passaggio dalla forma di iscrizione obbligatoria a quella facoltativa e di esercizio della facoltà di rinuncia all'iscrizione.

Con norma di chiusura l'art. 32, primo comma, disponeva che «a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge è abrogato il secondo comma dell'art. 2 della legge 18 agosto 1962, n. 1357». In conformità alla nuova disciplina i ricorrenti hanno chiesto di non essere più iscritti all'E.N.P.A.V. pur rimanendo iscritti all'albo professionale e l'E.N.P.A.V. ha accolto le loro domande provvedendo alla cancellazione dell'iscrizione.

Nonché l'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, al ventiseiesimo comma, ha introdotto una norma espressamente definita come di interpretazione autentica sancendo che «la disposizione contenuta nel primo comma dell'art. 32 della legge 12 aprile 1991, n. 136, deve essere interpretata nel senso che l'iscrizione all'E.N.P.A.V. non è più obbligatoria soltanto per i veterinari che si iscrivono per la prima volta agli albi professionali successivamente alla data di entrata in vigore della predetta legge e che si trovano nelle condizioni previste dal secondo comma dell'art. 24 della medesima; i provvedimenti di cancellazione adottati dall'ente nei confronti dei veterinari, già obbligatoriamente iscritti all'ente stesso in forza della precedente normativa, sono nulli di diritto» e aggiungendo che «gli obblighi relativi al pagamento dei contributi dovuti per il periodo successivo al provvedimento di cancellazione debbono essere adempiuti entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge», termine poi prorogato con rateizzazione del dovuto dall'art. 70 del d.l. 29 aprile 1994, n. 257.

I ricorrenti hanno eccepito l'incostituzionalità della predetta norma, che in via interpretativa ha ripristinato retroattivamente l'obbligo dell'iscrizione all'E.N.P.A.V. con conseguente pagamento dei contributi arretrati nei confronti dei veterinari già iscritti obbligatoriamente in forza della normativa precedente.

La prospettata questione di illegittimità costituzionale è rilevante nel giudizio, poiché i ricorrenti in caso di declaratoria di incostituzionalità della norma interpretativa vedrebbero accolta la domanda di accertamento dell'insussistenza di qualsiasi loro obbligo contributivo nei confronti dell'E.N.P.A.V.

La medesima questione appare anche non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Come hanno rilevato altri giudici di merito già pronunciatisi in argomento, il legislatore ha definito interpretativa una norma che ha invece natura innovativa allo scopo di attribuirle efficacia retroattiva.

Secondo un costante insegnamento della Corte costituzionale la potestà normativa di interpretazione autentica presuppone una situazione di obiettiva incertezza sul significato della norma da interpretare, che ricorre quando la norma riveli gravi ambiguità o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni in sede giurisprudenziale e si esplicita solo sul significato della norma, senza modificarne il dato testuale unicamente al fine di chiarire il suo contenuto oppure per escludere o evidenziare uno dei significati possibili (cfr. da ultimo Corte costituzionale n. 39/1993).

Nel caso in esame la norma interpretativa aveva il significato chiarissimo di rendere facoltativa e non più obbligatoria l'iscrizione all'E.N.P.A.V. per tutti i veterinari esercenti un tipo di lavoro garantito da altre forme di previdenza, compresi i veterinari già iscritti all'Ente per i quali anzi si disciplinava l'esercizio della rinuncia all'iscrizione, e in oltre tre anni di vigenza non aveva dato luogo ad alcun contrasto interpretativo.

Il legislatore nell'interpretare la norma come abrogava dell'obbligo di iscrizione all'E.N.P.A.V. solamente per i veterinari iscritti all'albo professionale da una certa data e nel disporre per i veterinari iscritti in precedenza la nullità *ex tunc* dei provvedimenti di cancellazione dell'iscrizione all'E.N.P.A.V. e il recupero dei contributi progressivi non si è limitato a chiarire il contenuto della norma imponendo uno dei possibili significati senza modificare il dato testuale, ma ha introdotto in via falsamente interpretativa una disposizione normativa innovativa con effetto retroattivo, al fine dichiarato di sanare lo squilibrio finanziario dell'E.N.P.A.V. determinato dal massiccio esodo dei veterinari che avevano rinunciato all'iscrizione all'ente perché fruivano di altra forma di previdenza obbligatoria.

Al riguardo occorre ricordare che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale, rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preferiti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (cfr. Corte cost. n. 155/1990). Per questi motivi le «disposizioni retroattive non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e incidere arbitrariamente su situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando l'affidamento del cittadino sulla sicurezza giuridica» (cfr. Corte cost. n. 349/1985).

Nel caso in esame non appare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione la discriminazione introdotta della norma interpretativa tra i veterinari iscritti per la prima volta all'albo professionale dopo l'entrata in vigore della legge n. 136/1991, che possono sottrarsi all'obbligo dell'iscrizione all'E.N.P.A.V. se esercitano attività di lavoro dipendente o autonoma garantita da altra forma di previdenza obbligatoria, e i veterinari già iscritti all'albo professionale all'entrata in vigore della legge n. 136/1991, che pur esercitando la stessa attività lavorativa restano obbligatoriamente iscritti all'E.N.P.A.V. per tutto il tempo della loro futura attività con un onere di doppia previdenza e sono tenuti anche a pagare i contributi maturati nel periodo di cancellazione dall'iscrizione senza avere più diritto ad alcune prestazioni corrispettive come indennità *una tantum* o previdenze straordinarie previste dall'art. 1 della legge n. 136/1991.

Tale disposizione, incidendo con effetto retroattivo in situazioni sostanziali poste in essere nel vigore della precedente legge n. 136/1991, presia l'affidamento di una determinata categoria di cittadini nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale di uno stato di diritto.

L'esigenza di sanare lo squilibrio finanziario dell'E.N.P.A.V. non costituisce di per sé ragione sufficiente a giustificare la violazione del principio di ragionevolezza (cfr. per analogia Corte cost. n. 39/1993).

Poiché la norma interpretativa in esame ha riservato a una delimitata categoria di veterinari un irragionevole trattamento che appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, la prospettata questione di illegittimità costituzionale deve essere rimessa all'esame della Corte costituzionale.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, ventiseiesimo comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso e ordina la trasmissione degli atti alla corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, 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.

Cagliari, addì 15 novembre 1994

Il pretore: MAXIA

n. 12

*Ordinanza emessa il 17 novembre 1994 dal pretore di Pavia
nel procedimento penale a carico di Pisati Carlo ed altro*

Processo penale - Procedimenti speciali - Procedimento per decreto - Requisiti - Lamentata mancata previsione dell'inserimento dell'informazione all'imputato degli oneri di notifica e di sollecitazione di consenso del p.m. che incombono su di lui in caso di richiesta di rito abbreviato contestuale all'atto di opposizione - Incidenza sul diritto di difesa - Eccesso di delega.

Processo penale - Procedimenti speciali - Procedimento per decreto - Richiesta di rito abbreviato contestuale all'opposizione - Lamentata mancata previsione della notifica all'imputato opponente e all'eventuale difensore del decreto emesso dal g.i.p. di fissazione del termine per sollecitare il consenso del p.m. per il rito abbreviato e del decorrenza dello stesso dal momento dell'effettiva conoscenza del provvedimento - Incidenza sul diritto di difesa - Eccesso di delega.

(C.P.P. 1988, art. 460, lett. e), e 464).

(Cost., artt. 24 e 76).

IL PRETORE

Visti gli atti del procedimento a carico di Vitti Marco e Pisati Carlo, sulla eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 464 c.p.p. sollevata dalla difesa degli imputati osserva: l'eccezione sollevata appare rilevante e non manifestamente infondata, anche per ragioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sinteticamente prospettate.

Gli attuali imputati presentarono tempestiva opposizione a decreto penale n. 24/1994 del 15 febbraio 1994 con cui il g.i.p. presso la pretura di Pavia li aveva condannati per il reato di cui all'art. 663 c.p.; nell'atto di opposizione essi avevano richiesto il giudizio abbreviato e con decreto 28 aprile 1994 il giudice delle indagini preliminari aveva dato loro termine fino al successivo 12 maggio per richiedere il consenso del p.m. mediante notifica dell'atto di opposizione e dello stesso decreto.

Trascorso il termine senza che nulla risultasse effettuato dell'attività prevista dall'art. 464 c.p.p., il g.i.p. emetteva decreto di citazione a giudizio.

Lamentano in sostanza gli imputati di non essere mai venuti a conoscenza del decreto del g.i.p. in data 28 aprile 1994 e dunque di non aver potuto osservare il termine imposto. Dagli atti in possesso del pretore effettivamente non risulta in alcun modo se e quando gli imputati o il difensore nominato in sede di opposizione avessero avuto conoscenza del ricordato decreto e del termine ivi contenuto.

È indubbio pertanto che il decorso del termine e la conseguente omessa sollecitazione del consenso del P.M. siano frutto della mancata conoscenza (conoscenza effettiva o per presunzione legale) del provvedimento del g.i.p.

Del resto l'art. 464 non detta alcunché in ordine al modo in cui l'imputato possa avere conoscenza e tempestiva conoscenza del decreto stesso; né soccorre ad ovviare all'inconveniente il disposto dell'art. 128 c.p.p., il quale prevede la notifica alle parti di un provvedimento solo in quanto impugnabile, il che, nella fattispecie, non è.

Ancora l'art. 464 c.p.p. non prevede alcun termine entro il quale il g.i.p. debba provvedere sulla opposizione di richiesta di giudizio abbreviato e ciò comporta un ulteriore ostacolo alla tempestiva conoscenza del relativo provvedimento.

Per questo aspetto non pare infondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 464 in quanto non prevede che il decreto del g.i.p. con fissazione di termine venga comunicato all'opponente e al suo difensore (se nominato) e nella parte in cui non prevede che il termine per le notifiche debba decorrere dal momento della conoscenza del provvedimento; dubbio di legittimità che attiene principalmente alla violazione del diritto di difesa (art. 24 Costituzione).

A questo proposito si osserva che in sede di opposizione a decreto penale la nomina di difensore è meramente eventuale (art. 462, comma 2. c.p.p.); ora poichè le attività che incombono all'opponente si estrinsecano in sostanza in attività per le quali è comunque richiesta una certa capacità tecnica (per la notifica e per ottenere il consenso) la prospettata, violazione del diritto di difesa pare ancor più evidente.

Ciò induce il pretore a dubitare anche della legittimità costituzionale dell'art. 460 lett. e), nella parte in cui, disponendo che il decreto contenga l'avviso al destinatario che può ricorrere a riti alternativi, non prevede però l'informativa sugli oneri che gli competono ex art. 464 c.p.p., allorché faccia richiesta di giudizio abbreviato.

Anche per questo aspetto sembra prospettabile una violazione dell'art. 24 Costituzione; in più la disciplina attuale del codice non sembra neppure conforme al dettato della legge delega, poiché la direttiva 46 ivi contenuta esprimeva che nella fase dell'opposizione a decreto penale dovevano essere rispettate «tutte le garanzie per la difesa»; è dunque ipotizzabile anche una violazione dell'art. 76 costituzione con riferimento al mancato rispetto delle direttive.

Infine, oltre che non manifestamente infondata, la questione pare rilevante, perché, qualora l'eccezione fosse accolta, gli imputati sarebbero ancora in grado di richiedere il consenso del p.m. in vista del giudizio abbreviato.

P.Q.M.

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

Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 460, lett. e), e 464 del c.p.p. per violazione degli artt. 24 e 76 della Costituzione;

il primo in quanto non prevede che tra i requisiti del decreto penale vi sia informazione all'imputato degli oneri di notifica e di sollecitazione di consenso del p.m. che incombono su di lui allorché con l'atto di opposizione chieda il giudizio abbreviato;

il secondo in quanto non prevede che il decreto con cui il g.i.p. fissa il termine per sollecitare il consenso del p.m. sia previamente notificato all'imputato opponente e al difensore eventualmente nominato e che il termine decorra dal momento di effettiva conoscenza del decreto stesso;

Pertanto sospende il procedimento a carico di Vitri Marco e Pisati Carlo;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che questa ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e che il cancelliere ne dia comunicazione al Presidente del Senato e al Presidente della camera dei deputati.

Pavia, addì 17 novembre 1994

Il pretore: dott. Cesare Beretta

95C0126

N. 13

Ordinanza emessa il 5 novembre 1994 dal pretore di Rovigo sezione distaccata di Lendinara nel procedimento civile vertente tra Dainese Tiziano e Cortellazzi Ermando ed altro

Procedimento civile. - Esecuzione forzata - Epropriaione mobiliare - Opposizione di terzo (nella specie: beni mobili pignorati nella casa del genitore convivente) - Limiti della prova testimoniale - Lamentata omessa previsione dell'ammissione della prova per testi diretta ad accertare il diritto dominicale sui beni pignorati quando l'esistenza di detto diritto è verosimile per la qualità di genitore convivente o per la qualità o condizione dei beni pignorati - Irrazionalità - Incidenza sul diritto di difesa.

(C.P.C., art. 621).

(Cost., artt. 3 e 24).

Ha emesso la seguente ordinanza n. 1462/93 r.g.

1. — Premessa.

Con ricorso depositato in cancelleria il 25 novembre 1993 Dainese Tiziano, residente a Giacciano con Baruchella (Rovigo), proponeva opposizione di terzo, ex art. 619 c.p.c., all'esecuzione mobiliare promossa in danno dei di lui figlio convivente Dainese Enrico ad opera della ditta Cortellazzi Ermando, ad istanza della quale — in data 3 agosto 1993 — erano stati pignorati i seguenti beni mobili: 1) un televisore a colori; 2) un videoregistratore; 3) un mobiletto; 4) una taverna completa di tavolo e sedie.

Assumeva l'opponente di essere l'esclusivo proprietario del compendio pignorato, avendo egli acquistato il televisore ed il videoregistratore presso la ditta «Mingotti Roberto - Elettrodomestici radio Tv», ed il mobilio costituito la taverna da tale Ghiotti Sereno, così come risultava dalle dichiarazioni dei venditori medesimi, inserite nel fascicolo di parte.

Dainese Tiziano chiedeva dunque che, previa sospensione dell'esecuzione, fosse dichiarata la nullità del pignoramento di cui sopra.

Con decreto emesso inaudita altera parte in data 26 novembre 1993, lo scrivente pretore sospendeva l'esecuzione sui beni in questione.

Ritualmente radicatosi il contraddittorio nei confronti sia dell'esecutato Dainese Enrico che dell'esecutante ditta Cortellazzi Ernando, solo quest'ultima si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto della domanda per la pretestuosità della medesima, la quale avrebbe avuto l'unico scopo di tentare di sottrarre al creditore il patrimonio del debitore.

Quanto ai documenti *ex adverso* prodotti, se ne rilevava l'inidoneità probatoria, atteso che anche per i familiari conviventi valgono i principi statuiti dall'art. 621 c.p.c. (*recitius*: individuati dalla giurisprudenza: n.d.r.), secondo cui vi sarebbe l'onere di provare documentalmente il proprio diritto dominicale sul bene con scrittura di data certa anteriore al pignoramento.

All'udienza del 3 marzo 1994 il procuratore dell'opponente chiedeva di essere ammesso a provare per testimoni la circostanza dell'avvenuto acquisto, personalmente e per contanti, dei beni pignorati.

Con ordinanza del 7 marzo 1994 lo scrivente revocava il proprio decreto di sospensione dell'esecuzione del 26 novembre 1993 e (implicitamente rigettando la richiesta di prove) rinviava per la precisazione delle conclusioni e per discussione all'udienza del 21 aprile 1994.

La causa veniva trattenuta in decisione all'udienza del 6 ottobre 1994.

In sede di comparsa conclusionale, il patrocinio dell'opponente sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 621 c.p.c. «allorquando vieta al terzo di provare con testimoni il suo diritto di proprietà sui beni mobili pignorati», stante il palese contrasto della norma con gli artt. 3 e 24 Cost.

Se, infatti, risulta agevole provare per iscritto la proprietà di beni mobili registrati, stante l'obbligatoria iscrizione nei pubblici registri, come pure la proprietà di qualsiasi bene mobile, anche non registrato, in capo ad una ditta commerciale, stante l'obbligo della stessa di acquistare verso contestuale rilascio di fattura da conservarsi obbligatoriamente, non altrettanto agevole risulta la prova per il privato cittadino, il quale in genere si procura i beni della vita previo rilascio di un semplice scontrino fiscale del quale non è obbligatoria la conservazione.

2. — La questione di legittimità costituzionale.

Lo scrivente pretore ha ritenuto di non ammettere le prove richieste dall'opponente perché a ciò indotto dal «diritto vivente» costituito dalla monolitica giurisprudenza di legittimità formatasi sul punto, secondo la quale l'opposizione rivolta a far valere la proprietà od altro diritto reale sui beni mobili pignorati nella casa del debitore è soggetta alle limitazioni di prova di cui all'art. 621 c.p.c. anche quando venga proposta da un familiare convivente con il debitore esecutato, con la conseguenza che (all'infuori dell'ipotesi espressamente contemplata dalla norma [verosimiglianza del preteso diritto in relazione alla professione esercitata dal terzo o dal debitore], detto familiare convivente non può fornire per testimoni la prova idonea a superare la presunzione di appartenenza al debitore dei beni staggiati, nemmeno invocando la deroga al divieto di prova testimoniale fissata dall'art. 2724, n. 2 c.c. (impossibilità materiale o morale di procurarsi la prova scritta), atteso che detto principio non è giudicato operante nel rapporto tra creditore precedente e terzo opponente, specificamente regolato dal citato art. 621 c.p.c. (v. Cass. 16 aprile 1984, n. 2549, in CED).

Non ignora il pretore che la Corte costituzionale ha in passato più volte affrontato la questione.

Con ordinanza n. 233 del 5 novembre 1986, il giudice delle leggi ha ad esempio dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 621 c.p.c. nella parte in cui non consente al terzo opponente di provare con testimoni il suo diritto sui beni mobili pignorati nella casa del debitore, quando tale diritto sia reso verosimile dalla qualità, posseduta dall'opponente, di genitore convivente con il debitore: la Corte ha escluso la violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 24 Cost. in quanto la norma censurata, facendo derivare dall'ubicazione dei beni pignorati una presunzione di appartenenza al debitore, vincibile nei soli limiti in cui l'esistenza del diritto dell'opponente sia resa verosimile dalla professione o dal commercio esercitati dal terzo o dal debitore, risponde ad un'esigenza di tutela dei diritti dei creditori contro possibili fraudolenti simulazioni, in funzione della quale si giustificano razionalmente le limitazioni imposte ai contrapposti interessi sostanziali dei terzi opponenti.

Ritene il pretore che la questione meriti però di essere riconsiderata.

Riesce invero difficile comprendere perché la prova per testimoni debba essere esclusa nel caso di cui sopra (diritto di proprietà reso verosimile dalla qualità di genitore convivente): il diritto dei creditori ne risulta aprioristicamente tutelato rispetto a quello di proprietà del genitore convivente, in quanto l'esclusione della prova testimoniale ha l'indubbio sapore di una garanzia contro il rischio dei testimoni falsi.

È non si vede perché il rischio dei testimoni falsi non debba avere lo stesso peso anche nel caso di verosimiglianza indotta dalla professione o commercio esercitati dal terzo o dal debitore.

L'ordinamento consentì del resto al giudice, nel settore civile ed anche in quello penale, di decidere della vita e del destino di intere famiglie e di interi patrimoni basandosi solo e/o anche sulle prove testimoniali, e dunque riesce difficile giustificare razionalmente l'esclusione in radice della possibilità di ascoltare dei testimoni in una materia — come quella dell'esecuzione civile — che certamente non riveste un'importanza strategica maggiore di tante altre.

Da altro punto di vista, si consideri che anche la famiglia è oggetto di tutela costituzionale (artt. 29 e 31 Cost.): esponendo (praticamente in ogni caso) i beni dei padri a rispondere in *executivis* dei debiti dei propri figli conviventi, non si rende un buon servizio all'istituto, considerato anche che il mutato costume sociale ha allungato a dismisura i tempi della convivenza dei figli con i loro genitori prima del matrimonio (e spesso anche oltre tale momento: crisi degli alloggi, ecc.).

Riesce difficile comprendere perché mai un genitore dovrebbe rispondere, praticamente senza possibilità di difendersi vincendo con testimoni la presunzione di appartenenza al figlio, dei debiti contratti dal figlio stesso, e perché mai debba farvi fronte con beni di sua proprietà che — anche per la loro qualità od il loro stato (es.: vecchia mobilia acquistata certamente prima della nascita dei figli) — si possa provare per testimoni (o per presunzioni: cfr. art. 2729, secondo comma c.c.) essere stati personalmente dallo stesso acquistati.

Riesce anzi difficile giustificare in termini razionali la stessa presunzione di appartenenza al figlio di tutti i beni mobili situati all'interno della sua «casa» (sulla quale esiste invece il più delle volte un diritto, personale o reale, in capo al loro genitore).

3. — Rilevanza della questione.

La questione è oltremodo rilevante.

Facendo applicazione della norma sospetta di irrazionalmente comprimere il diritto di difesa e quello di eguaglianza, il Pretore dovrebbe decidere la causa.

Se fosse invece ritenuta l'illegittimità dell'art. 621 c.p.c. nella parte in cui non consente all'opponente la prova per testi del suo diritto dominicale, quando l'esistenza del medesimo sia resa verosimile dalla sua qualità di genitore convivente, ovvero dalla qualità o dalle condizioni dei beni pignorati, la causa verrebbe rimessa in istruttoria e verrebbe dato corso alle prove testimoniali già richieste.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 621 c.p.c. nel senso di cui in premessa;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

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

Lendinara, 5 novembre 1994

Il pretore: (firma illeggibile)

N. 14

Ordinanza emessa il 29 novembre 1994 dal pretore di Cosenza nel procedimento di esecuzione promosso dalla S.p.a. Dasi nei confronti della U.S.L. n. 2 di Castrovillari ed altra

Sanità pubblica - Esecuzione forzata - Azione esecutiva nei confronti delle uu.ss.lli. - Impignorabilità dei fondi di pertinenza di tali enti destinati all'espletamento di servizi essenziali - Irrazionalità - Disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti (enti locali) che versano in identiche condizioni giuridiche, ma la cui disciplina per l'impignorabilità dei fondi è diversa - Incidenza sul diritto alla tutela giurisdizionale dei creditori - Lesione del principio di buon andamento della p.a. per il blocco dei fondi stessi, anche se impignorabili, in caso di sospensione e di opposizione all'esecuzione.

(D.-L. 18 gennaio 1993, n. 9, art. 1, quinto comma, convertito nella legge 18 marzo 1993, n. 67; c.p.c., artt. 615, secondo comma, e 624; legge 18 marzo 1993, n. 67, art. 1, quinto comma).

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 97, primo comma).

IL PRETORE

Sciogliendo la riserva;

Esaminati gli atti di causa;

OSSERVA E RILEVA

L'u.s.l. n. 2 opponente invoca, a sostegno dell'istanza di sospensione dell'esecuzione, l'applicazione dell'art. 1, comma quinto, della legge 18 marzo 1993, n. 67, di conversione del d.-l. 18 gennaio 1993, n. 9, che prevede l'impignorabilità dei fondi di pertinenza dell'u.s.l. destinati all'espletamento dei servizi essenziali individuati con decreto del Ministro della sanità del 15 ottobre 1993, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 20 ottobre 1993.

La disciplina dettata dall'art. 1, quinto comma, in questione appare, tuttavia, lesiva di molteplici diritti costituzionalmente garantiti ed in particolare si pone in contrasto con i principi di cui agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 97, primo comma, della Costituzione.

Al riguardo, al fine di un'esautiva interpretazione della *ratio* della norma in questione è opportuno richiamare preliminarmente i principi normativi e quelli giurisprudenziali elaborati in tema di pignoramento di somme di pertinenza di enti pubblici secondo cui, anzitutto, le limitazioni della responsabilità patrimoniale sono ammesse solo nei casi espressamente previsti dalla legge e le somme di denaro ed i crediti dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere sottratte all'azione esecutiva soltanto se un'apposita norma di legge (od un provvedimento amministrativo che nella legge trovi fondamento) disponga in tal senso od imprima a tali beni il vincolo di destinazione ad un pubblico servizio.

È stato, inoltre, precisato che tale atto, per poter imprimere alle somme di denaro quel vincolo di destinazione al pubblico servizio e, pertanto, quella rilevanza esterna che le rende impignorabili, deve necessariamente essere univoco e specifico, diretto, in concreto, al pagamento degli stipendi o all'erogazione dei servizi essenziali, per il tramite di delibere aventi natura precettiva o mediante l'emissione di mandati di pagamento, risolvendosi, altrimenti, in un atto avente rilevanza interna, non opponibile al creditore.

Ciò posto, l'art. 1, comma 5, della legge in esame, integrato dal decreto citato, introduce una significativa innovazione nella disciplina dell'impignorabilità delle somme di pertinenza delle u.s.l.

Infatti la *ratio* che emerge dalla norma in esame, evidenzia la volontà del legislatore di sottrarre all'esecuzione le somme di denaro destinate all'erogazione dei servizi sanitari per evitare di compromettere la gestione di tesoreria delle u.s.l. in relazione alle spese correnti e quindi la paralisi in settori delicati dell'attività sanitaria per carenza di liquidità.

In tale ottica si attribuisce una diversa rilevanza agli atti amministrativi dell'u.s.l. che destinano ai servizi sanitari di cui al decreto richiamato le somme di denaro di pertinenza dell'ente.

A differenza, infatti, del regime giuridico che impone stretti vincoli e condizioni ai fini della rilevanza esterna di atti amministrativi dell'ente pubblico esecutato, la normativa in questione sembra attribuire alle delibere delle uu.ss.lli. non solo l'efficacia interna di disciplina e vincolare l'attività amministrativa dell'ente, ma anche un'efficacia esterna che si risolve nell'opponibilità ai creditori dell'ente del vincolo di destinazione impresso al denaro con la delibera.

Diversamente opinando, infatti, la norma sarebbe priva di concreto ed innovativo significato, discendendo, comunque, già dai principi generali richiamati, in presenza di mandati di pagamento, l'impignorabilità delle somme destinate ai servizi essenziali.

La norma in questione nella sua unica interpretazione plausibile, viola però il diritto del creditore procedente, a fronte dell'eccepta impignorabilità, di resistere in giudizio, sancito dall'art. 24 della Costituzione in quanto, attribuendo rilevanza, nei rapporti privatistici, ad un atto dell'organo dell'ente esecutato avente natura meramente previsionale, programmatica e come tale inevitabilmente generico, impedisce di fatto al creditore di potersi in concreto difendere mediante la verifica e la contestazione dell'effettiva destinazione delle somme di denaro di pertinenza dell'ente all'espletamento in concreto, del servizio pubblico, effettiva destinazione che, sola, può giustificare il trattamento rafforzato e privilegiato riservato alla p.a. nel perseguimento del preminente interesse pubblico e la conseguente sottrazione del patrimonio dell'ente all'esecuzione forzata.

L'art. 1, comma quinto, della legge 67/1993 appare, inoltre, in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza se si considera che il creditore che fornisce una prestazione necessaria all'espletamento di un servizio essenziale per il cui pagamento sono previsti fondi impignorabili, può vedersi opposto, in sede di pignoramento, a seguito del mancato soddisfacimento della propria pretesa creditoria, l'impignorabilità dei fondi medesimi perché destinati allo stesso od ad altro servizio essenziale, come è avvenuto nel caso di specie.

Sotto altro diverso profilo l'art. 1, comma quinto, della legge 67/1993 viola l'art. 3 della Costituzione in quanto determina un'irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che versano nelle identiche condizioni giuridiche.

Ed invero, con l'art. 11 della legge 68/1993, successiva a quella in esame, il legislatore ha inteso disciplinare i pignoramenti effettuati nei confronti degli enti locali al fine di preservare e consentire l'espletamento di servizi essenziali, sulla falsariga di quanto previsto per le u.s.l. ma con delle significative correzioni.

È stato, infatti, previsto che l'impignorabilità dei fondi destinati all'espletamento dei servizi essenziali degli enti locali sia subordinata alla duplice condizione dell'adozione di una delibera che quantifichi trimestralmente il fabbisogno dell'ente per l'espletamento dei servizi essenziali e, soprattutto, che non siano stati emessi mandati di pagamento se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture.

Essendo stata subordinata la pignorabilità dei fondi destinati ai servizi essenziali alla sussistenza della duplice condizione ricordata, si consente sostanzialmente al creditore dell'ente, a differenza di quello della u.s.l., di poter procedere a pignoramento e soddisfare il proprio credito qualora l'ente esecutato non sia in grado di assolvere all'onere probatorio richiesto e quindi di dimostrare il corretto svolgimento dell'azione amministrativa che giustifica il prevalere della tutela dell'interesse pubblico sulla pretesa del singolo creditore.

Conseguentemente si finisce per assicurare a soggetti che versano nella medesima condizione giuridica, ossia creditori della p.a. che pignorano somme destinate all'espletamento di servizi essenziali, una differente possibilità di tutela e di azione giuridica, senza che tale differenziazione trovi una logica ragione giustificatrice.

Va, infine evidenziato, che, in ogni caso, il combinato disposto degli artt. 615, secondo comma, 624 c.p.c. e l. comma quinto, della legge 67/1993 si pone in insanabile contrasto con l'art. 97, comma primo, della Costituzione.

Il c.d. principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che impone, attraverso un efficiente grado di organizzazione amministrativa, la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, risulta vulnerato dall'impossibilità dell'ente di disporre delle somme, destinate all'espletamento dei servizi essenziali, assoggettate ad esecuzione, e, quindi, bloccate a seguito del pignoramento.

Ed infatti, malgrado la normativa sia stata emanata per assicurare il regolare espletamento dei servizi ritenuti essenziali e fondamentali per la collettività, evitando che, a seguito di pignoramenti l'ente possa trovarsi in carenza di liquidità, l'opposizione, e la relativa istanza di sospensione dell'esecuzione, spiegata dall'u.s.l. per far valere l'impignorabilità e sottrarre, pertanto, le somme di denaro all'esecuzione, in assenza di una espressa previsione di onere del tesoriere dall'obbligo di accantonamento, determina l'indisponibilità delle predette somme.

Conseguentemente i fondi destinati all'espletamento dei servizi essenziali, nonostante siano impignorabili, rimangono bloccati qualora il giudice sospenda l'esecuzione in attesa dell'esito del giudizio di merito dell'opposizione, con grave pregiudizio dell'ente che, di fatto, non può disporre delle somme necessarie per assolvere ai suoi compiti istituzionali, e che deve ricorrere, come spesso avviene ad anticipazioni di cassa presso il tesoriere con inevitabili ritardi e notevoli costi aggiuntivi.

Considerato, pertanto, che la questione di legittimità costituzionale, nei limiti di quanto evidenziato, non è manifestamente infondata, e che la procedura in esame non può essere definita senza la risoluzione della questione medesima.

P. Q. M.

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

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione, dell'art. 1, comma quinto, della legge 18 marzo 1993, n. 67, di conversione del d.-l. 18 gennaio 1993, n. 9, con riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e del combinato disposto degli artt. 615, secondo comma, 624 cpc. e 1, quinto comma, della legge 18 marzo 1993, n. 67, di conversione del d.-l. 18 gennaio 1993, n. 9, con riferimento all'art. 97, primo comma, della Costituzione;

Sospende la presente procedura e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Cosenza, addì 29 novembre 1994

Il pretore: LENTO

95C0128

N. 15

Ordinanza emessa il 13 ottobre 1994 dal tribunale di sorveglianza di Palermo sulle istanze proposte da Corrao Antonino

Processo penale - Esecuzione della pena - Differimento a tempo indeterminato per le persone affette da HIV e nei casi di AIDS conclamata - Irrilevanza della pericolosità sociale del condannato nonché dell'utilità o del danno per la collettività - Irragionevolezza - Obliterazione della finalità di prevenzione e di rieducazione della pena - Disparità di trattamento tra i condannati malati di AIDS socialmente pericolosi, in particolare tra coloro che non hanno espiato la pena per cui non possono essere sottoposti a misura di sicurezza detentiva e quelli che l'hanno già scontata che invece devono soggiacervi - Subordinazione dei diritti inviolabili della collettività e del diritto alla salute di tutti i cittadini a quello della salute collettiva.

(C.P., art. 146, primo comma, n. 3).

(Cost., artt. 2, 3, 27, primo e terzo comma, e 32).

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Sciogliendo la riserva di decidere espressa all'udienza del 13 ottobre 1994 nel procedimento di sorveglianza promosso da Corrao Antonino, nato a Palermo il 27 gennaio 1964, ivi residente in via Alagna Giacomo, 2/d, con istanze dirette ad ottenere il rinvio obbligatorio o il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, ai sensi degli artt. 146 e 147 c.p.

RITENUTO IN FATTO

I Corrao, affetto da A.I.D.S. conclamata (cfr. documentazione sanitaria in atti), deve espiare le pene di anno 1 e mesi 10, anni 2 e mese 1 e anni 4 e mesi 2 di reclusione di cui alle sentenze 3 marzo 1986, 8 ottobre 1987 e 30 giugno 1989 dalla corte d'appello di Palermo, per violazioni della legge sugli stupefacenti, nonché la pena di anni 2 di reclusione di cui alla sentenza 14 luglio 1994 del g.i.p. c/o il tribunale di Palermo, per il reato di rapina aggravata, pena la cui esecuzione è in atto provvisoriamente sospesa in forza di provvedimenti interinali del magistrato di sorveglianza di Palermo del 30 luglio 1994 e del 10 ottobre 1994 adottati ai sensi dell'art. 684 c.p.p.

Il predetto Corrao, in ragione del riscontrato stato di A.I.D.S. conclamata, ha ottenuto con ordinanza del 22 luglio 1993 del tribunale di sorveglianza di Palermo il beneficio del rinvio dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 146, primo comma n. 3 c.p., per il periodo di anno 1, e lo stesso soggetto, durante tale periodo di sospensione, si è reso responsabile del reato di rapina aggravata in data 6 agosto 1993 (cfr. citata sentenza 14 luglio 1994 g.i.p. Palermo).

Alla luce del grave e recidivante curriculum criminale del Corrao (lo stesso è incorso negli specifici delitti di detenzione e spaccio di stupefacenti in data 10 novembre 1985, 8 ottobre 1987 e 14 settembre 1988 cfr. certificato penale e citate sentenze di condanna in atti), ed in particolare, in considerazione della recente ricaduta — nonostante lo stato di malattia ed il beneficio applicatogli — nel grave delitto di rapina sopraindicato, deve formulare nei suoi confronti un giudizio di elevata pericolosità sociale, il cui grado attuale esige, ai fini di un suo adeguato contenimento, l'applicazione di una misura detentiva:

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'istanza di rinvio obbligatorio della pena ai sensi dell'art. 146, n. 3, c.p. deve essere trattata per prima, stante il suo carattere assorbente ed il suo rapporto di precedenza logico-giuridica, rispetto all'altra istanza di rinvio facoltativo ex art. 147, n. 2, c.p.

Ai fini del presente giudizio, si appalesa rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo comma, n. 3, c.p., in relazione agli artt. 2, 3, 27, primo e terzo comma, e 32, della Costituzione.

Si deve, anzitutto, considerare che la Corte costituzionale, con sentenze 21 febbraio-3 marzo 1994, n. 70, e 6-15 luglio 1994, n. 308, ha affermato che il bene tutelato dalla norma di cui all'art. 146, primo comma, n. 3, c.p. è costituito dalla salute collettiva nello specifico contesto carcerario.

La modalità di tutela di tale bene prevista dall'art. 146 c.p. consiste nella decarcerizzazione del condannato affetto da A.I.D.S. conclamata o da grave immunodeficienza, attraverso il meccanismo della sospensione obbligatoria dell'esecuzione della pena detentiva.

Se, quindi, il bene tutelato dall'art. 146, n. 3, c.p. non è tanto la salute individuale del condannato, bensì appunto la salute collettiva nel particolare consorzio carcerario e se la tutela da essa si realizza attraverso l'allontanamento del condannato dal carcere, ciò non può voler dire altro se non che la fonte di pericolo alla salute collettiva carceraria è costituita proprio dal malato di A.I.D.S. e che tale pericolo non può che consistere nel rischio di contagio ai danni delle altre persone presenti nella sede carceraria, ossia, principalmente, il personale penitenziario e gli altri detenuti, che così assurgono al rango di veri e propri beneficiari della denunziata norma.

Alla luce di tali prime considerazioni, emerge già un profilo di irragionevolezza della norma in esame, giacché, se lo scopo di essa è quello di tutelare la salute collettiva nelle carceri, evitando il rischio di contagio, tale scopo dovevasi perseguire non soltanto con riferimento ai malati di A.I.D.S. conclamata, che costituiscono, tra l'altro una esigua minoranza, bensì nei riguardi di tutti i condannati sieropositivi di numero assai maggiore, essendo evidente che è dalla sieropositività che dipende il rischio del contagio del virus H.I.V. e non certo dallo stadio della malattia o dal numero dei linfociti.

La disfunzionalità della norma denunziata rispetto al fine perseguito acquista un particolare rilievo, ove si considerino gli altri interessi, costituzionalmente rilevanti, coinvolti e irragionevolmente sacrificati nella fattispecie disciplinata dall'art. 146, n. 3, c.p.

Invero, nella vicenda dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei condannati affetti da A.I.D.S. conclamata o da grave immunodeficienza, oltre al bene della salute collettiva carceraria tutelato dall'art. 146 (bene che non trova una privilegiata e specifica tutela costituzionale, onde la sua rilevanza costituzionale può ricavarsi soltanto dalla tutela del bene generale della salute collettiva previsto dall'art. 32 Cost., essendo, come è ovvio, il consorzio carcerario parte integrante del generale consorzio civile), altri beni di elevatissimo rango costituzionale entrano in gioco.

Prima di individuare tali beni e di argomentare l'illegittimità costituzionale del loro sacrificio nella previsione dell'art. 146, n. 3, c.p., occorre premettere alcune osservazioni di carattere generale.

Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale consacrato in numerose sentenze, il legislatore ordinario, nell'esercizio del suo potere discrezionale di dettare norme che incidono su interessi costituzionalmente rilevanti, tra loro in rapporto di concorrenza o di confliggenza, incontra limiti di ordine costituzionale.

In via generale, il bilanciamento degli interessi coinvolti ed il sacrificio di alcuni di essi, in favore di altri, soggiacciono al limite della ragionevolezza della scelta legislativa, nel senso di una non arbitraria e non ingiustificata composizione dei valori in giuoco.

Tale scrutinio di ragionevolezza deve essere tanto più penetrante quanto più rilevanti sono i beni coinvolti e quanto più intenso è il sacrificio loro imposto dalla norma scrutinata.

In particolare, la Corte costituzionale, con sentenza 13 maggio 1993 n. 1235, ha affermato che la tutela di un interesse non può essere assoluta e incondizionata, a totale scapito degli altri interessi, essendo necessario un loro bilanciamento.

La stessa Corte, con sentenza 1^o aprile 1992, n. 149, aveva affermato che, nel caso di due interessi costituzionalmente rilevanti in conflitto, la norma, per essere costituzionalmente legittima, non deve escludere, in ordine all'interesse postergato, la possibilità della prova dell'inesistenza, nel caso concreto, delle condizioni che secondo il bilanciamento sotteso alla norma stessa, giustifica la precedenza attribuita all'interesse antagonista.

Infine, con riferimento proprio alla normativa penitenziaria, con sentenza 11 giugno-8 luglio 1993, n. 306, la Consulta ha affermato l'importantissimo principio secondo cui, nell'ambito delle finalità che la Costituzione assegna alla pena: quella di prevenzione generale e di difesa sociale, con i connessi caratteri di retributività e afflittività, e quella di prevenzione speciale e di rieducazione, con il connesso carattere di una certa flessibilità della pena in funzione risocializzatrice, il legislatore ordinario può — nei limiti della ragionevolezza — far tendenzialmente prevalere, di volta in volta, l'una o l'altra finalità, ma a patto che nessuna di esse ne risulti obliterata.

Alla luce e nell'ambito di tali chiari e stringenti principi sanciti dalla Corte costituzionale, è ora possibile procedere alla esposizione delle molteplici ragioni di incostituzionalità della norma denunciata.

Invero, nell'ipotesi prevista dall'art. 146, primo comma, n. 3 del c.p. può affermarsi che tutte le finalità che la Costituzione assegna alla pena risultano oblitrate.

Così è totalmente obliterata la finalità di prevenzione generale e di difesa sociale — finalità la cui realizzazione dipende, come è noto, non soltanto dalla minaccia legale della sanzione penale, ma anche e soprattutto dalla sua concreta esecuzione — giacché una pena di cui è stabilita l'obbligatoria inesorabilità, in presenza di predeterminate e prevedibili condizioni tipiche, oggetto di automatico accertamento giudiziale, come nel caso della norma esaminata, non può svolgere alcuna funzione di intimidazione e dissuasione, rispetto a possibili futuri comportamenti criminosi, sia nei confronti del concreto destinatario di essa, sia nei confronti degli altri soggetti che si trovano nella medesima situazione prevista dall'art. 146, n. 3, c.p.

Infatti, la minaccia di una pena — nei confronti di un soggetto che può prevedere, in termini di certezza o, comunque, di elevata probabilità, anche in considerazione dell'attuale carattere tendenzialmente permanente e irreversibile della malattia dell'AIDS, che la stessa pena non verrà eseguita — non ha una efficacia intimidativa diversa da quella delle celebri grida manzoniane.

Può, anzi, affermarsi che, a causa della norma denunciata, l'intero sistema penale perde la sua concreta efficacia deterrente, nei confronti di una intera categoria di soggetti legislativamente predeterminata, e smarrisce nei loro riguardi la sua irrinunciabile funzione di tutela dei beni giuridici fondamentali, perseguita attraverso la tipica tecnica dell'intimidazione penale.

Invero la generalità dei beni penalmente protetti risulta così esposta alle possibili offese dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave immunodeficienza, nei cui confronti l'ordinamento giuridico rinuncia sostanzialmente alla forza intimidativa e dissuasiva della pena.

Nell'ipotesi dell'art. 146, n. 3, c.p. risulta, altresì, vanificata ogni dimensione retributiva-afflittiva della pena giacché, come è evidente, la rinuncia *sine die* all'esecuzione di essa lascia sostanzialmente impunito il reato commesso. In un'ottica di deresponsabilizzazione che contraddice il principio sancito dal primo comma dell'art. 27 della Costituzione.

È, infine, totalmente obliterata la finalità di prevenzione speciale di rieducazione della pena.

Invero, la norma denunciata impone al tribunale di sorveglianza di accertare soltanto la ricorrenza dello stato di AIDS conclamata, certificato dalle autorità sanitarie, o di grave immunodeficienza, con un numero di linfociti inferiori a 100, in base a due esami consecutivi a distanza quindicinale, escludendo ogni considerazione specialpreventiva e rieducativa riferibile al caso concreto.

A differenza di altre ipotesi previste dal nostro ordinamento di rinuncia giudiziale, temporanea o definitiva, all'esecuzione della pena che sono subordinate ad una prognosi specialpreventiva favorevole (così la sospensione condizionale della pena ed il perdono giudiziale, che presuppongono un giudizio predittivo nel senso che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati, così il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena che, proprio nel carattere discrezionale della concessione del beneficio, pur in presenza di una grave infermità fisica, offre lo spazio alle necessarie valutazioni specialpreventive del caso concreto), nell'ipotesi, invece, dell'art. 146, n. 3, c.p. le esigenze specialpreventive e rieducative del reo non hanno alcuna rilevanza giudiziale.

Il tribunale di sorveglianza, in presenza delle condizioni patologiche prima indicate, deve obbligatoriamente sospendere l'esecuzione della pena detentiva, anche d'ufficio, indipendentemente da ogni considerazione specialpreventiva e rieducativa; deve sospenderla, ancorché il condannato sia persona socialmente pericolosa, con conseguente vanificazione della funzione specialpreventiva in senso neutralizzativo della pena detentiva; deve sospendere, ancorché il condannato sia bisognoso di trattamento rieducativo penitenziario, con conseguente vanificazione della funzione rieducativa della pena detentiva; deve sospendere, ancorché il malato di AIDS sia bisognoso di trattamento sanitario in ambiente controllato, con conseguente pregiudizio alla sua stessa salute, come nell'ipotesi di un soggetto incapace di autogestione responsabile della sua situazione patologica in ambiente libero, nei cui confronti è preferibile o necessario; ai fini di una adeguata assistenza sanitaria, un trattamento istituzionale.

In altri termini, il tribunale di sorveglianza deve sospendere l'esecuzione della pena detentiva, in base ad un rigido automatismo giudiziale, non importa se tale sospensione sia socialmente utile o dannosa, se il condannato sia un soggetto socialmente pericoloso o meno, se sia un pluriomicida o un emittente di assegni a vuoto, se debba espri-
l'ergastolo o la pena dell'arresto, se sia un soggetto rieducato e risocializzato o meno, se l'alternativa al carcere sia una adeguata assistenza sanitaria e un effettivo reinserimento familiare e sociale ovvero il degrado e l'abbandono.

La pena, nella disciplina dell'art. 146, n. 3, c.p., smarrisce così i suoi essenziali criteri di personalità, individualizzazione e adeguatezza alle necessità specialpreventive, rieducative e risocializzative del reo, in contraddizione con il volto costituzionale della pena configurato dal primo e dal terzo comma dell'art. 27 della Costituzione.

Di tale drastico abbattimento della dimensione specialpreventiva della pena può non accorgersi soltanto chi coltiva una concezione pseudo-umanitaria, costituzionalmente inaccettabile, che vede nella condizione detentiva sempre e soltanto un momento repressivo e antieducativo e nella condizione libera sempre e comunque un momento rieducativo e risocializzativo.

L'obliterazione della dimensione specialpreventiva della pena non trova, peraltro, un adeguato correttivo nella bontà, esautività e ragionevolezza della valutazione legale tipica — come può invece affermarsi con riferimento alla diversa ipotesi di rinvio obbligatorio prevista dai nn. 1 e 2 dell'art. 146 — giacché all'ipotesi del n. 3 è riconducibile una varietà e molteplicità di situazioni patologiche, personale e criminologiche, tra loro profondamente differenti, meritevoli di diverso trattamento (così, a titolo esemplificativo, dal malato terminale ospedalizzato e ridotto all'innocuità dal tipo di malattia opportunistica insediatasi, al soggetto affetto da AIDS conclamata cui, invece, la malattia non impedisce la commissione di reati, come nel caso che ha originato il giudizio *de quo*, al soggetto che, addirittura, usa il suo male come arma di minaccia, all'immunodepresso asintomatico che, al di là di valori linfocitari bassi, magari in continua oscillazione, non presenta altri segni patologici o invalidanti etc.).

Si aggiunga che la violazione del personalismo e finalismo rieducativo della pena è tanto più grave nella disciplina dell'art. 146, n. 3, c.p., ove si consideri che il bene tutelato da tale norma — che si è visto essere la salute collettiva carceraria — è un bene estraneo o, comunque, non precipuo rispetto alle finalità costituzionali della pena, con la conseguente sostanziale strumentalizzazione del reo e della sanzione penale per finalità eteronome, in evidente contrasto con l'art. 27, primo e terzo comma. Cost.

Si osservi, ancora, che la vanificazione, ad opera della norma denunciata, delle finalità generalpreventive della pena detentiva non trova *de iure condito*, né può trovare *de iure condendo*, adeguati meccanismi compensatori in altri misure coercitive o in altri presidi di sicurezza, specialmente nei confronti dei soggetti la cui elevata pericolosità sociale, come nel caso di specie, non può essere infrenata se non con l'applicazione di misure detentive.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70 ed, in particolar modo, con quella n. 308 del '94, ha riconosciuto la sussistenza di esigenze di tutela collettiva nei confronti dei malati di AIDS socialmente pericolosi, con particolare riferimento all'applicazione delle misure di sicurezza detentive, invocando il pronto intervento del legislatore nel quadro di un doveroso bilanciamento dei valori in gioco.

Ora, nel caso dei malati di AIDS conclamata, socialmente pericolosi e condannati a pena detentiva, perdurando la vigenza della disciplina di cui all'art. 146, n. 3, c.p., nessun altro presidio normativo e nessun'altra misura possono adeguatamente surrogare la riscontrata vanificazione delle funzioni essenziali della pena detentiva.

Non le misure coercitive processuali, sia in considerazione dei limiti funzionali e temporali derivanti della loro finalità endoprocessuale, sia in considerazione del fatto che il legislatore ha coerentemente previsto all'art. 286-bis c.p.p., con norma parallela all'art. 146 c.p., il divieto di custodia cautelare in carcere, nei medesimi casi e nei confronti dei medesimi soggetti, con la conseguenza che anche le altre misure cautelari, come gli arresti domiciliari, perdono ogni concreta efficacia coercitiva, non essendo le violazioni delle relative prescrizioni sanzionabili mediante la conversione in detenzione cautelare in carcere.

Non le misure di sicurezza personali, giacché la loro esecuzione è prevista dall'art. 211 c.p. successivamente all'integrale espiazione o estinzione della pena detentiva, sicché sospesa l'esecuzione di quest'ultima ex art. 146 c.p., neppure le misure di sicurezza, sia detentive, sia non detentive, possono trovare applicazione.

Il che determina, tra l'altro, per effetto della denunciata norma, una ingiustificata e grave disparità di trattamento tra i malati di AIDS socialmente pericolosi, i quali, dovendo espriare in tutto o in parte la pena detentiva e potendo beneficiare dell'art. 146, n. 3, c.p., non possono essere sottoposti alla misura di sicurezza detentiva, consecutivamente prevista al termine della pena, ed i malati di AIDS socialmente pericolosi, i quali, avendo già integralmente scontato la pena, possono invece, soggiacervi, non essendo prevista nel nostro sistema normativo la sospensione della misura di sicurezza per motivi di salute.

Non le misure di prevenzione, giacché il nostro ordinamento non prevede misure di prevenzione di tipo detentivo, né altre misure preventive adeguate ai soggetti in esame.

Non il trattamento sanitario obbligatorio, sia perché non previsto nei confronti dei malati di AIDS, sia perché, comunque, il presupposto di tale trattamento non può che essere la pericolosità sanitaria del malato e non certo la sua pericolosità sociale, laddove invece, per le caratteristiche epidemiologiche e sociologiche dell'AIDS, la prima è strettamente connessa alla seconda.

Se tale è lo stato dell'attuale normativa, può verificarsi il caso — che si cita solo a titolo esemplificativo — di una persona affetta da AIDS conclamata, che in odio al mondo, commetta un omicidio, la quale, non potendo essere detenuta in custodia cautelare in carcere per il divieto sancito dall'art. 286-bis c.p.p., può al più essere posta agli arresti domiciliari, evadendo dai quali, commetta un altro omicidio e, non potendo essere neppure allora condotta in carcere, venga nuovamente riaccompagnata nella sua abitazione e, nuovamente, evada e commetta un altro reato, e così via, teoricamente all'infinito. Tale persona, una volta condannata con sentenze regudicate per gli omicidi ed i reati commessi — non importa se uno, dieci o cento — non dovrà espriare alcuna delle pene inflittegli — non importa se uno, dieci o cento ergastoli — beneficiando del rinvio obbligatorio ex art. 146, n. 3, c.p. e, come si è visto, nei suoi confronti non sarà neppure applicabile una misura di sicurezza.

Tale è, al di là, del caso estremo ma non impossibile testé citato, la potenzialità eversiva e distruttiva dell'ordinamento giuridico e delle basi stesse della convivenza civile, insita in una norma come quella denunciata. Una norma che prevede un beneficio che, stante la sua automatica, obbligatoria e indiscriminata concedibilità, può equivalere in pratica ad una licenza irrevocabile di delinquere!

Si osservi, comunque, che, anche se il legislatore introducesse, in costanza della disciplina di cui all'art. 146, n. 3, c.p., altre misure coercitive applicabili ai condannati affetti da AIDS conclamata — che con riferimento ai soggetti di elevata pericolosità non potrebbero che essere di tipo detentivo — la legge enterebbe in contraddizione con se stessa, giacché non avrebbe alcun senso sospendere, da un lato, l'esecuzione della pena detentiva ed applicare, dall'altro lato, una diversa misura detentiva, in una sorta di giuoco delle etichette, in cui la finalità di una norma è vanificata da un'altra norma. Infatti, se il fine è quello di tutelare la salute collettiva nelle strutture penitenziarie, poco importa se il soggetto malato di AIDS sia detenuto in espiazione di una pena o in applicazione di altra misura detentiva diversa dalla pena.

Alla stregua di tutte le considerazioni susposte, è evidente come il fondamentale principio sancito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 306 del '93 risulta violato nella fattispecie prevista dall'art. 146, n. 3, c.p.

Tale violazione è tanto più grave, ove si consideri che non una — il che sarebbe già sufficiente per tacitare di incostituzionalità la norma — bensì tutte le finalità essenziali della pena risultano sacrificate e ove si consideri, ancora, che tale sacrificio si consuma per la tutela di un bene — la salute collettiva carceraria — di rango quantitativamente, se non qualitativamente, inferiore rispetto alla generalità dei beni correlati alle funzioni costituzionali della pena, tutela che avrebbe dovuto e potuto perseguirsi, non in modo assoluto, incondizionato, e indiscriminato, bensì in modo compatibile e non confliggente con i fondamentali interessi protetti dal sistema penale e, invece, irragionevolmente sacrificati nella disciplina di cui all'art. 146, n. 3, c.p.

Così per evitare che il condannato malato di AIDS rechi danno alla salute collettiva carceraria, invece di adeguare le strutture sanitarie e penitenziarie al fine di realizzare una gestione «sicura» di tali soggetti, si è adottata una soluzione normativa, il cui effetto sostanziale è quello di esporre a grave pericolo tutti gli altri fondamentali beni della collettività e dei singoli cittadini, beni assistiti dalla garanzia di inviolabilità sancita dall'art. 2 della Costituzione: dalla vita, all'incolumità, al patrimonio, alla stessa salute individuale e collettiva.

Invero, lo stesso art. 32 Cost. che fonda la rilevanza costituzionale del bene tutelato dall'art. 146, n. 3, c.p. può essere invocato per sancire l'incostituzionalità di tale norma, sotto il profilo che il legislatore, trasferendo il malato di AIDS dal carcere all'ambiente libero e salvaguardando così il bene della salute collettiva carceraria, ha esposto a grave e maggior pericolo il bene della salute collettiva extracarceraria, ossia un bene quantitativamente maggiore, essendo riferibile ad un numero enormemente più elevato di soggetti. In tale trasferimento dal carcere all'ambiente libero, il legislatore ha, per giunta, aggravato l'entità del pericolo della salute collettiva, essendo evidente che un conto è il controllo di tale pericolo nei confronti di una persona detenuta, *in statu subiectionis* e come tale coercibile con varie misure precauzionali tra cui, ad esempio, l'isolamento per ragioni sanitarie previsto dall'art. 33 dell'ordin. penit., altro conto è realizzare tale controllo nei confronti di una persona libera e, come si è visto prima, non coercibile.

Si aggiunga che l'irragionevolezza della norma denunciata risalta ancor di più, ove si consideri che, sia le esigenze umanitarie nei confronti del condannato, sia le esigenze di salvaguardia della salute collettiva carceraria, trovavano già, nella disciplina previgente all'introduzione dell'art. 146, n. 3, c.p., adeguata ed equilibrata tutela, in particolare, negli istituti del rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena detentiva ex art. 147, n. 2, c.p. e del ricovero in luoghi esterni di cura previsto dall'art. 11 ordin. penit.

Si aggiunga, infine, un profilo secondario di incostituzionalità della norma denunciata, ampiamente assorbito dai profili precedentemente illustrati, ossia la mancata previsione — in violazione del principio generale sancito con sentenza 1^o aprile 1992, n. 149, della Corte costituzionale — della possibilità della verifica giurisdizionale dell'inesistenza, nel caso concreto, delle condizioni che dovrebbero giustificare il sacrificio degli interessi postergati e la precedenza accordata all'interesse tutelato dalla norma, come nell'ipotesi di pena detentiva che deve concretamente espriarsi in un carcere adeguatamente attrezzato, con strutture sanitarie e logistiche interne e con collegamenti con strutture esterne, tali da rendere pienamente tutelati i beni della salute del singolo condannato e della collettività carceraria.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo comma, n. 3, c.p., in relazione agli artt. 2, 3, 27, primo e terzo comma, e 32 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;

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

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza si notificata all'interessato, al p.m. ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Palermo, addì 13 ottobre, 1994

Il presidente: CERAMI

Il giudice estensore: MAZZAMUTO

N. 16

*Ordinanza emessa il 22 giugno 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 10 gennaio 1995) dal pretore di Milano
sezione distaccata di Legnano nel procedimento penale a carico di Bassani Aurora*

Processo penale - Prova del reato - Diritto dell'imputato e del p.m. alla ammissione della prova contraria - Lamentata omessa revisione di tale potere processuale per la parte civile - Irragionevolezza - Disparità di trattamento con incidenza sul diritto di difesa.

(C.P.P., art. 495, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL PRETORE

All'udienza dibattimentale del 22 giugno 1994 nel procedimento penale a carico di Bassani Aurora, nata a Castano Primo il 30 luglio 1946, imputata del reato di cui all'art. 388, secondo comma, c.p. perchè impedendo di far frequentare la figlia Rustia Alessandra nata il 20 aprile 1978 al di lei padre Rustia Giorgio, secondo le modalità prescritte dal tribunale di Milano con sentenza n. 277/1983, eludeva l'esecuzione del citato provvedimento del giudice civile concernente l'affidamento di minori con riferimento ai giorni 28-29 marzo, 17-20 aprile (vacanze pasquali), di sabato e domenica cadenti nel 1°, 2°, 4° fine settimana di aprile e nel 1° di maggio 1992. Elusioni da ritenersi legate dal vincolo della continuazione ai sensi dell'art. 81 cpv. c.p.

In Castano Primo dal 28 marzo al 3 maggio 1992.

Rilevato che il difensore della parte civile ha sollevato la eccezione di incostituzionalità dell'art. 495, secondo comma, c.p.p. per contrasto agli artt. 4 e 24 Cost.

Visto il parere adesivo del pubblico ministero ha pronunciato la seguente ordinanza.

All'esito della esposizione introduttiva del p.m. e delle richieste di prova del p.m. e del difensore dell'imputata, la difesa della parte civile ha chiesto l'ammissione della prova, prova contraria, eccedendo la illegittimità costituzionale dell'art. 495, secondo comma, c.p.p. in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui esclude che la parte civile possa chiedere la controprova e la prova contraria, come invece viene riconosciuto al p.m. e all'imputata.

Con l'art. 190 c.p.p. il legislatore ha stabilito uno dei principi cardine del nuovo processo penale ispirato al sistema accusatorio, attribuendo alle parti un vero e proprio diritto alla prova.

Il successivo art. 468 c.p.p. attribuisce alle parti la possibilità di chiedere l'esame di testimoni e consulenti, nonché (al comma quarto) la facoltà di chiedere la citazione a prova contraria di testimoni periti e consulenti non compresi nella propria lista.

Entrambi gli articoli citati fanno riferimento alle «parti» processuali, e tra esse deve ritenersi compresa la parte civile. Entrambe le norme citate non attuano indi alcuna sperequazione nel trattamento processuale tra i diversi soggetti attribuendo alle varie parti del processo un uguale diritto alla prova. Una diversificazione di trattamento viene invece introdotta dall'art. 495, secondo comma, c.p.p., che attribuisce solo all'imputato e al p.m. il diritto della prova contraria non facendo menzione alla possibilità di estensione di tale diritto anche alle altre parti processuali e in particolare alla parte civile costituita.

A giudizio del pretore tale differente disciplina non ha ragionevole spiegazione e comporta conseguenze sul diritto di difesa e sul principio di parità delle parti processuali, il che determina la sussistenza di un dubbio di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'attuale normativa specifica.

Va quindi posta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 495, secondo comma, c.p.p. nella parte in cui attribuisce solo al p.m. e all'imputata il diritto all'ammissione della prova contraria con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La questione appare rilevante nel presente giudizio in quanto la decisione sull'ammissione della prova richiesta dalla parte civile dipende dalla sua soluzione.

, Vannò adottati i conseguenziali provvedimenti ordinatori come da dispositivo.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87 1953:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 495 secondo comma, nella parte in cui non consente alla parte civile ma solo all'imputato ed al p.m. il diritto all'ammissione delle prove indicate a disarcico a carico dell'imputato sui fatti oggetto delle prove a disarcico.

Sospende il presente procedimento e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza nei riguardi delle parti e perchè copia della presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Legnano, addì 22 giugno 1994

Il pretore: RAVAZZONI

95C0130

N. 17

*Ordinanza emessa il 17 ottobre 1994 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio
sul ricorso proposto da Burani Pietro contro il Ministero della difesa*

Impiego pubblico - Svolgimento di mansioni superiori - Abrogazione della norma (art. 4, decimo comma, della legge n. 312/1980) che prevedeva l'inquadramento nella qualifica superiore con la corresponsione del corrispondente trattamento economico - Eccesso di delega.

(D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 74).

(Cost., artt. 76 e 77).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 6674/93 proposto da Burani Pietro rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Lepore, presso il quale elettivamente domiciliato in Roma, via Cassiodoro, 6, contro il Ministero della difesa, in persona del Ministro p.t. rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato, per l'accertamento del diritto a veder data attuazione al disposto di cui al decimo comma dell'art. 4 della legge n. 312 del 1980, previa remissione della Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 74 del decreto legislativo n. 29 1993 nella parte in cui ha abrogato la predetta disposizione per violazione dell'art. 77 della Costituzione (eccesso di delega) e degli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché in via subordinata per l'attribuzione della qualifica corrispondente alle mansioni svolte e/o del relativo trattamento economico previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 57 del d.lgs. n. 29/1993 per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Vista la memoria prodotta dalla parte resistente a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 17 ottobre 1994 la relazione del consigliere dott. D. Landi e udito, altresì, l'avv. Lepore per il ricorso;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con atto notificato il 24 aprile 1993, depositato nei termini, il Burani Pietro, dipendente del Ministero della difesa, chiede l'accertamento del proprio diritto a veder data attuazione al disposto di cui al decimo comma, dell'art. 4, della legge n. 322 del 1980, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 72 del decreto legislativo n. 29/1993 nella parte in cui ha abrogato la predetta disposizione per violazione dell'art. 77 della Costituzione (eccesso di delega) e degli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché in via subordinata per l'attribuzione della qualifica corrispondente alle mansioni svolte e/o del relativo trattamento economico, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 57 del d.lgs. n. 29/1993 per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il ricorrente fa presente di essere stato inquadrato, ai sensi dell'art. 4, ottavo comma, della legge n. 312/80, nella quarta qualifica funzionale, profilo coadiutore, e di aver chiesto, con domanda in data 22 marzo 1991, che in applicazione dell'art. 4, nono comma, della legge n. 322/80 gli venisse riconosciuta la qualifica superiore per aver svolto dal 1º febbraio 1986 funzioni proprie della qualifica sesta, profilo assistente amministrativo. Con successiva istanza del giugno 1991 il ricorrente ribadiva la richiesta di essere inquadrato nella qualifica superiore ai sensi del decimo comma dell'art. 4 legge n. 322/80; con atto di diffida notificato il 27 gennaio 1993 il ricorrente chiedeva l'attuazione della procedura di inquadramento ai sensi del decimo comma dell'art. 4 della legge n. 312/80; con nota prot. n. 9673 del 9 marzo 1993 il Ministero della difesa, in relazione al predetto atto di diffida, precisava che la richiesta del ricorrente non poteva aver seguito «alla luce del recente decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, che all'art. 74 ha abrogato l'art. 4, commi 10 ed 11 della legge n. 312/80».

Con il presente ricorso il ricorrente propone un'azione di accertamento del suo diritto a veder data attuazione al disposto di cui al decimo comma dell'art. 4 della legge n. 312/80, eccependo l'incostituzionalità della normativa sopravvenuta, particolarmente per quanto concerne l'art. 74 del decreto legislativo n. 29/93 nella parte in cui ha abrogato il suddetto decimo comma e, in via subordinata, l'art. 57 dello stesso decreto legislativo, nella parte in cui, in deroga all'art. 2203 c.c., non consente l'inquadramento in qualifiche superiori per effetto dello svolgimento di mansioni superiori.

Sostiene, infatti, il ricorrente che l'abrogazione del decimo comma dell'art. 4 della legge n. 312/80, disposta dall'art. 74 del d.lgs. n. 29/93 è costituzionalmente illegittima, in quanto il suddetto art. 74 si pone fuori dall'ambito della delega conferita con l'art. 2 della legge n. 421 del 23 ottobre 1992.

Tale disposizione non può giustificarsi con quanto previsto dal punto o) dell'art. 2, non rientrando il procedimento di inquadramento, di cui al decimo comma dell'art. 2 legge n. 312/80, nelle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio. La disposta abrogazione di una norma di legge ad opera di un decreto delegato che sconfinava dall'ambito della delega si pone, quindi, in contrasto con l'art. 77 della Cost. per eccesso di delega.

L'amministrazione intimata, costituita in giudizio a mezzo dell'avvocatura generale dello Stato, ha contestato nel merito le argomentazioni avversarie ed ha insistito per il rigetto del ricorso.

DIRITTO

Con la presente impugnativa il ricorrente chiede l'accertamento del diritto a veder data attuazione al disposto di cui al decimo comma dell'art. 4 della legge n. 312/80, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del decreto legislativo n. 29 del 1993 nella parte in cui ha abrogato la predetta disposizione normativa per violazione dell'art. 77 della Costituzione (eccesso di delega).

Il Collegio ritiene che la dedotta questione di legittimità costituzionale sia rilevante ai fini della decisione del presente gravame e che la stessa non sia manifestamente infondata per le considerazioni che seguono.

Occorre premettere che la legge 11 luglio 1980, n. 312, recante norme relative al nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, ha previsto un provvisorio inquadramento del personale in servizio al 1º gennaio 1978 nelle nuove qualifiche funzionali secondo le corrispondenti indicate nell'art. 4, primo comma, ed un successivo inquadramento, previo inserimento, con le modalità indicate sempre nell'art. 4, comma ottavo, nei profili professionali, così come identificati e stabiliti con la procedura prevista dalla legge stessa.

La medesima legge ha, inoltre previsto dei «correttivi» a tale inquadramento, disponendo ai commi nono e decimo dell'art. 4 che i dipendenti che abbiano effettivamente svolto per un periodo superiore a cinque anni mansioni di un profilo diverso dalla qualifica rivestita secondo il vecchio inquadramento, possono essere inquadrati a domanda, e previo parere favorevole della Commissione di inquadramento, nel profilo professionale della qualifica funzionale relativa alle mansioni esercitate (comma nono) o in una qualifica funzionale superiore a quella in cui sono stati inquadrati, sempre su presentazione di una apposita domanda e mediante l'espletamento di una prova selettiva intesa ad accertare l'effettivo possesso della relativa professionalità (decimo comma).

Sulla base della suddetta normativa il ricorrente ha affidato l'amministrazione da cui dipende a dare attuazione al disposto del decimo comma dell'art. 4 della legge n. 312/80, ma l'amministrazione ha precisato che la richiesta di inquadramento non poteva avere seguito alla luce della normativa sopravvenuta (art. 74 del decreto legislativo n. 29/93) che ha abrogato l'art. 4, decimo ed undicesimo comma, della legge n. 322/80.

L'art. 74 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante norme per la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, dispone l'abrogazione delle disposizioni incompatibili con il suddetto decreto, tra cui indica l'art. 4, commi 10, 11, 12 e 13, della legge 11 luglio 1980, n. 312.

Occorre, pertanto verificare se il legislatore delegato ha fatto corretto uso del potere di delega conferitogli dall'art. 2 della legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, il quale alla lettera o) dispone che il Governo della Repubblica è delegato a procedere alla abrogazione delle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio, e di quelle che prevedono trattamenti economici accessori, settoriali, comunque denominati, a favore dei pubblici dipendenti, sostituendole con corrispondenti disposizioni di accordi contrattuali.

A tale proposito non sembra logico ritenere che il procedimento di inquadramento disciplinato dal comma decimo dell'art. 4 della legge n. 312/80 possa farsi rientrare tra le disposizioni che prevedono automatismi idonei ad influenzare il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei pubblici dipendenti, attesa la natura meramente programmatica della suddetta disposizione che non comporta di per sé stessa alcun processo automatico capace di incidere sul trattamento economico di coloro che hanno titolo a richiedere l'attuazione del previsto procedimento di inquadramento.

Ritenendo, pertanto, il collegio non manifestamente infondata la dedotta questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del d.lgs. n. 29/93 nella parte in cui dispone l'abrogazione dell'art. 4, decimo comma, della legge n. 322/80 per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione sotto il profilo dell'eccesso di delega, si dispone la sospensione di ogni decisione nel merito e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione incidentale di costituzionalità sopra specificata.

P. Q. M.

Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del decreto legislativo n. 29 del 1993 nella parte in cui dispone l'abrogazione del decimo comma dell'art. 4 della legge n. 312/80 per le ragioni di cui in motivazione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione I-bis, nella camera di consiglio del 17 ottobre 1994.

Il presidente: JUSO

Il consigliere: BRANCA

Il consigliere estensore: LANDI

N. 18

Ordinanza emessa il 29 aprile 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 12 gennaio 1995) dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, sul ricorso proposto da Franchino Pietro contro Ente Sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania.

Impiego pubblico - Dipendenti dell'Ente di sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita nella misura pari al trenta per cento di quella in godimento alla data di cessazione dal servizio anziché nella misura del sessanta per cento come previsto per i dipendenti di altre pubbliche amministrazioni - Disparità di trattamento di situazioni omogenee ed incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata.

Impiego pubblico - Computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita - Somme dovute - Corresponsione di interessi e rivalutazione - Prevista esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei crediti in questione rispetto ad ogni altro credito ed incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 243/1993.

[Legge 29 gennaio 1994, n. 87, art. 1, primo comma, lett. a), in relazione alla lett. b), stesso articolo e comma, e 2, quarto comma].

(Cost., artt. 3 e 36).

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello proposto dal sig. Franchino Pietro rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Mastrangelo ed elettivamente domiciliato in Roma, via L. Mantegazza n. 24 (Gardin), contro l'Ente di sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania rappresentato e difeso dall'avv. Elio Perrone per l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione di Lecce, n. 246 del 24 marzo 1987;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ente intimato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 29 aprile 1994 la relazione del consigliere Riccardo Virgilio e udito, altresì, l'avv. Perrone per l'appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

FATTO

L'appellante ha lavorato, con le mansioni di operatore tecnico, alle dipendenze dell'Ente per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, con sede in Bari, dal 20 luglio 1965 al 22 novembre 1977, data in cui è stato collocato a riposo.

Durante il suddetto periodo l'appellante assume di avere svolto lavoro straordinario, anche in giorni festivi e in orario notturno, ma l'Ente non avrebbe mai inteso corrispondere le maggiorazioni per il lavoro festivo e notturno, pur provvedendo al pagamento dello straordinario.

Dopo il collocamento a riposo, l'Ente non avrebbe computato nel calcolo dell'indennità di fine rapporto, l'indennità integrativa speciale e l'assegno *ad personam*, che avrebbero costituito parte fissa della retribuzione.

Pertanto il Franchino ricorreva al t.a.r. della Puglia, sezione decentrata di Lecce, chiedendo la condanna dell'Ente datore di lavoro al pagamento delle maggiorazioni non corrisposte per il lavoro festivo e notturno, dell'indennità di fine rapporto, ricalcolata computando l'indennità integrativa speciale e l'assegno *ad personam*, per un totale di lire 15.500.000, oltre alla rivalutazione, agli interessi e alle spese.

L'ente resistente si costituiva eccependo la decadenza e la prescrizione della pretesa e, comunque, l'infondatezza del ricorso.

La sezione di Lecce del t.a.r. per la Puglia, con la sentenza n. 246 del 23 marzo 1987, da un lato ha respinto l'eccezione di inammissibilità per decadenza, sul presupposto della natura paritetica anziché autoritativa dell'atto impugnato, dall'altro ha dichiarato prescritto il diritto al pagamento delle maggiori somme per il lavoro festivo e notturno prestato. Ha inoltre rigettato la domanda diretta ad ottenere il computo dell'indennità integrativa speciale nel calcolo dell'indennità di fine rapporto.

Appella l'interessato il quale assume di avere comunque interrotto la prescrizione e ripropone i motivi disattesi in primo grado.

Si è costituito l'ente il quale controdeduce puntualmente insistendo per il rigetto dell'appello.

A seguito di ordinanza presidenziale sono stati acquisiti la nota che si assume interruttiva della prescrizione ed il regolamento organico dell'ente.

Alla odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Occorre previamente esaminare le pretese dell'appellante relative al diritto alle maggiorazioni per il lavoro festivo e notturno. Il Tribunale ha ritenuto la prescrizione ex art. 2948, n. 4, c.c. atteso che il ricorso è stato proposto nell'anno 1984 laddove il collocamento a riposo dell'interessato era avvenuto in data 25 novembre 1977.

L'appellante peraltro ha esibito copia di una nota datata 27 novembre 1980 indirizzata all'ente convenuto e da questi ricevuta il 17 dicembre 1980 a firma del sig. Franchino Pietro e del suo legale con cui intimava il pagamento delle maggiorazioni per lavoro festivo e notturno.

Trattasi di atto indubbiamente idoneo a costituire in mora il debitore ex art. 1219, primo comma, c.c. e quindi con effetto interruttivo della prescrizione ex art. 2943, quarto comma, c.c.

Atteso peraltro che trattasi di rapporto di impiego pubblico di ruolo garantito dalla stabilità la prescrizione decorre anche in costanza del rapporto medesimo per cui restano prescritte eventuali maggiorazioni per lavoro straordinario e festivo maturate anteriormente al 17 dicembre 1975.

Nel merito va rilevato che il regolamento organico dell'ente da ultimo acquisito stabilisce, all'art. 22, che per il lavoro ordinario notturno e festivo spettano le maggiorazioni secondo i criteri previsti per il personale operaio dello Stato. Tale disposizione, pur essendo dettata per il lavoro ordinario, non può non applicarsi anche allo straordinario sia notturno che festivo. L'art. 20, quinto comma, del regolamento stabilisce infatti che l'operaio non può rifiutare la propria opera oltre l'orario di lavoro o nei giorni festivi, ma ovviamente tale maggiore impegno va compensato con voci diverse per l'una e l'altra ipotesi non potendosi sostenere che la prima (e cioè lo straordinario) possa assorbire ex se anche la maggiorazione per lavoro notturno e festivo che pure viene prevista dallo stesso regolamento.

Per quanto concerne poi l'ammontare delle somme dovute all'appellante, l'ente dovrà operare una ricognizione dei periodi di lavoro notturno e festivo effettuati dal Franchino dal 17 dicembre 1975 alla data di collocamento a riposo del 27 novembre 1977.

Sulle somme dovute spettano dalla data di costituzione in mora (17 dicembre 1989) gli interessi legali e la svalutazione monetaria ex art. 1224, secondo comma, c.c., da calcolarsi quale differenza tra i predetti interessi legali e gli indici ISTAT relativi al livello generale dei prezzi.

Passando ad esaminare il secondo motivo di appello relativo alla indennità di fine rapporto va innanzitutto rilevato che in questa sede non è stata riproposta la pretesa, già respinta in *prime cure*, di vedere computato anche l'assegno *ad personam*.

La questione quindi si concentra sulla computabilità o meno della indennità integrativa speciale nella indennità di anzianità.

Al riguardo va infatti premesso che il regolamento dell'ente (art. 54, secondo comma) dispone che costituiscono la base della predetta indennità tutte le voci ed assegni pensionabili fruiti dal lavoratore. A sua volta l'art. 15, quinto comma, prevede che spetta al personale operaio la indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni.

In proposito, come è noto, in pendenza del presente giudizio la Corte costituzionale si è pronunciata con decisione 5-19 maggio 1993, n. 243, dichiarando la incostituzionalità delle norme che escludono la indennità integrativa speciale dalla base di calcolo per la determinazione della indennità di buonuscita spettante al personale civile e militare dello Stato.

Peraltro la controversia non può concludersi senz'altro a favore dell'appellante in quanto nella medesima decisione surricordata veniva espressamente demandato al legislatore ordinario di individuare meccanismi di computo secondo criteri di equilibrio, compensazione ed omogeneizzazione del trattamento di fine rapporto tra dipendenti privati, statali e degli enti locali.

In conseguenza di tali affermazioni è stata emanata la legge 29 gennaio 1994, n. 87, la quale si applica anche al ricorrente in virtù dell'art. 3, primo comma, il quale dispone che la legge si applica anche ai dipendenti cessati dal servizio dopo il 30 novembre 1984 nonché a quelli per i quali non siano esauriti giuridicamente i rapporti attinenti alla liquidazione dell'indennità di buonuscita.

Il Franchino è cessato dal servizio prima del 30 novembre 1984, ma ha coltivato la presente controversia e, pertanto, rientra nella categoria di coloro il cui rapporto circa la liquidazione dell'indennità di buonuscita non è ancora esaurito.

Nei confronti del Franchino non risulta poi applicabile né il primo comma dell'art. 2 e neppure il successivo art. 4, primo comma, della citata legge n. 87/1994.

Il primo comma non è applicabile in quanto il contributo previdenziale obbligatorio posto dalla legge a carico del personale iscritto alle gestioni previdenziali è dovuto soltanto a decorrere dal 1° dicembre 1984 e presuppone che si tratti di personale in servizio, tanto è vero che è previsto il recupero del contributo in 48 rate mensili dal 1° dicembre 1994 e che, in caso di cessazione dal servizio, il residuo viene integralmente recuperato sulla indennità di buonuscita.

Non si applica l'art. 4, primo comma, poiché l'oggetto del presente giudizio concerne anche altre voci stipendiali oltre alla indennità di buonuscita.

Rimane peraltro applicabile alla fattispecie, l'art. 1, comma primo, lettera a) e l'art. 2, quarto comma. Invero, l'ente convenuto, con d.P.R. 16 giugno 1977, n. 666, è stato dichiarato ente necessario per lo sviluppo economico ex art. 3 della legge 20 marzo 1975, n. 7, ed inserito perciò nella quarta categoria della tabella allegata a tale legge. Conseguentemente al Franchino spetterebbe una quota del 30% della indennità integrativa speciale in luogo del 60% spettante ai dipendenti delle altre pubbliche amministrazioni.

Inoltre al Franchino non potrebbe essere liquidata alcuna somma per interessi e rivalutazione monetaria richiesta sin dal primo grado e ciò in forza del citato art. 2, quarto comma.

In proposito il collegio rileva che questa sezione con ordinanza 11 febbraio 1994, n. 664, ha ritenuto non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative alle norme sopra citate. Per la prima è stato evidenziato il contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione poiché non si spiega, sul piano logico e sistematico, la discriminazione, a questi fini, tra i dipendenti degli enti pubblici non economici ex lege 70/75 e quelli di tutte le altre pubbliche amministrazioni.

Per la seconda similmente è stato ravvisato un contrasto con i già citati articoli 3 e 36 della Costituzione in quanto discrimina illogicamente i crediti in questione rispetto ad ogni altro credito ordinario e diminuisce notevolmente il contenuto di una prestazione che deve considerarsi quale retribuzione differita.

Su tali considerazioni la Sezione concorda e d'altra parte ritiene che la soluzione delle anzidette questioni sia rilevante per la integrale definizione della presente controversia.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, n. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sospende il giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale relative:

1) all'art. 1, primo comma, lettera a) della legge 29 gennaio 1994, n. 87, in relazione della successiva lettera b) nella parte in cui per i dipendenti degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, determina una quota pari al 30% e ciò per contrasto con gli articoli 3 e 36 della Costituzione;

2) all'art. 2, quarto comma, della legge 29 gennaio 1994, n. 87, poiché esclude la corresponsione di interessi e svalutazione monetaria per contrasto con gli articoli 3 e 36 della Costituzione;

Dispone che la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato.

Così deciso in Roma, il 29 aprile 1994.

Il presidente: SALVATORE

Il consigliere estensore: VIRGILIO

I consiglieri: BAGAROTTO - CAMERA PERRICONE

N. 19

Ordinanza emessa il 28 ottobre 1994 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sul ricorso proposto da Bottazzi Andreina ed altri contro I.T.N.P.D.A.P.

Impiego pubblico - Computo della indennità integrativa nella determinazione della indennità di inasprita - Prevista automatica estinzione dei giudizi in corso con declaratoria di compensazione delle spese - Compressione della funzione giurisdizionale - Limitazione della garanzia giurisdizionale contro gli atti illegittimi della p.a.

Impiego pubblico - Computo dell'indennità integrativa speciale nell'indennità di inasprita - Obbligo della presentazione della domanda - Mancata esclusione per i dipendenti già cessati dal servizio i quali abbiano promosso azione giudiziaria al fine del computo predetto - Irrazionalità e disparità di trattamento.

Impiego pubblico - Computo della indennità integrativa speciale - Somme dovute - Corresponsione di interessi e rivalutazione - Prevista esclusione - Disparità di trattamento tra dipendenti collocati in pensione in passato e quelli pensionati nel corrente anno (1994) - Incidenza sul principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata.

(Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 2, quarto comma, 3 e 4).

(Cost., art. 3, 24, primo e secondo comma, 25, primo comma, 36, 103 e 113).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 22.994, proposto da Bottazzi Andreina, Quarti Maria Teresa, Bonomelli Ornella, Ortelli Angela, Moreschi Giorgio, Rondini Claudia, Olivati Giacomo, Gritti Maria Dolores, Pizzigalli Mariateresa, Colombi Margherita, Consoli Giuseppe, Laudi Giuseppe, Granichstædten Giuliana, Setaro Giuseppe, Cattinelli Augusta, Buzzetti Anna Maria, Cortinovis Giulio, Scanziani Piera, Bazerla Attilia, Panza Vittorina, Bianchini Claudia, Salari Lucia, Leoni Maria Vittoria, Ortelli Carla, Foru Giuliana, Rech Cecilia, Bellani Franca, Re Franca, Arpini Maria Giovanna, Campana Maria Pia, Sacchi Renzo, Maida Francesco, Campana Angiolina, Dadda Giovanna, Brugaletta Nunziata, Besseghini Aldo, Carminati Maria Giuseppina, Elia Maria Francesca, Scarfone Pietro, Rossi Giuseppe, Migliardo Antonio, Mazzucotelli Carla, Rota Carla, Ruggen Vetuna, Loda Teresa, Mazza Rosa, Donida Domenica, Ferrari Cirillo, Rampolla Francesco, Bergamo Battista, Moroni Stellangetta, Locatelli Giovanna, Toscano Mariacristina, Gavazzeni Maria, Stumpo Maria, Villa Luisa, Guido Maria, Fratelli Gabriella, Perletti Battista, Ghisalberti Arturo, Ghisalberti Maria Caterina, Galbani Luisa, Fasolini Ilana, Valentini Edmondo, Galimberti Vera, Cuccoro Valmoro, Ricci Delio, Rotigni Rosa Angela, Pasquonelli Giovanna, Colombo Carla Liana, Estatico Vincenzo, Albanese Giuseppina, Salvi Cecilia, Fratini Serafino, Finazzi Virginia, Cremaschi Angelo, Pesenti Ancilla, Macaione Gabriella, Gilardi Vittorio, Cattaneo Milena Emilia, Zaniboni Maria Rosa, Capelli Mariagiuseppina, Gallo Giovanni, Brusco Maria Concetta, Caroppo Angelo, Gavenni Carmen, Olivati Silvana, Mattei Maria Luisa, Ravizza Maria, Ferrar Graziella, Merelli Angelina, Imberti Margherita, Ghilardi Rosa Pinna, Tiraboschi Renata, Egizi Maria Luisa, Vaccher Maria Luisa, Riscaldini Anna Maria, Maffesanti Margherita, Pinetti Adriana, Pinetti Giuseppe, Zambetti Adriana, Sorosina Donata, Fenaroli Pierina, Lazzaroni Matilde, Bettoni Adele, Barbieri Emilia, Cristinelli Pierina, Sgro Carmelo, Cantù Stefano, Cadei Sandra, Facchetti Vittorio, Testa Maria, Castelli Mariangiola, Stefanoni Lucia, Calvi Elena, Pecis Franca, Pesenti Maria Silvana, Pezzoli Adriana, Bonfanti Carlo, Schenel Valeria, Franzoni Carlo Primo, Lodrini Gigliola, Maruccci Laura, Mazza Leda, Leone Dano, Rinaldi Lucia, Paloschi Giuseppina, Barca Emilio, Pezzotti Alberto, Pedrini Maria Luisa, Cavaliere Giosuè, Costa Carmela, Morosini Maria Assunta, Leoni Giovanna, Scollo Francesca, Aquilano Angela, Mantelli Annamaria, Angeleri Angela, Medici Fiorenza, Arsi Angiola, Boscherini Giuliana, Rozzoni Luigj, Bonetti Livia, De Agostini Maria Teresa, Baleri Maria Camilla, Salvi Silvia, Crucci Bruna, De Agostini Lucia, Gandossi Silvio, Nava Angela, Rota Maria Rosa, Belotti Emilia, Facconani Maria Angela, Maglione Ida, Meloni Luisa, Govoni Giancarlo, Comuzio Anna Luisa, Perfetti Bruno, Finazzi Luigia, Gavazzeni Rosa Agnese, Ghirardelli Francesca, Cottini Luisa, Balduzzi Giovanni, Nezosi Marilli Anna, Tibaldi Arturo, Veneziani Aldo, Carli Daniela, Volpi Carla Angela, Crivellente Matelda, Bisignano Francesco, Vecchio Rosa, Randisi Rosalia, Valoti Maria Pia, Gilardoni Annita, Chieppa Ottaviano, Moscheni Antonietta, Ravelli Ada, Bolis Stefania, Giudica Giuseppe, Carrara Giulia, Morali Gemma, Razzi Giovanna, Falcucci Angela, Pedrini Maria, Terramocchia Lory, De Sano Maria Giuseppa, Vacchi Aldemina, Rota Giovan Battista, Gamba Cecilia, Lanotte Vincenzo, Fauchini Irma, Ferrar Pina, Di Martile Maria Caterina, Mariani Eugenia, Crespi Antonietta, Abbati Gabriella, Bertuetti Donatella, Bolis Piera, Filisetti Antonietta, Carrara Maria Anna, Spirito Michele, Menga Angelo, Tentoni Anna Maria, Foresti Liliana, Bettinelli Antonietta, Toffetti Carla, Carrara Giulia, Formoni Caterina, Zanoletti Iside, Tosi Maria Teresa, Baldini Fiorenza, Bertulesi Maria

Madalena, Maccagni Valentina, Ruggeri Ruggero, Romano Ciranna, Bosi Giuditta, Messina Angelo, Vianello Adele, Finazzi Rosanna, Salvi Laura, Benvenuto Aniello, Personeni Maria Aurelia, Viola Maria Valeria, Piani Mirella, Quartini Alberto, Ferri Carolina, Brenna Bruno, Cortinovis Giuseppina, Poretto M. Giuseppina, Tiraboschi Maria Giulia, Gotti Giovanni, Sala Giuseppe, Baudanza Maria Stella, Albertini Giovanna, Battaglia Luana, Squarcia Franca, Cordiano Pasqualina, Pirola Delta, Beni Angelo, Baruffi Paola, Tumbiolo Vincenzo, Ciceri Lucia, Catalano Maria, Forgia Mario, Gatti Irene, Notaroberto Luciana, Donzelli Giuseppa, Tassi Romilda, Bravi Rosanna, Boffelli Liliana, Rota Simeone, Rota Pietro, Plebani Felicità, Bamfi Bruna, Tiraboschi Gemma, Torri Ileana, Leidi Lessandra, Colleoni Angela Maria, Schuster Anne Liese, Marzoli Leopolda, Bigoni Serafina, Gavazzeni Vilma, Valania Anna Luisa, Viganì Giacomo, Bellantuoni Michele, Paleari Alessandra, Tomasini Maria Cristina, Vanalli Assunta, Paleani Teresa, Fraschetti Caterina, Manera Giuseppe, Lussana Francesco, Chiodini Laura, Piccinelli Ester, Pedullà Maria, Palazzi Giovanna, Ciocca Sebastiano, Scatà Enza, Melloni Carlo, Cavalli Franco, Marchiondelli Elisabetta, Giudici Maria, Gamba Angiolisa, Franchini Gilberta, Gattuso Pietro, Pedrinelli Lucia, Lucchese Mirella, Ronchi Giuseppina, Pivano Anna, Rota Sperti Augusta, Rota Sperti Franca, Rota Sperti Donatella, Terzi Grazia, Verdina Bianca, Tuissi Mario, Bravi Giuseppina, Pellegris Enrica, Guerrieri Arcangela, Poli Agnese, Aresi Cesare, D'Oswaldo Valnea, Pellegrinelli Giovanna, Colombelli Silvana, Macrillò Maria, Cottini Giorgio, Spagnolo Daniela, Cortinovis Maria, Carminati Andrea, Gritti Clementina, Parimbelli Rosa Maria, Fabbria Paolo, Gironi Anna, Ferri Giancarla, Belloli Lucia, Bombardieri Rosa, Salvini Pietro, Chiaramonte Concetta, Vernazza Luigia, Loglio Livia, Ferri Rosa, Alberoni Roberto, Ronzoni Teresa, Leonardi Leonardo, Zanotti Maria, Ubbiali Elisabetta, Mogavero Maria, Polloni Giovanna, Coita Bambina, Gullà Assunta, Pesenti Piera, Saba Adelina, Astori Catina, Pezzoli Luigia, Capitano Maria, Ghidini Armida, Ghitti Rosa, Petenzi Elvira, Lussana Caterina, Magri Teresa, Filosofo Antonio, Bolandrina Luisa, Almici Bernardo, Almici Sergio, Moleri Anna Maria, Erba Lisadora, Gelli Giuseppa, Carbone Concetta, Locatelli Angiola, Arnoldi Lucia, Gieratti Michelina, Gavazzi Piera, Volonte Gianfranco, Zucchetti Giancarla, Maffi Giuditta, Schieppati Agostina, Di Giovanni Anna Maria, Brolis Angelina, Rossi Campani, Donzelli Carla, Romaggi Luigi, Lostracco Alberto, Lazzaroni Agnese Caterina, Frosio Giovanni, Bonforte Rosario, Morzenti Anna Maria, Castelli Carla, Demarco Giovanna Maria, Piana Natale, Pasciuti Michele, Ippolito Paola, Colleoni Giuliana, Bernasconi Emilia, Olivari Franca, Galizzi Alberto, Ghinetti Giuliana, Pauzzi Ersilia, Bini Raffaele, Cortinovis Rina Erminia, Stabilini Maria Audilia, Manzoni Anna Maria, Angeletti Cesare, La Bella Concetta, Santagati Salvatore, De Agostini Pinuccia, Anesetti Romano, Corna Maria, Porta Maria, De Leidi Giulia, Grassi Licia, Grassi Senia, Guacchi Lucia, Angelini Attilio, Migliaccio Aniello, Bertuletti Giansandra, Cavagna Anna Maria, Campena Ginipiero, Ischeri Giovanna, Chioda Angela, Santagiuliana Mariammacolata, Porsio Donatella, Fedeli Laura, Recchia Carolina, Cassina Elisa Angela, Bergamaschi Mercedes, Lazzaroni Claudia, Ivaldi Mariastella, Belussi Maria Giselda, Gelsomini Ivana, Vavassori Maria Grazia, Gandioli Elvira, Fogliata Fernanda, Capitano Virginia, Verdina Zelmira, Picchiottini Rosandra, Neotti Giacomina, Pacchiana Franca, Solitti Alba, Rapisarda Giuseppe, Pozzi Giuseppina, Valsechi Giuseppe, Billici Giuseppe, Forgia Giuseppe, Abati Grazia Rita, Nozza Orsolina, Teanini Bianca, Teanini Gemma, Sentinelli Malvina, Gualeni Attilio, Mazzucchelli Alessandra, Trebeschi Piero, Pellegrini Virginia, Zurro Antonio, Ruberti Marcella, Berlanda Elena Rosa, Berlanda Giulia, Marubin Annamaria, Stanga Anna, Giacobbi Mario, Mondini Adriana, Gipponi Irma, Savoldi Luisa, Tolotti Giuseppina, Severgnini Laura, Piccinelli Liliana, Mecca Marisa, Manzoni Maria Rosa, Bini Martano Raffaella, Pellegrielli Giuseppina, Gherardi Giuseppina, Cortinovis Delia Giovanna, Lombardoni Alberto, Brera Fulvia, Salvatoni Miriam, Volpi Pietro, Domeneghini Domenica, Colnago Ester, Bassani Valeria, Bovino Adriana, Locati Giovanni, Previtali Maria, Rovati Giosuè, Manganelli Andreina, Lo Re Letizia, Piacentini Liliana, Chiodi Simone, Serughetti Giacinta, Barzaghi Lorenza, Filisetti Tomasina, Olivari Beatrice, Petrogalli Gesuina, Panzeri Giovanna, Duci Giuseppina, Carrara Francesco, Sala Rosanna, Grassi Teresina, Vgloti Giuseppina, Mancuso Concetta, Arcaini Cesarina, Ubiali Celesta, Ridoli Maura, Monti Di Sopra Marisa, Rodigari Michelangiola, Verzeri Anna Lucia, Algeri Giuseppe, Brecciaroli Marisa, Ballo Lidia, Personeni Paolo, Salvi Fernanda, Blasiach Pietro, Schieppati Luciana, Locatelli Anna Rosa, Masserini Maria Pasquina, Masserini Marisa, Valoncini Teresina e Maffi Franca,

rappresentati e difesi dagli avvocati A. Castelli e R. Gorio, ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo, in Brescia, via Solferino, 55; contro l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dall'amministrazione pubblica (INPDAP) non costituitosi in giudizio, per ottenere:

la dichiarazione di illegittimità delle liquidazioni effettuata dall'ENPAS, e dei silenzi rifuoti opposti alle diffide presentate all'INPDAP, nonché la dichiarazione che l'ENPAS (ora INPDAP) è tenuto al pagamento delle indennità di buonuscita computando il trattamento economico globale goduto dai singoli ricorrenti al momento del collocamento a riposo, ivi compresa, quindi, l'indennità integrativa speciale;

la condanna dell'INPDAP alla corresponsione delle indennità di buonuscita risultanti dal computo, nelle basi di calcolo, delle i.i.s., oltre a rivalutazione monetaria e a interessi legali a partire dal centocinquesimo giorno successivo alla data di ciascun collocamento a riposo;

Visto il ricorso, notificato il 16 dicembre 1993 e depositato in segreteria il 7 gennaio 1994, con i relativi allegati;

Vista la memoria prodotta dai ricorrenti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito, nella pubblica udienza del 28 ottobre 1994 (relatore il referendario M. Buriicelli), l'avv. R. Gorio, per i ricorrenti;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue;

FATTO

I ricorrenti espongono di aver svolto la loro attività lavorativa, a Bergamo e provincia, alle dipendenze di amministrazioni statali, di essere cessati dal servizio, e di aver riscosso, in vari periodi, tra il 1984 e il 1992, l'indennità di buonuscita loro spettante, in taluni casi — per quelli, tra i ricorrenti, «che hanno lasciato l'impiego pubblico da quasi un decennio» — in via definitiva, e in altri, a titolo soltanto provvisorio.

Le amministrazioni statali di appartenenza, comunque, nell'effettuare le liquidazioni, non hanno mai computato le i.i.s. nella base di calcolo delle indennità di buonuscita.

I ricorrenti soggiungono di aver — anche dopo la nota sentenza della Corte costituzionale 19 maggio 1993, n. 243 — reiteratamente diffidato dapprima l'ENPAS (e, ora, l'INPDAP - Gestione autonoma ENPAS) a riliquidare l'indennità di buonuscita tenendo conto della i.i.s. percepita durante l'attività di servizio.

Persistendo l'inerzia da parte dell'INPDAP, i ricorrenti hanno impugnato «i silenzi rifiuti» formati in esito alle 496 diffide pervenute all'INPDAP il 27 luglio del 1993, deducendo, a sostegno del gravame, la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in relazione alla disciplina prevista per i dipendenti degli enti locali, nei confronti dei quali l'i.i.s. viene computata nella base di calcolo dal trattamento di fine servizio; nonché la violazione dell'art. 36 della Costituzione, in considerazione del fatto che ai dipendenti statali viene liquidato un «salario differente» — tale dovendosi ritenere l'indennità di buonuscita — inferiore a quello riconosciuto ai dipendenti di altri enti pubblici, nonostante le «quantità e qualità del lavoro» siano identiche. I ricorrenti hanno infine dedotto la violazione dell'art. 38 della Costituzione, concludendo come in epigrafe.

L'INPDAP, benché ritualmente intimato, non si è costituito in giudizio.

Con memoria depositata in prossimità della udienza di discussione, la difesa dei ricorrenti, dopo essersi soffermata — richiamando precedenti giurisprudenziali — sulla spettanza di rivalutazione e interessi sulle somme da versare, a conguaglio, a titolo di indennità di buonuscita, ha eccepito la incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, della sopravvenuta legge n. 87/1994, con particolare riferimento alla previsione del computo della i.i.s. nella misura del 60%, anziché per intero, nonché alla circostanza che taluni *ex* dipendenti, per il solo fatto di essere (stati) collocati a riposo un giorno o un anno prima di altri, sono stati totalmente esclusi dalle possibilità di veder computata la i.i.s. nella base di calcolo della indennità di buonuscita.

Nella pubblica udienza del 28 ottobre 1994, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Come è stato accennato in parte narrativa, nel corso del presente giudizio — concernente la computabilità della indennità integrativa speciale (i.i.s.) nel trattamento di fine rapporto dei ricorrenti, tutti *ex* dipendenti statali — è entrata in vigore (in data 6 febbraio 1994) la legge 29 gennaio 1994, n. 87, recante «Norme relative al computo della indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita dei pubblici dipendenti», la quale, in attesa della omogeneizzazione dei trattamenti retributivi e pensionistici per i lavoratori dei vari comparti della pubblica amministrazione e per i lavoratori privati conseguente all'applicazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e ferma la disciplina del trattamento di fine servizio in essere per i dipendenti degli enti locali (art. 1), dispone che, a decorrere dal 1° dicembre 1994, l'indennità integrativa speciale, di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, viene computata nelle base di calcolo dell'indennità di buonuscita e di analoghi

trattamenti di fine servizio determinati in applicazione delle norme già vigenti con riferimento allo stipendio ed agli altri elementi retributivi considerati utili, «per i dipendenti delle altre pubbliche amministrazioni, nonché per gli iscritti all'Opera di previdenza e assistenza per i ferrovieri dello Stato (OPAFS), nella misura di una quota pari al 60 per cento dell'indennità integrativa speciale annua in godimento alla data della cessazione dal servizio con riferimento agli anni utili ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita o analogo trattamento».

La stessa legge, all'art. 2, comma 4, stabilisce che «le somme dovute a titolo di prestazioni ai sensi della presente legge non danno luogo a corresponsione di interessi, né a rivalutazione monetaria».

L'art. 3 della legge in esame prevede, poi, che il trattamento da essa disposto si applica anche ai dipendenti che siano cessati dal servizio dopo il 30 novembre 1984 ed ai loro superstiti, nonché a quelli per i quali non siano ancora giuridicamente esauriti i rapporti attinenti alla liquidazione dell'indennità di buonuscita, disponendo, poi, al comma 2, che l'applicazione dal citato trattamento, ai dipendenti già cessati dal servizio, avviene a domanda, che deve essere presentata all'ente erogatore su apposito modello nel termine perentorio del 30 settembre 1994.

All'art. 4, comma 1, si stabilisce, inoltre, che «i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge aventi ad oggetto la riliquidazione del trattamento di fine servizio comunque denominato con l'inclusione dell'indennità integrativa speciale sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese tra le parti».

Ciò premesso, ad avviso del Collegio — e analogamente, del resto, a quanto ha recentemente avuto occasione di affermare la sesta sezione del Consiglio di Stato, con le ordinanze nn. 502 dell'11 febbraio 1994 e 570 del 20 maggio 1994 —, il citato art. 4, comma 1, per effetto del quale dovrebbe senz'altro venir dichiarato estinto d'ufficio il presente giudizio, sembra porsi in contrasto con gli articoli 3, 24, commi 1 e 2, 25, comma 1, 103 e 113 della Costituzione.

La norma di cui all'art. 4 incide direttamente sul diritto di difesa quale garantito dall'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione. Se è vero, infatti, che i precetti ivi sanciti non vietano che il legislatore ordinario possa variamente disciplinare il diritto di difesa, quale espressione della tutela giurisdizionale, in funzione di superiori interessi di giustizia, eventualmente condizionandone l'esercizio all'esperimento di una procedura amministrativa, ciò non toglie, tuttavia, che sussistano limiti ad una siffatta discrezionalità, fra cui il principale è rappresentato dalla condizione che l'esercizio del diritto di difesa sia garantito in modo effettivo ed adeguato alle circostanze. In relazione a tale principio, più volte affermato dalla Corte costituzionale, il limite anzidetto risulta ampiamente superato allorché, come nella specie, il legislatore intervenga successivamente all'esercizio dell'azione con disposizioni preclusive intese a vanificare la tutela giurisdizionale.

È appena il caso infatti di ricordare che la disciplina legislativa sopravvenuta, che consente, sia pure entro certi limiti, il computo dell'indennità integrativa speciale nel trattamento di fine rapporto, fra l'altro, dei dipendenti statali, è solo in parte frutto della scelta discrezionale del legislatore ordinario, dal momento che consegue alla pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme previgenti e nasce dalla esigenza, sottolineata dalla stessa Corte, di provvedere con adeguata tempestività a «reintegrare l'ordine costituzionale violato» (cfr. sentenza 19 maggio 1993, n. 243).

È dunque chiaro che, quanto meno sul piano della sussistenza del diritto, non può riconoscersi alla legge in esame alcun carattere innovativo, che, con riguardo alla posizione sostanziale dedotta nei giudizi, soltanto la determinazione della misura, dei modi e dei tempi di computo dell'indennità di buonuscita trova risposta nella nuova legge, rivendosi nella previgente normativa, siccome emendata dalla pronuncia costituzionale, il riconoscimento della titolarità del diritto ad un adeguato computo dell'indennità integrativa speciale nella base di calcolo dell'indennità di buonuscita.

Né può essere sottratta al sospetto di incostituzionalità la stessa norma sotto il profilo della compromissione del diritto di difesa derivante dalla estinzione dei giudizi pendenti, in relazione ai tempi lunghi previsti per la realizzazione in via amministrativa della pretesa e, in definitiva, per il riconoscimento del diritto, dal momento che tale estinzione potrebbe consentire all'amministrazione di rimettere in discussione, caso per caso, l'esistenza stessa del diritto, anche in relazione a quelle ipotesi che per tale aspetto potrebbero già pervenire a pronta soluzione.

L'illegittimità della norma è ancor più aggravata dalla previsione di una domanda da proporsi entro un determinato termine di decadenza da parte di quei soggetti che avevano già proposto la loro pretesa in sede giurisdizionale, si da attrarre nello stesso profilo di illegittimità costituzionale anche la disposizione contenuta nell'art. 3, secondo comma, della stessa legge, nella parte in cui non esonera dalla proposizione della domanda in sede amministrativa tali soggetti, abbiano o meno essi già proposto ricorso in sg.

La violazione delle garanzie costituzionali poste dagli artt. 24, primo e secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione, investe l'art. 4 della legge n. 87/1994 non solo per la parte in cui dispone l'estinzione dei giudizi pendenti, ma anche là dove dispone la compensazione delle spese del giudizio, sottraendo al giudice naturale della pretesa sostanziale dedotta in giudizio tale parte accessoria della controversia, che per principio costituzionale non può esser dallo stesso distolta.

Il sospetto di illegittimità dell'art. 4 della legge n. 87/1994 si estende poi alla violazione dall'art. 113 della Costituzione, in un ambito che vede come giudice naturale delle relative controversie il giudice amministrativo.

Vi è da rilevare altresì che la lesione delle posizioni soggettive costituzionalmente garantite si accompagna nella specie all'illegittima interferenza dell'esercizio del potere legislativo nella sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale, per quanto spettante al giudice amministrativo a norma dell'art. 103 della Costituzione, ampliando il sospetto di illegittimità costituzionale della norma anche in relazione a tale profilo.

L'incostituzionalità dell'art. 4, se dichiarata dalla Corte costituzionale, pone in evidenza, poi, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge n. 87 del 1994, nella parte in cui è previsto che «le somme dovute a titolo di prestazioni ai sensi della presente legge ... non danno luogo e corresponsione di interessi, né a rivalutazione monetaria».

Nella specie, la pretesa fatta valere dai ricorrenti nel presente giudizio riguarda anche il pagamento di rivalutazione e interessi sulle somme da riconoscersi come dovute per effetto del computo della i.i.s. nella indennità di buonuscita.

— Ma il soddisfacimento di tale parte della pretesa viene precluso dal chiaro disposto della norma da ult. cit.

Ciò posto, al Collegio pare evidente la violazione, per effetto della norma siffatta, sia dell'art. 3 che dell'art. 36 della Costituzione, in quanto essa espone: da un lato i crediti considerati, per le conseguenze dell'inadempimento ai correlativi debiti, ad un trattamento risarcitorio deteriore rispetto a quello previsto per ogni altro credito di qualsiasi genere ed anche derivante da lavoro dipendente, senza che sussistano peculiarità differenziatrici; dall'altro lato, tale specifico credito, nel suo carattere di retribuzione differita ormai legislativamente stabilita, alla riduzione conseguente al decorso del tempo, il che ne svilisce la proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro prestato e la sufficienza per una esistenza libera e dignitosa del lavoratore.

Manifestamente infondata appare, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, lett. b), della legge n. 87/94 sollevata dai ricorrenti in relazione all'art. 3 della Costituzione, per aver, il legislatore ordinario, previsto la computabilità della i.i.s. nella misura di una quota del 60% della indennità medesima, anziché per intero. La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 243 del 19 maggio 1993, ha precisato, a tale proposito, che, anche avuto riguardo alla necessità di valutare tutti gli interessi in gioco, la complessiva omogeneizzazione delle prestazioni di fine rapporto potrà richiedere di essere realizzata secondo moduli improntati al principio di gradualità, nei quali trovi adeguata considerazione, tra l'altro, la concreta disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa.

Con riferimento al caso di specie, al Collegio sembra che la scelta compiuta dal legislatore, con il prevedere la computabilità della i.i.s. nella misura del 60% soltanto, anziché per intero, non sia manifestamente incongrua o comunque irragionevole, né ingiustificatamente discriminatoria, se vista alla luce del complesso dei valori costituzionali, di ordine finanziario, coinvolti nella valutazione *de qua*.

Quanto, infine, alla censura di incostituzionalità sollevata dalla difesa dei ricorrenti in relazione alla previsione per effetto della quale — si sostiene — taluni *ex dipendenti*, per il solo fatto di esser (stati) collocati a riposo un giorno o un anno prima di altri, si vedrebbero preclusa qualsiasi possibilità di computo della i.i.s. nella base di calcolo della indennità di buonuscita (censura con la quale, a quanto è dato capire, si ipotizza l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge n. 87/1994, nella parte in cui esclude l'applicabilità del trattamento di cui alla legge citata ai dipendenti cessati dal servizio anteriore al 30 novembre 1984, per violazione dell'art. 3 della Costituzione); il Collegio è dell'avviso che la citata questione sia manifestamente irrilevante, dal momento che, se è vero che alcuni ricorrenti — e, cioè, G. Albanese, A.L. Valania, M. Cortinovis e G. Berlanda — risultano essere cessati dal servizio in data anteriore al 30 novembre 1984, è altresì vero che la pendenza del presente ricorso fa sì che pure nei loro confronti possano ritenersi non ancora giuridicamente esauriti i rapporti attinenti alla liquidazione dell'indennità di buonuscita, con conseguente devoluzione delle posizioni anche di questi ultimi nell'area di applicabilità della citata legge n. 87/1994.

Tutte le questioni di legittimità costituzionale sopra delineate sono rilevanti ai fini della decisione del giudizio. Quella concernente l'art. 4, perché dalla sua risoluzione in un senso o nell'altro dipende se il giudizio stesso possa pervenire a conclusioni di merito od essere dichiarato estinto. Le altre, perché, nel caso di incostituzionalità del citato art. 4, sulla risoluzione delle stesse dovrà conformarsi, in un senso o nell'altro, il giudizio nel merito delle pretese dedotte.

P. Q. M.

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale concernenti:

a) *l'art. 4 della legge 29 gennaio 1994, n. 87, per contrasto con gli articoli 3, 24, commi 1 e 2, 25, comma 1, 103 e 113 della Costituzione;*

b) *l'art. 3 della legge 29 gennaio 1994, n. 87 — nella parte in cui non esclude dall'obbligo della presentazione della domanda di applicazione della legge citata i dipendenti già cessati dal servizio i quali abbiano proposto ricorso giurisdizionale per il computo della indennità integrativa speciale nella base di calcolo del trattamento di fine servizio — per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;*

c) *l'art. 2, comma 4, della legge 29 gennaio 1994, n. 87, in quanto esclude che le somme dovute a titolo di prestazioni a norma della legge stessa diano luogo a corresponsione di interessi e a rivalutazione monetaria, per contrasto con gli articoli 3 e 36 della Costituzione;*

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

Così deciso in Brescia, nella camera di consiglio del 28 ottobre 1994.

Il Presidente: INGRASSIA

Il consigliere: ZUBALLI

Il referendario, estensore: BURICELLI

95C0133

N. 20

Ordinanza emessa il 9 novembre 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Forlì nel procedimento penale a carico di Perini Paolo

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Irrevocabilità e immodificabilità della stessa, una volta intervenuti richiesta e consenso del p.m. - Irrilevanza della sopravvenienza, prima della decisione, di norma più favorevole al reo (nella specie: sentenza della Corte costituzionale n. 341/1994) - Violazione del principio di eguaglianza.

(C.P.P. 1988, art. 447, terzo comma, ultima parte).

(Cost., art. 3).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

OSSERVATO IN FATTO

Previo consenso del p.m. in data 16 luglio 1994, Perini Paolo, imputato del reato di cui all'art. 341 c.p. commesso in Cesena il 5 novembre 1993, richiedeva l'applicazione della pena ex art. 444 c.p.p., determinata con le seguenti modalità: pena base mesi sei di reclusione; ridotta a mesi quattro di reclusione per la concessione delle circostanze attenuanti generiche; aumentata a mesi quattro e giorni quindici di reclusione per effetto della continuazione, ed infine diminuita a mesi tre di reclusione per la diminuzione di cui all'art. 444 c.p.p.; pena detentiva sostituita con la pena pecuniaria della specie corrispondente pari a L. 6.750.000, ex art. 53 della legge n. 681/1981;

nelle more fra l'accordo così raggiunto fra le parti e l'udienza ex art. 447 c.p.p. avanti questo giudice, interveniva sentenza 19-25 luglio 1994, n. 341, della Corte costituzionale con la quale si dichiarava l'illegittimità costituzionale della pena minima editale prevista per il reato di cui all'art. 341 c.p., e, in attesa di intervento correttivo da parte del legislatore, si indicava, nella situazione di vuoto normativo che così si veniva a creare, la pena editale minima prevista in più favorevole per i delitti, ossia quindici giorni di reclusione;

All'udienza del 27 settembre 1994 le parti, concordemente, chiedevano fissarsi nuova udienza camerale onde valutare adeguatamente eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa in tema di applicazione della pena su richiesta delle parti laddove essa non consente la revocabilità del consenso in caso di sopravvenienza di legge più favorevole al reo;

All'udienza dell'8 novembre 1994 l'indagato revocava il proprio consenso in forza della sopravvenuta suddetta modifica del trattamento sanzionatorio, il p.m. eccepiva la non modificabilità della richiesta e l'irrevocabilità del consenso.

A seguito di ciò questo giudice provvede come da presente ordinanza.

OSSEVATO IN DIRITTO

L'art. 447 c.p.p. prevede l'irrevocabilità del consenso, nonché la modificabilità della richiesta, nelle more del termine all'uopo fissato dal giudice per esprimere consenso.

Come da unanime superiore giurisprudenza, peraltro, la richiesta e il consenso non possono comunque più essere modificati né revocati nemmeno dopo il raggiungimento dell'accordo, diversamente risultando inutile e priva di senso l'espresa previsione dell'ultimo comma dell'art. 447 c.p.p.

Tale norma, però, non contempla, in aderenza al principio generale posto dall'art. 2, terzo comma, c.p. (applicazione della legge posteriore più favorevole al reo), l'eventualità che, una volta intervenuti richiesta e consenso, nel tempo intercorrente fra questi e la decisione, sopravvenga una modifica del trattamento sanzionatorio più favorevole al reo, e, in conseguenza di ciò, possano modificarsi o revocarsi tanto la richiesta che il consenso.

Ad avviso di questo giudice, una previsione di questo tenore risponderebbe ad esigenze di parità di trattamento rilevanti alla luce del principio di eguaglianza: una legge penale ordinaria abrogata non può continuare a trovare applicazione, in relazione a tipi di comportamento che altri potrebbe impunemente commettere con conseguenze meno sfavorevoli, ove non vi siano ragionevoli motivi di differenziazione di trattamenti (e tale non è certo la perdurante vigenza di una norma procedurale di contenuto preclusivo).

Sotto questo profilo, quindi, l'art. 447, terzo comma, ultima parte, del c.p.p. pare affetto da illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge sancito dall'art. 3 Cost.

Va pertanto sollevata conseguente eccezione, atteso che il presente procedimento non può essere definito senza che la Corte costituzionale venga investita della questione e decida al riguardo.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 gennaio 1948, n. 1, e 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87:

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento in corso, in punto di applicazione della pena su richiesta delle parti;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza vengo comunicata integralmente all'indagato Perini Paolo, al suo difensore e al procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Forlì;

Ordina altresì che sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Forlì, addì 9 novembre 1994

Il giudice per le indagini preliminari: LEONI

n. 21

Ordinanza emessa il 19 ottobre 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Roma nel procedimento penale a carico di Brunelli Vincenzo

Reati militari - Allontanamento illecito - Sottoposizione a sanzione penale anziché disciplinare anche in caso di condotta non ripetuta - Lamentata omessa previsione della configurabilità di reato penale solo in presenza del requisito dell'abitualità - Irragionevolezza.

(C.P.M.P., art. 147).

(Cost., art. 3).

IL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 2246/a/93 a carico di Brunelli Vincenzo, nato a Civitacastellana (Viterbo) il 14 febbraio 1974, aviere in servizio presso la SARVAM in Viterbo, libero, assente, imputato del reato di «allontanamento illecito» (art. 147, primo comma, c.p.m.p.) perché aviere in servizio presso la SARVAM di Viterbo il 13 agosto 1993 se ne allontanava, senza autorizzazione, rimanendo assente per oltre un giorno e sino al 15 agosto 1993, quando faceva rientro al Corpo.

FATTO E DIRITTO

Al termine delle indagini preliminari il p.m. chiedeva il rinvio a giudizio dell'imputato per il reato di allontanamento illecito (art. 147, comma primo, c.p.m.p.).

All'udienza preliminare del 19 ottobre 1994 il pubblico ministero ha rinnovato la richiesta di rinvio a giudizio e il difensore non si è opposto. Ciò premesso ritiene questo giudice debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 c.p.m.p. nella parte in cui impone l'assenza dal servizio, per un giorno, non ripetuta.

La suddetta questione di costituzionalità appare in primo luogo non manifestamente infondata.

L'art. 147 c.p.m.p. punisce infatti (con la reclusione militare da un mese a sei mesi), sia nella fattispecie di allontanamento di cui al primo comma (cui la giurisprudenza riconduce pacificamente anche i mancati rientri dalla libera uscita) che in quella di ritardata presentazione prevista al secondo comma, le assenze dal servizio che raggiungano la durata di almeno un giorno e non superino i quattro giorni (in quanto altrimenti sarebbe applicabile il reato di diserzione).

La sottoposizione a sanzione penale di assenze di tale durata, nel caso in cui non vi sia ripetizione della condotta, si pone tuttavia, a parere di questo giudice, in stridente contrasto con la previsione contenuta nel n. 31 dell'all. C) al Regolamento di disciplina militare (approvato con d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, ai sensi dell'art. 5, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382), secondo cui può essere punito con la consegna di rigore (sanzione che comporta il vincolo di rimanere fino a quindici giorni in apposito spazio dell'ambiente militare: art. 14, comma quinto, della legge n. 382/1978) solo il «ritardo ingiustificato e ripetuto superiore alle 8 ore nel rientro dalla libera uscita, dalla licenza o dal permesso».

La suddetta disposizione introduce quindi, per l'applicazione della sanzione disciplinare più grave, la consegna di rigore, un requisito di «abitualità» che non è invece posto dalla norma penale, determinando una rottura nella gradualità del trattamento sanzionatorio fra condotte di assenza dal servizio di diversa gravità.

Secondo la normativa vigente, infatti, un ritardo che anche per pochi minuti non raggiunga la durata minima prevista per la configurabilità del reato di allontanamento illecito non potrebbe essere sanzionato con la consegna di rigore ma solo con sanzioni disciplinari di minor gravità, se non sia ripetuto. Pertanto, per comportamenti immediatamente contigui sul piano della gravità si passerebbe direttamente da una lieve sanzione disciplinare (esclusa la consegna di rigore) alla sanzione penale.

Inoltre, la ripetizione anche per un numero indefinito di volte di ritardi di durata prossima a quella che assume rilevanza penale sarebbe punita un'unica volta con la sanzione disciplinare della consegna di rigore, pur apparendo comportamento complessivamente più grave di quello compiuto da chi ritardi per una sola volta e di un giorno il proprio rientro.

In sostanza il sistema potrebbe garantire la necessaria progressività se la norma disciplinare non contenesse il requisito della «ripetizione» della condotta, che è stato introdotto proprio per limitare il rigore della normativa disciplinare.

L'irrazionalità che si è invece venuta a creare (rispetto ad una disciplina penale rimasta immutata dal 1941 e ispirata a valori del tutto difformi da quelli affermati dalla legge di principio sulla disciplina militare del 1978) può essere eliminata solo estendendo anche alla fattispecie penale di cui all'art. 147 c.p.m.p. un analogo requisito di abitualità, più volte utilizzato dal legislatore nella formulazione delle norme incriminatrici. Un analogo requisito non potrebbe mai invece estendersi per il reato di diserzione, che ha durata indeterminata nel massimo.

L'intervento richiesto alla Corte, sulla base della palese irrazionalità delle disposizioni in vigore, risponde peraltro alle più accreditate proposte di modifica legislativa, alla stregua di quanto si legge nella Relazione allo schema di legge delega per la riforma della legislazione penale militare di pace, elaborato dalla apposita commissione costituita presso il Ministero della difesa (in Documenti giustizia, aprile 1993, p. 718 s.). In ordine alla possibilità di far rientrare nell'area dell'illegito penale le assenze brevi, che costituiscono nel sistema attuale il reato di allontanamento illecito, nella citata Relazione si rileva che «non sembrano meritare comunque la sanzione penale, in quanto palesemente inoffensive, condotte consistenti nell'assenza dal reparto per uno o per pochissimi giorni (tranne che si rientri nei casi c.d. di diserzione immediata). È tuttavia anche da osservare che un rilevante grado di lesività può derivare, per i reati di assenza dal servizio, anche dalla ripetizione di condotte rispetto a cui la sanzione disciplinare non produca un adeguato effetto deterrente». Per queste fattispecie, fra gli strumenti per tutelare efficacemente gli interessi militari, è indicata specificamente la «previsione di un reato abituale»: comunque, «il criterio cui si dovrà ispirare il legislatore delegato, con lo strumento tecnico ritenuto più idoneo, è quello di stabilire la non punibilità delle assenze che oltre ad essere brevi siano anche occasionali, cioè commesse una sola volta o ad intervalli di tempo comunque notevoli».

Lo strumento indicato per rimuovere l'incongruità della disciplina vigente corrisponde quindi alle proposte formulate in sede istituzionale per una organica riforma legislativa.

Né, indubbiamente, la garanzia della proporzione del trattamento sanzionatorio può essere ravvisata nella richiesta del comandante di Corpo, cui è subordinata la procedibilità per il reato di allontanamento illecito. Nessun criterio è infatti posto ai comandanti per l'esercizio dell'insindacabile potere di cui all'art. 260 c.p.m.p. e tanto meno quello della reiterazione dell'assenza per il reato in esame.

D'altro canto la richiesta di procedimento è stata nel caso di specie ritualmente e tempestivamente proposta, ciò che rende del tutto estraneo, ai fini della valutazione dei rilevati profili di costituzionalità, ogni riferimento all'istituto della richiesta del comandante di Corpo.

La rilevanza della questione proposta non è dubbia, in quanto dalla documentazione matricolare in atti si evince che quello di cui all'imputazione è il primo fatto di assenza (ricongiungibile all'art. 147 c.p.m.p.) di cui si è reso autore l'imputato: nei confronti di questi dovrebbe essere quindi dichiarato il non luogo a procedere, ai sensi dell'art. 425 c.p.p., se la questione di costituzionalità fosse accolta.

P. Q. M.

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

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 del codice penale militare di pace, nella parte in cui punisce l'assenza dal servizio, per un giorno, non ripetuta, in relazione all'art. 3 della Costituzione, ritenendo tale questione rilevante e non manifestamente infondata;

Dispone la sospensione del procedimento in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 19 ottobre 1994

Il giudice dell'udienza preliminare: MAZZI

N. 22

Ordinanza emessa l'11 novembre 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Firenze nel procedimento penale a carico di Rufat Elmaz ed altra

Reati in genere - MendicITÀ - Lamentata omessa previsione, quale elemento integrativo del reato, della mancanza di mezzi di sostentamento imputabile a propria condotta dolosa o colposa - Mancato assolvimento dei compiti istituzionali dello Stato - Lesione del principio di risocializzazione e di rieducazione della pena - Violazione del principio di eguaglianza.

(C.P., art. 670, primo comma).

(Cost., artt. 2, 3 e 27, terzo comma).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

FATTO

Al termine delle indagini preliminari, il p.m. chiedeva a questo giudice la emissione di decreto penale a carico di Rufat Elmaz e Kasumova Dzulistan in atti generalizzate per il reato di cui all'art. 670, primo comma, c.p.

Dalla lettura degli atti non emerge che le imputate abbiano mendicato tenendo alcuna delle condotte previste dal secondo comma dell'art. 670 c.p. ovvero dall'art. 671 c.p.

Non risulta altresì che le predette usufruissero di elargizioni da parte dello Stato, di enti pubblici o da parte di privati per il sostentamento proprio e dei prossimi congiunti, né che avessero una occupazione lavorativa dalla quale trarre i mezzi necessari con i quali fare fronte ai propri bisogni primari tra cui, oltre a quelli alimentari, anche quelli di sistemazione in un ambiente salubre, alle più elementari necessità di educazione, istruzione e svago moralmente accettabili per sé e per la prole, beni tutti questi garantiti costituzionalmente (artt. 1, 2, 3, 4, 9 nonché 30, 31, 32, 38 Cost.). Vale la pena, al riguardo, richiamare l'attenzione sulle condizioni ambientali, sociali, culturali ed economiche nelle quali vive la popolazione ROM alla quale appartengono le imputate (in baracche o roulotte in campi nomadi notoriamente con insufficienza, idoneità quando non addirittura inesistenza di servizi igienici, di fognature, di acqua, di mezzi di riscaldamento, di infrastrutture in genere), per rendersi conto che nel caso concreto siano assolutamente carenti sotto ogni profilo le iniziative pubbliche volte non solo a garantire loro la pura e semplice assistenza, quanto quelle di carattere più generale volte a creare le condizioni loro indispensabili per una reale integrazione nella società, ai cui margini tali persone per fatti involontari si ritrovano a vivere.

DIRITTO

Sulla base di tali presupposti di fatto appare rilevante la questione di legittimità costituzionale nei termini sotto specificati dell'art. 670, primo comma, c.p. per contrasto con gli artt. 2, 3 e 27 della Costituzione, giacché dall'esito della stessa dipende quello del presente procedimento che in caso positivo può concludersi con una sentenza di proscioglimento ex art. 129 c.p.p.

1. — Il complesso delle disposizioni di cui agli artt. 670, primo e secondo comma, e 671 c.p. ha di mira la tutela dell'ordine pubblico.

Attraverso la punizione dell'attività di mendicITÀ si intende prevenire e punire un complesso di comportamenti che in qualche modo possono costituire un pericolo per la tranquillità ed il decoro della civile convivenza (cfr. Cass. sez. VI, 11 marzo 1970, n. 617).

La lesione di siffatto bene è facilmente ravvisabile laddove la mendicITÀ assuma forme particolari, vessatorie, ripugnanti, petulanti ovvero fraudolente (cfr. secondo comma, dell'art. 670 c.p.) o addirittura in pregiudizio dei minori (cfr. art. 671 c.p.).

L'offesa al bene tutelato è altresì ravvisabile laddove il mendicare non trovi giustificazione in uno stato di bisogno inteso questo in senso più ampio di quello sotteso alla disposizione dell'art. 54 c.p. (con i limiti dell'imminenza del pericolo e del grave danno alla persona), cioè in uno stato di impossibilità, seppure momentanea, di affrontare diversamente le esigenze di mantenimento proprie e dei propri congiunti, laddove appunto, il soggetto non versi in condizioni di particolare ristrettezza economica.

In tali casi, infatti, l'atteggiamento di mendicizia può risultare offensivo della morale e della tranquillità pubblica, cioè di quella dei cittadini che legittimamente sentono di aver adempiuto ai loro doveri sociali attraverso il proprio contributo lavorativo e fiscale alla organizzazione della collettività e che pertanto sono legittimati a nutrire aspettative di paritario comportamento dagli altri consociati.

E proprio in tali casi, quando addirittura si rappresenti con mezzi fraudolenti uno stato di bisogno inesistente, tale da ingenerare nell'animo altrui il senso di pietà o ancor più la convinzione di adempiere ad un dovere morale di solidarietà, è stata ritenuta perfino la sussistenza del reato di truffa (cfr. Cass. sez. II, 16 dicembre 1981 Liotta).

Per contro ogni volta che il soggetto che involontariamente si trovi in quella situazione di bisogno, cioè in una situazione contrastante e incompatibile con quella voluta e concepita dallo Stato come base di regolazione dei rapporti sociali — che in applicazione dello stesso dettato costituzionale, fondato sul lavoro (artt. 1 e 2) e allo stesso tempo ispirato a principi solidaristici (art. 3, secondo comma), dovrebbe garantire ad ogni persona, senza distinzione alcuna, fornendole i mezzi (lavoro ed assistenza) perché possa vivere un'esistenza dignitosa quale individuo e soggetto sociale — la mendicizia non può che essere interpretata come semplice e legittima richiesta della solidarietà altrui, realizzata attraverso un atteggiamento che fa leva unicamente su di un sentimento, quello della carità, che in quanto tale, niente di lesivo può contenere, salvo che non sia esercitato con modalità di per sé offensive (cfr. secondo comma, art. 670 c.p.).

Al di fuori dei limiti interpretativi ora prospettati, vale a dire al di là dei casi in cui vi sia la prova concreta (fornita dunque da chi sostiene l'accusa) che il soggetto abbia volontariamente rifiutato i mezzi posti a sua disposizione o ad essi, quando realmente accessibili, volontariamente o per colpa non abbia fatto ricorso, si ritiene pertanto che la disposizione contenuta nel primo comma dell'art. 670 c.p. sia in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 2 e 3.

In definitiva, così come formulata, la fattispecie, che incrimina chiunque mendichi — e non invece solo chi ciò faccia per propria colpa, potendo altrimenti contare e ricorrere su altri mezzi di mantenimento — riserva lo stesso trattamento (punitivo) a soggetti che si trovano in situazioni del tutto diverse (art. 3, primo comma, Cost.), senza tener conto, appunto che soltanto in taluni casi — quelli testé menzionati — detti soggetti pongono in essere una condotta realmente offensiva, finendo così, nei restanti casi, per vanificare quei doveri di solidarietà previsti appunto dalla Costituzione al fine di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto l'uguaglianza (cfr. art. 2 e 3, secondo comma, Cost.).

2. — La fattispecie in esame, laddove non dovesse essere accolto il rilievo sopra esposto, e dunque dovesse continuare ad essere rivolta a chiunque, cioè anche a quei soggetti che non per propria colpa, ma per carenze istituzionali, si trovassero nella situazione di non potersi garantire quelle condizioni minime e necessarie (mantenimento, abitazione, istruzione, salute) per vivere con dignità e decoro — valori questi ai quali implicitamente si richiama la fattispecie stessa — dovrebbe ritenersi in conflitto altresì con il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.).

Sanzionare penalmente una condotta alla quale il soggetto non per propria colpa non avrebbe non potuto ricorrere o che addirittura gli si sarebbe posta come unica possibile alternativa al ricorso a ben più gravi fatti criminosi non può ritenersi atteggiamento finalizzato a rieducare, dal momento che in casi del genere il soggetto punito nessun insegnamento, nessuno stimolo a diverso atteggiamento potrebbe trarre dalla sanzione, in quanto nessuna diversa e concreta prospettiva alla quale egli possa essersi colposamente o volontariamente sottratto gli è mai stata rappresentata.

Né d'altra parte può sostenersi alcuna funzione risocializzante della pena — che si esplica pur sempre *post factum* — laddove non siano stati assolti i compiti istituzionali dello Stato (art. 2, Cost.), la cui realizzazione ancor prima della punizione dovrebbe esplicare funzioni di prevenzione generale.

Si ritiene pertanto la sussistenza delle condizioni di rilevanza e di non manifesta infondatezza per sollevare d'ufficio la eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 670, primo comma, c.p.

P. Q. M.

Visti gli artt. 459, del c.p.p.; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 136 e 137 della Costituzione:

Respinge allo stato la richiesta di decreto penale di condanna.

Solleva d'ufficio, dichiarando la questione non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio, eccezione di illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 670 del c.p. per contrasto con gli artt. 2, 3, e 27, terzo comma, della Costituzione nella misura in cui prevede la punizione di chiunque mendichi senza prevedere le condizioni soggettive ed oggettive necessarie nei termini specificati in motivazione (mancanza di mezzi di sostentamento non imputabile alla propria condotta dolosa o colposa), quali elementi integrativi della fattispecie;

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

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;

Manda alla cancelleria per gli ulteriori adempimenti di competenza.

Firenze, addì 11 novembre 1994

Il giudice: CHIARANTINI

95C0136

N. 23

Ordinanza emessa il 16 novembre 1994 dal pretore di Caserta, sezione distaccata di Marcianise nel procedimento penale a carico di Guezzari Abdelmoutalib

Sicurezza pubblica - Stranieri - Inottemperanza all'obbligo, penalmente sanzionato, di adoperarsi per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente all'esecuzione del provvedimento di espulsione - Genericità della norma che non consente di individuare il fatto previsto come reato - Lamentato contrasto con il principio costituzionale di legalità, tassatività e determinatezza del precetto penale - Incidenza sul diritto di difesa.

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

(Cost., artt. 24 e 25).

IL PRETORE

Visti gli atti del processo penale n. 444/1994 a carico di Guezzari Abdelmoutalib, nato a Kaouribka (Marocco), domiciliato in Marcianise (Caserta), via Verdi, n. 85, imputato del delitto di cui all'art. 7-bis della legge 39/1990, nel testo di cui al d.-l. 14 giugno 1993, n. 187, convertito in legge 12 agosto 1993, n. 296;

FATTO

Con decreto di citazione del 21 maggio 1994 il pubblico ministero ha tratto a giudizio Guezzari Abdelmoutalib, imputato del delitto di cui all'art. 7-bis, della legge n. 39/1990, «perchè non si adoperava per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio, così sottraendosi alla esecuzione del provvedimento di espulsione emesso dal prefetto di Caserta in data 4 marzo 1994». Accertato in Marcianise il 21 maggio 1994.

All'odierna udienza, verificata la regolarità della costituzione delle parti ed aperto il dibattimento, il pretore ritiene di dover sollevare, di ufficio, questione di legittimità costituzionale del citato art. 7-bis, in relazione agli artt. 24 e 25 della Costituzione.

La rilevanza della questione proposta appare, invero, evidente, posto che all'odierno imputato è contestata esattamente la fattispecie incriminatrice prevista dalla norma impugnata, nella parte in cui sanziona una condotta omissiva, consistente nello omesso adoperarsi per ottenere dalle competenti autorità un valido documento di espatrio.

Ritiene, inoltre, il giudicante che la questione sia caratterizzata, per le considerazioni che seguono, dalla non manifesta infondatezza.

La norma in esame configura, invero, a carico dello straniero colpito da provvedimento amministrativo di espulsione dal territorio nazionale, un obbligo di attivazione diretto al conseguimento di documento idoneo a consentire l'attuazione concreta della espulsione.

Tuttavia, se il fine cui questa condotta positiva imposta dalla legge all'espulso è chiaramente specificato, altrettanto non può ritenersi in relazione al profilo contenutistico dell'obbligo di attivazione, che il legislatore ha

ritenuto di esaurire con il ricorso all'espressione «adoperarsi», senza ulteriori indicazioni, ed il cui mancato ricorrere integra la condotta descritta dalla seconda ipotesi della norma impugnata, secondo lo schema strutturale tipico del reato omissivo c.d. proprio.

In questa prospettiva, il precetto normativo si rivela del tutto carente di specificità, prescrivendo al destinatario una condotta priva di qualsiasi elemento, anche indiretto, utile alla concreta individuazione di ciò che è necessario porre in essere per ottemperare alla prescrizione legislativa, la quale, peraltro, prescinde dal tutto dal conseguimento di un qualsiasi risultato: su tali premesse, l'espressione lessicale utilizzata, in assenza di elementi specificativi di contorno, si caratterizza da una valenza linguistica e concettuale del tutto aspecifica ed inidonea a determinare il comando di legge, risolvendosi nell'imporre allo straniero una semplice attività, naturalisticamente percepibile, ma non determinata nelle modalità.

Inoltre, nel configurarsi un obbligo di attivazione del soggetto — il quale è tenuto ad adoperarsi per munirsi del documento di viaggio —, non si fornisce né esplicitamente, né mediante elementi indiretti, indicazione alcuna circa il termine trascorso il quale tale attività possa ritenersi non compiuta, realizzandosi così il contrasto con il precetto legale.

Né evidentemente, la volontà di legge può ritenersi violata con la semplice sorpresa dello straniero sprovvisto del documento, indipendentemente dal decorrere di un periodo di tempo successivo all'invito a munirsi, giungendosi, altrimenti, a dover ritenere integrato l'illecito sulla scorta della semplice indisponibilità, da parte del cittadino extracomunitario, del passaporto, con conseguente trasformazione di un reato di carattere omissivo, che prescinde dal conseguimento del fine cui l'adoperarsi è diretto, in un delitto di mero stato o condizione.

Legittimi, a questo punto, appaiono i dubbi circa la conformità del precetto in esame ai principi di stretta legalità, tassatività e determinatezza della norma penale, sanciti dall'art. 25 della Carta fondamentale, in assenza della previsione di un termine temporale e delle modalità di attivazione, eventualmente specificabili, nel concreto, dal giudice, ma solo in base a parametri normativamente predefiniti. In difetto, l'applicazione della norma censurata postula, inevitabilmente, ad opera del giudice, la vera e propria strutturazione contenutistica del precetto, atto cui, nel nostro ordinamento, il magistrato è del tutto estraneo.

Palesi, inoltre, appaiono le conseguenze in ordine alla possibilità effettiva di piena esplicazione del diritto alla difesa, sancito dall'art. 24, secondo comma, Cost., posto che l'imputato finirebbe per rispondere del mancato possesso del documento di viaggio, dovendo provare, a sua discolpa, di essersi attivato, con inversione del regime di distribuzione dell'onere probatorio che governa il processo penale.

Non si può, quindi, evitare di domandarsi se sia conforme ai principi fondamentali dell'ordinamento e suscettibile di concreta ed effettiva applicazione una norma incriminatrice che si limiti a sanzionare l'intenzionale inattività del soggetto e che presenti una configurazione strutturale in base alla quale l'interprete sia condotto a desumere la sussistenza dell'elemento psicologico del reato dal semplice dato relativo al difetto del documento di viaggio, prescindendo da qualsiasi riferimento di carattere temporale e contenutistico: deve anche, al riguardo, tenersi presente che spesso le autorità straniere richiedono, per l'emissione del documento di viaggio, tempi non particolarmente ristretti e, soprattutto, la corresponsione di somme di importo a volte problematico per cittadini versanti in condizioni di generale precarietà di vita.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante per il presente giudizio 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, in relazione alla previsione del fatto di chi «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 presente giudizio;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria affinché copia della presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al pubblico ministero, all'imputato ed al difensore, e comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento della Repubblica.

Marcianise, addì 16 novembre 1994

Il pretore: PARISI

n. 24

*Ordinanza emessa il 18 novembre 1994 dal pretore di Gorizia
nel procedimento penale a carico di Pocar Gian Marco*

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Ritenuta riconducibilità di detto «istituto di clemenza» alla amnistia - Previsione con decreto-legge - Lamentata mancata osservanza della forma costituzionalmente prevista per la concessione dell'amnistia - Irragionevolezza - Violazione del principio di eguaglianza - Richiamo alla sentenza n. 369/1988.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, art. 1, primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo comma, modificato dal d.-l. 28 ottobre 1994, n. 601, art. 3, quarto comma).

(Cost., artt. 3 e 79).

IL PRETORE

Considerato che nel proc. sub. r.g. n. 578/1994 della pretura circondariale di Gorizia Pocar Gian Mario imputato del reato di cui agli artt. 81, del c.p., 20, lett. b) della legge n. 47/1985 accertato in Comons (Gorizia) il 20 marzo 1993 ha chiesto di sospendere il procedimento pendendo il termine per la richiesta di condono edilizio di cui ai d.-l. 551 e 601 del 1994, sentite le parti, osserva quanto segue.

Rilevanza di una questione di costituzionalità dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 dell'art. 1 del decreto-legge 27 settembre 1994, n. 551, come modificato dall'art. 3, quarto comma, del decreto-legge 28 ottobre 1994, n. 601.

L'art. 1, primo comma, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, ha previsto che le disposizioni del condono edilizio di cui al capo IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, si applichino anche ad opere ultimate dopo il 1° ottobre 1983 (data originariamente prevista dalla legge n. 47/1985) e fino al 31 dicembre 1993 purché vi siano determinati requisiti, essenzialmente volumetrici. I commi da 2 a 7 del medesimo articolo, come modificato dal d.-l. 28 ottobre 1994, n. 601, hanno reso operativa la disciplina rifissando, alla luce delle nuove scadenze, forme e tempi dei vari passaggi procedurali, fra i quali la sospensione di cui all'art. 44 della legge n. 47/1985.

Come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 369 del 31 marzo 1988 l'avvenuta richiesta di sospensione del procedimento penale, quale manifestazione inequivocabile della volontà dell'imputato di avvalersi del condono, rende rilevante, nel giudizio in cui è formulata, le questioni di legittimità costituzionale relative alla legge che concede il condono stesso.

Non manifesta infondatezza della questione suddetta per violazione dell'art. 79 Cost.

Dopo l'emanazione della legge di revisione costituzionale n. 1 del 6 marzo 1992 va rivisitata l'impostazione interpretativa accolta anche dalla Corte costituzionale, secondo cui il condono è istituto non assimilabile, sotto il profilo delle garanzie procedurali, all'amnistia.

Pur potendosi convenire che il condono è misura di clemenza «particolare ed atipica» in quanto sfrutta l'antodenucia, impone specifici oneri e sottopone il relativo adempimento a forme di controllo amministrativo e giurisdizionale, non di scarso momento risultano gli elementi di collateralità tra condono e amnistia condizionata, istituti che escludono la punibilità per categorie generali di reati commessi fino ad una certa data e subordinano tale effetto a particolari adempimenti.

È dubbio che le gravose e garantistiche che modalità di approvazione stabilite dal novellato art. 79 Cost. possano essere pretermesse ricorrendo, come nel caso del d.-l. n. 551/1994, a forme più o meno inedite di esercizio della «generale potestà di clemenza dello Stato», purché diverse dall'amnistia.

Non manifesta infondatezza della questione suddetta per violazione dell'art. 3 Cost.

Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza n. 369 del 31 marzo 1988) ogni qual volta il legislatore, interrompendo il nesso costante tra reato e punibilità, utilizza quest'ultima per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso l'incriminazione penale, tale uso, incidendo negativamente sul principio di eguaglianza, deve trarre la sua «giustificazione» nel quadro costituzionale e questa «giustificazione» deve essere particolarmente stringente quando l'effetto estintivo debba spiegarsi nei confronti di reati, come quelli edilizi, che violano precetti posti a tutela di fondamentali esigenze della comunità.

A questo proposito non è più sostenibile (a meno di dieci anni dal precedente condono edilizio) che il legislatore abbia ritenuto che «le fondamentali esigenze sottese al governo del territorio non potevano essere validamente difese per il futuro se non attraverso l'estinzione della punibilità dei passati abusi edilizi di massa» (cfr. Corte costituzionale n. 369/1988 cit.).

Se questa giustificazione poteva avere un senso nel quadro di riforme complessive del 1985, essa risulta oggi come una formula di stile utilizzabile ad ogni (ciclica) occasione, mentre appare dubbio che l'abdicazione delle suddette fondamentali esigenze di governo del territorio alle logiche dell'abusivismo edilizio possa trovare adeguata legittimazione nelle esigenze, citate in premessa al decreto-legge n. 351/1994, di rilanciare le attività economiche e favorire la ripresa delle attività imprenditoriali, beni la cui tutela costituzionale è subordinata all'utilità sociale e non già identificata con essa (art. 41 e 42 Cost.).

Tantomeno ragionevole appare il sacrificio del principio di uguaglianza insito nella misura di clemenza quando la finalità sia, invece, quella di recupero *una tantum* di risorse finanziarie.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 79 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 dell'art. 1 del decreto-legge 27 settembre 1994, n. 551, come modificato dall'art. 3, quarto comma, del decreto-legge 28 ottobre 1994, n. 601;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordina la sospensione del giudizio in corso;

Ordina, altresì che la presente ordinanza, letta in pubblica udienza, sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri e che ne sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Gorizia, addì 18 novembre 1994

Il pretore: MILOECO

95C0138

N 25

Ordinanza emessa il 17 novembre 1994 dalla commissione tributaria di primo grado di Verbania sul ricorso proposto da Zanola Claudio contro l'Ufficio del registro di Domodossola

Contenzioso tributario - Obbligo sanzionato (con pena pecuniaria da lire centomila a un milione da irrogare con decreto del Ministro delle finanze) per gli organi di giurisdizione amministrativa, che vengono a conoscenza di fatti che possono configurare violazioni tributarie, di comunicarli al comando della Guardia di finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi - Incidenza sul principio dell'indipendenza dei giudici tributari.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 53, terzo comma, aggiunto dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413).
(Cost., art. 108).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da Zanola Claudio, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Mosca, viale Azari n. 80, Verbania, contro l'Ufficio del registro di Domodossola.

Zanola Claudio, residente in Domodossola, rappresentato e difeso in forza di procura speciale dall'avv. Giuseppe Mosca e presso di lui elettivamente domiciliato in Verbania, viale Azari 80, in data 11 aprile 1994 proponeva un ricorso contro l'avviso di accertamento — notificato in data 14 febbraio 1994 — con il quale l'Ufficio registro di Domodossola, in relazione alla scrittura privata di compravendita registrata il 3 aprile 1992, vol. 2V, n. 336, ed avente per oggetto terreni ubicati alla periferia dell'abitato di Domodossola di complessivi mq 2.200, aveva rettificato, ai fini dell'imposta di registro e dell'Invin, il valore da L.110.000.000 a L. 374.000.000 (L. 170.000 al mq).

Il ricorrente contestava quanto affermato nella motivazione dell'avviso di accertamento «Trattasi di terreni edificabili per la residenza con un alto indice di sfruttamento piano volumetrico», mettendo in evidenza che i terreni oggetto dell'anzidetta compravendita solo successivamente all'atto di trasferimento sarebbero stati dichiarati edificabili e che comunque si tratterebbe di un'edificabilità fortemente vincolata e limitata.

Il ricorrente chiedeva in via principale l'annullamento dell'impugnato avviso di accertamento e, in subordine, una più equa valutazione dei beni e, a sostegno delle sue domande, produceva varia documentazione.

L'ufficio registro di Domodossola resisteva al ricorso.

La decisione del ricorso, a parere di questo collegio, deve essere preceduta dalla soluzione di una questione di legittimità costituzionale concernente l'indipendenza o la mancanza di indipendenza dei giudici tributari dal Ministro delle finanze, parte in causa nei processi tributari o, quanto meno, a questi interessato.

L'art. 36, quarto comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, nel testo aggiunto con la legge 30 dicembre 1991, n. 413, prevede che «i soggetti pubblici nonché gli organi giurisdizionali civili e amministrativi che, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie devono comunicarli direttamente ... al comando della Guardia di finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi, fornendo l'eventuale documentazione atta a comprovarli».

E i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie per i quali è prevista la comunicazione alla Guardia di finanza sono tanti e, non di rado, ma con qualche rischio, sottovalutati; basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alla mancata indicazione sul ricorso del codice fiscale del contribuente o all'irregolarità del bollo sugli atti processuali o sulla documentazione ad essi allegata etc.

Questo collegio, pur non ignorando il diverso convincimento dell'organo rappresentativo dell'avvocatura (Il Consiglio nazionale forense), in verità anteriore all'emanazione della citata norma, ritiene che le commissioni tributarie siano «organi giurisdizionali amministrativi» e quindi che tra i destinatari della citata norma vi siano anche i componenti delle commissioni tributarie ed, ovviamente, anche i componenti di questo collegio.

Nulla quaestio sull'obbligo di comunicazione imposto dalla citata norma anche ai giudici tributari.

Ma l'eventuale inosservanza dell'anzidetto obbligo può essere sanzionata dal Ministro delle finanze.

L'art. 53, terzo comma, del d.R.P. n. 600/1973, nel testo aggiunto con la legge 30 dicembre 1991, n. 413, stabilisce, infatti, che «L'inosservanza dell'obbligo di comunicazione, previsto dal comma 4 dell'art. 36, è punita con la pena pecuniaria da L. 100.000 a L. 1.000.000 da irrogare con decreto del Ministro delle finanze».

La misura della pena pecuniaria, peraltro, non è simbolica perché — è opportuno evidenziarlo — è pari nel minimo a dieci volte e nel massimo a cento volte il compenso previsto per i giudici tributari (L. 10.000 circa per ogni ricorso deciso!).

La possibilità per il ministro delle finanze di irrogare ai giudici tributari (ma anche ai giudici ordinari) una sanzione disciplinare per eventuali omissioni collegate all'esercizio delle loro funzioni è incompatibile, a parere di questo collegio, con la situazione di indipendenza che la Costituzione ha inteso garantire ai giudici ed anche ai giudici delle giurisdizioni speciali (108, secondo comma).

E al fine di garantire l'indipendenza dei giudici tributari, non a caso, il legislatore ha previsto, con il d.lgs. n. 545/92, l'istituzione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

La disposizione di cui all'art. 53, quarto comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ovviamente, non può essere applicata da questo giudice alla controversia oggetto di esame, ma la relativa questione di legittimità costituzionale, oltre ad essere «non manifestamente infondata», è anche «rilevante» in quanto concerne l'indipendenza del giudice.

La Corte costituzionale, infatti, insegna che ogni questione concernente l'indipendenza del giudice, anche se relativa a norme che non possono essere oggetto di applicazione immediata nel giudizio *a quo*, è sempre «rilevante» (sentenza n. 154/1984).

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 dell'art. 53, terzo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, nel testo aggiunto con la legge 30 dicembre 1991, n. 413, per violazione dell'art. 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 17 novembre 1994

Il presidente: PISCITELLO

N. 26

Ordinanza emessa il 17 novembre 1994 dalla commissione tributaria di primo grado di Verbania sui ricorsi riuniti proposti da Zavettieri Antonio ed altro contro l'Ufficio del registro di Domodossola

Contenzioso tributario - Commissioni tributarie - Natura di organo di giurisdizione amministrativa - Esclusione secondo l'interpretazione delle norme che disciplinano il contenzioso tributario contenuta nella pronuncia del Consiglio nazionale forense dell'11 gennaio-28 giugno 1980 che respingeva (sul presupposto della negazione della natura di organi di giurisdizione amministrativa delle commissioni tributarie) il ricorso di un giudice tributario che chiedeva di essere iscritto all'Albo dei procuratori per essere stato magistrato amministrativo - Violazione del principio della tutela giurisdizionale contro gli atti illegittimi della p.a.

Contenzioso tributario - Decreti delegati concernenti disposizioni per la revisione della disciplina e l'organizzazione dello stesso - Statuizione che ne sancisce l'efficacia dalla data dell'insediamento delle commissioni tributarie provinciali e regionali fissata per il 1° ottobre 1993 e poi rinviata al 1° ottobre 1994 - Mancata previsione del rinvio dell'inizio di efficacia solo delle norme incompatibili con le attuali commissioni tributarie - Irragionevolezza della impugnata normativa in quanto, secondo il giudice rimettente, le norme sull'assistenza tecnica, la sospensione dell'atto impugnato e le spese del giudizio potrebbero trovare immediata applicazione.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 1; d.-lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 80, secondo comma, modificato dal d.-l. 30 agosto 1993, n. 331, convertito nella legge 29 ottobre 1993, n. 427).

(Cost., artt. 3 e 113).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi proposti da Zavettieri Antonio e Bellwald Ornella, rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Mosca, viale Azari n. 80, Verbania, contro l'Ufficio registro di Domodossola.

Zavettieri Antonio e Bellwald Ornella, residenti in Domodossola, rappresentati e difesi in forza di procura speciale dall'avv. Giuseppe Mosca e presso di lui elettivamente domiciliati in Verbania, viale Azari 80, in data 11 aprile 1994 proponevano un ricorso ciascuno contro l'avviso di accertamento — notificato in data 14 febbraio 1994 — con il quale l'Ufficio registro di Domodossola, in relazione alla scrittura privata di compravendita registrata il 3 aprile 1992, vol. 2V, n. 336, ed avente per oggetto terreni ubicati alla periferia dell'abitato di Domodossola di complessivi mq 2.200, aveva rettificato, ai fini dell'imposta di registro e dell'Invm, il valore da L. 110.000.000 a L. 374.000.000 (L. 170.000 al mq).

I ricorrenti contestavano quanto affermato nella motivazione dell'avviso di accertamento «Trattasi di terreni edificabili per la residenza con un alto indice di sfruttamento pieno volumetrico», mettendo in evidenza che i terreni oggetto dell'anzidetta compravendita solo successivamente all'atto di trasferimento sarebbero stati dichiarati edificabili e che comunque si tratterebbe di un'edificabilità fortemente vincolata e limitata.

I ricorrenti chiedevano in via principale l'annullamento dell'impugnato avviso di accertamento e, in subordine, una pari equa valutazione dei beni e, a sostegno delle loro domande, producevano varia documentazione.

L'Ufficio registro di Domodossola resisteva ai ricorsi, dei quali questa commissione tributaria, all'udienza odierna, disponeva la riunione per farli oggetto di un'unica decisione.

La decisione dei ricorsi, a parere di questo collegio, deve essere preceduta dalla soluzione di due questioni di legittimità costituzionale.

I. — La Costituzione, all'art. 113, primo comma, stabilisce che «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa».

Pertanto, in base alla citata norma, le commissioni tributarie — regolate dal d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 e sue successive modifiche ed integrazioni — alle quali il contribuente chiede la tutela giurisdizionale contro atti dell'amministrazione finanziaria, dovrebbero essere o organi di giurisdizione ordinaria oppure organi di giurisdizione amministrativa. *Tertium non datur*.

Ovviamente è assolutamente certo e pacifico che le commissioni tributarie non sono organi di giurisdizione ordinaria, ma non è altrettanto certo e pacifico che siano «organi di giurisdizione amministrativa».

I dubbi di questo collegio si fondano su una pronuncia di un autorevole organo giurisdizionale, il Consiglio nazionale forense (11 gennaio-28 giugno 1980), il quale, nel respingere un ricorso di un giudice tributario che, sostenendo di essere stato «magistrato dell'ordine amministrativo» per almeno cinque anni, aveva chiesto l'iscrizione nell'albo dei procuratori (art. 26 l.p.f.), ha solennemente, ma apoditticamente, affermato che «Infine, ed il rilievo è senza dubbio alcuno determinante e concludente, le commissioni tributarie non possono essere certamente considerate parte o grado della giurisdizione ordinaria, militare o amministrativa».

Se quanto affermato dal Consiglio nazionale forense è fondato — e a questo collegio non risulta che l'orientamento dell'organo rappresentativo dell'avvocatura sia stato in qualche modo conteso dalla dottrina o dalla giurisprudenza — le commissioni tributarie non sono, senza alcun dubbio, «organi di giurisdizione amministrativa», sia pure speciale perché con competenza limitata alle controversie tributarie.

Ma se non sono organi di giurisdizione amministrativa tutta la legislazione ordinaria sul contenzioso tributario, nella parte in cui attribuisce alle commissioni tributarie giurisdizione esclusiva sulle controversie tributarie, e in particolare l'art. 1 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 113, primo comma, della Costituzione.

Né diverso potrebbe essere il giudizio sulle norme contenute nel decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 «Disposizioni sul processo tributario».

Trattasi, a parere di questo collegio, di questione «non manifestamente infondata» ed anche «rilevante» perché attiene alla composizione e alla natura giuridica delle commissioni tributarie, le quali, se non fossero «Organi di giurisdizione amministrativa», non potrebbero dare al contribuente-ricorrente quella tutela giurisdizionale alla quale egli, per il citato disposto costituzionale, ha diritto.

Questo collegio non ignora né sottovaluta che un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale cancellerebbe gli attuali organi del contenzioso tributario trasferendo sulla magistratura ordinaria oneri insopportabili o imponendo al legislatore, forse non ancora pronto, la soluzione di un non facile problema.

II. — Il 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 base al chiaro disposto di cui al primo comma dell'art. 80 è in vigore dal 15 gennaio 1993 e quindi da quasi due anni.

Pertanto, trattandosi di un decreto già in vigore, così come dispone l'ultimo comma del citato art. 80, dovrebbe essere osservato e fatto osservare.

Questo collegio, però, non ignora la norma contenuta nel secondo comma dello stesso articolo, la quale, forse in contrasto con quanto in precedenza stabilito, prevede che «Le disposizioni del presente decreto hanno effetto dalla data di insediamento delle commissioni tributarie provinciali e regionali» (insediamento inizialmente previsto per il 1° ottobre 1993, poi rinviato al 1° ottobre 1994 e recentemente al 1° ottobre 1995, ma ... con il chiaro proposito di «cancellare» la riforma del Contenzioso).

La norma di cui al secondo comma dell'art. 80 del d.lgs. n. 546/92, impedisce agli attuali giudici tributari di applicare le nuove norme sul processo tributario e, nella presente causa, impedisce a questo giudice di applicare, in particolare, tra le altre, la norma sulle spese del giudizio (art. 15).

Nulla quaestio se la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 80 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, fosse costituzionalmente legittima.

Questo collegio, però, ritiene che la norma anzidetta, avendo differito non di mesi, ma di anni, l'efficacia di tutte le nuove norme concernenti il processo tributario, e non soltanto di quelle strettamente collegate con le istituende commissioni tributarie, possa essere in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

La stessa Corte costituzionale ha affermato che «non poche norme (e quindi non tutte) della innovata disciplina processuale appaiono coerenti soltanto con la diversa struttura stabilita, in via di principio, per gli organi suddetti (le istituende commissioni tributarie provinciali e regionali)» (ordinanza n. 230/1994).

Alcune norme della innovata disciplina, tra le quali, a parere di questo collegio, quelle concernenti l'assistenza tecnica, la sospensione dell'atto impugnato e le spese del giudizio, potrebbero quindi essere applicate anche dalle attuali commissioni tributarie.

La riforma del contenzioso tributario operata dal legislatore delegato con i decreti legislativi nn. 545 e 546 del 1992 non è stata frutto di improvvisazione e, pur non essendo perfetta, potrebbe ragionevolmente trovare immediata applicazione almeno in quelle parti largamente condivise dalla dottrina e dagli operatori del settore. Manca, perciò, di ragionevolezza il differimento di efficacia, peraltro più volte reiterato, di tutte le nuove norme (e non soltanto di alcune) sul processo tributario, in attesa di una eventuale, ma improbabile, riforma perfetta.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, secondo comma, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 — nel testo modificato con il d.-l. n. 331/93, conveniente nella legge n. 427/93 — in quanto detta norma rinvia l'inizio di efficacia di tutte le norme del citato decreto, è «non manifestamente infondata» in relazione all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Trattasi, inoltre, di questione «rilevante» ai fini della definizione della presente causa perché se la disposizione che rinvia l'inizio di efficacia di tutte le nuove norme sul processo tributario (art. 80, secondo comma, d.lgs. n. 546/92) fosse, anche parzialmente, illegittima, questo giudice potrebbe e dovrebbe applicare alcune norme (già in vigore ma, per una norma di dubbia legittimità costituzionale, non ancora efficaci), tra le quali, quella sulle spese del giudizio (condanna della parte soccombente al pagamento delle spese processuali o dichiarazione di compensazione totale o parziale delle stesse) art. 15 d.lgs. n. 546/92.

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 sul contenzioso tributario nella parte in cui attribuisce alle commissioni tributarie giurisdizione esclusiva sulle controversie tributarie e in particolare dell'art. 1 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), per violazione dell'art. 113, primo comma, della Costituzione, e «rilevante» per quanto in motivazione;

Dichiara, d'ufficio, «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, secondo comma, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario), — nel testo modificato con il d.-l. n. 331/1993, convertito nella legge n. 427/93 — in quanto detta norma rinvia l'inizio di efficacia di tutte le norme del citato decreto, e non soltanto di quelle incompatibili con le attuali commissioni tributarie, alla data di insediamento delle istituende Commissioni tributarie provinciali e regionali, per violazione dell'art. 3, primo 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, 17 novembre 1994

Il presidente: PISCITELLO

95C0140

N. 27

Ordinanza emessa il 19 gennaio 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 12 gennaio 1995) dalla commissione tributaria di primo grado di Larino sul ricorso proposto da Cordone Luigi contro l'ufficio imposte dirette di Larino

Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.Pe.F.) - Redditi di terreni - Tassazione determinata in base al criterio delle risultanze catastali - Mancata previsione della determinazione sintetica del reddito come previsto per i possessori di redditi diversi - Disparità di trattamento di situazioni omogenee e violazione della capacità contributiva.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 24 e 30, in relazione al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 38).

(Cost., artt. 3 e 53).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO

Ha emesso la seguente decisione sul ricorso prodotto da Cordone Luigi avverso avviso di accertamento n. 133/90, relativo a Irpef 1984, emesso da ufficio ii.dd. di Larino;

Letti gli atti;

Sentito il rappresentante dell'ufficio;

Udito il relatore;

RITENUTO IN FATTO

Con ricorso depositato il 9 febbraio 1991 Cordone Luigi impugnava innanzi a questa commissione l'avviso di accertamento indicato in epigrafe, con il quale l'ufficio ii.dd. di Larino aveva accertato sinteticamente il reddito relativo all'anno d'imposta 1984 in L. 26.620.000. Detto ufficio aveva proceduto all'accertamento sintetico, avendo rilevato il possesso da parte del contribuente di tre autovetture. A sostegno della impugnativa il contribuente deduceva che l'ufficio non avrebbe potuto ricorrere all'accertamento sintetico in quanto lo stesso era possessore di soli redditi dominicali agrari e di fabbricati, mentre il coniuge svolgeva una modesta attività, i cui redditi erano sempre stati regolarmente dichiarati. Sicché il ricorrente eccepeva che, in presenza di soli redditi da terreni, l'ufficio ii.dd. non potesse ricorrere all'accertamento sintetico ai sensi dell'art. 38, quarto comma, del d.P.R. n. 600/1983. Si costituiva in giudizio l'ufficio, ribadendo la legittimità del proprio operato.

O S S E R V A

La commissione:

rilevato che oggetto dell'impugnativa è l'accertamento di un reddito operato in via sintetica a carico di un contribuente esercente attività di coltivazione di terreni;

considerato che, in presenza di solo reddito da terreni, ai sensi degli artt. 24 e 30 del d.P.R. 29 settembre 1973, non può trovare applicazione l'accertamento sintetico di tale reddito ex art. 38 del d.P.R. 29 febbraio 1973, n. 600, come da specifica giurisprudenza della commissione centrale imposte (18 aprile 1991, n. 2999; 8 giugno 1990, n. 4423);

considerato che la disparità tra il trattamento riservato ai contribuenti, che traggano il proprio reddito dalla sola coltivazione di terreni, e quello riservato agli altri contribuenti, assoggettati alla possibilità di accertamento sintetico, appare essere in contrasto con i principi fissati dalle norme di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione;

P. Q. M.

Solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui agli artt. 24 e 30 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, in relazione al disposto di cui all'art. 38 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600;

Manda alla segreteria per la trascrizione degli atti alla Corte costituzionale ed agli organi competenti per l'esame della questione sollevata.

Larino, addì 19 gennaio 1994

Il presidente: PILONE

95C0141

N. 28

Ordinanza emessa il 26 ottobre 1994 dal pretore di Parma nel procedimento civile vertente tra Balestrieri Maria e l'I.N.P.S.

Previdenza e assistenza sociale - Pensione di inabilità - Elevazione dei limiti di reddito ostativi al conseguimento delle prestazioni economiche di invalidità - Mancata previsione dell'estensione di detti più favorevoli limiti reddituali al conseguimento della pensione sociale per gli ultrasessantacinquenni - Ingiustificata disparità di trattamento tra i pensionati a seconda del riconoscimento dell'invalidità prima o dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età, attesa anche la mancata considerazione del reddito del coniuge ai fini del computo della pensione di invalidità ma non per la pensione sociale - Violazione del diritto a mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di vecchiaia - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 769/1988 e 88/1992.

(Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 26, modificato dal d.-l. 2 marzo 1974, n. 30, art. 3, convertito nella legge 16 aprile 1974, n. 114; d.-l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 14-septies, aggiunto dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33).

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

IL PRETORE

Nella causa fra Balestrieri Maria, con l'avv. L. Petronio, e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.), con l'avv. A. Campilii, a scioglimento della riserva sulla sollevata questione di legittimità costituzionale, osserva:

FATTO E DIRITTO

1. — Balestrieri Maria, nata il 19 ottobre 1924, dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età, in data 26 ottobre 1989 chiedeva all'I.N.P.S. l'erogazione della pensione sociale di cui all'art. 26 della legge n. 153/1969.

L'I.N.P.S. respingeva tale istanza per il motivo che la stessa godeva di un reddito che, cumulato con quello del marito, superava, sia pure di pochissimo, il limite reddituale di legge.

Con ricorso del 19 aprile 1990, la Balestrieri chiedeva al pretore la condanna dell'I.N.P.S. al riconoscimento del diritto alla pensione sociale a decorrere dal 1° novembre 1989, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 26 citato e successive modificazioni nella parte in cui attribuisce rilevanza al reddito del coniuge di colui che aspira alla pensione sociale e non estende al medesimo le più favorevoli condizioni di reddito previste per gli invalidi parziali aventi diritto all'assegno di cui all'art. 13, legge n. 118/1971.

A tal riguardo, sosteneva la ricorrente che col raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età si perviene ad uno stato che è perfettamente parificabile a quello degli invalidi parziali infrasessantacinquenni cui è concessa una prestazione di misura uguale alla pensione sociale; talché non vi è ragione di differenziare le due categorie di soggetti quanto ai redditi.

Dopo la notifica del ricorso e del decreto, l'I.N.P.S., costituitosi in giudizio, chiedeva il rigetto della domanda.

2. — L'art. 26 della legge n. 153/1969 riconosce il diritto al conseguimento della pensione sociale ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito.

A tal riguardo sono stati previsti precisi limiti reddituali: in particolare, con l'art. 3, legge n. 114/1974 sono stati stabiliti limiti differenziati a seconda che si tratti di reddito individuale ovvero di soggetto coniugato, da cumulare, in tal caso, col reddito del coniuge. Limiti che, peraltro, sono stati prima elevati con l'art. 3 della legge n. 160/1975 e poi per effetto del meccanismo di perequazione automatica.

Sul versante delle invalidità, d'altra parte, il legislatore, a mezzo della legge n. 118/1971, ha provveduto in ordine alla condizione del cittadino inabile al lavoro, disponendo per la corresponsione della pensione di inabilità in favore dell'invalido totale e di un assegno mensile a favore dell'invalido parziale incollocato al lavoro (artt. 12 e 13).

Per tali prestazioni, in quanto riconosciute ai cittadini di età compresa fra il diciottesimo e il sessantacinquesimo anno, al compimento di quest'ultima età, è stata prevista l'automatica trasformazione in pensione sociale (art. 19); correlativamente è stato previsto che le condizioni economiche richieste per la corresponsione della pensione o dell'assegno siano identiche a quelle richieste per l'attribuzione della pensione sociale (artt. 12 e 13, citati).

Tale parificazione dei limiti reddituali era stata confermata dalle leggi n. 114/1974 (art. 8) e n. 160/1975 (artt. 3 e 7).

Successivamente, però, il legislatore adottava una diversa opzione, in quanto sia per gli invalidi civili totali che per gli invalidi civili parziali, sia pure in diversa misura, elevava i limiti reddituali per il riconoscimento del diritto alle prestazioni di cui agli artt. 12 e 13 della legge n. 118/1971. Tanto veniva disposto con l'art. 14-septies della legge n. 33 del 1980, con la quale veniva stabilita la rivalutazione annuale dei nuovi limiti reddituali, da calcolare con esclusione dei redditi percepiti dagli altri componenti della famiglia.

Veniva così stabilita una notevole divergenza fra quest'ultima disciplina e quella relativa alla pensione sociale, anche se poi l'art. 9 della legge n. 54/1982 (di conversione del d.-l. n. 791/1981) ha sancito l'incompatibilità dell'assegno mensile ex art. 13 legge n. 118/71 con le pensioni dirette di invalidità e la sospensione della perequazione automatica del limite di reddito per gli invalidi civili fissato dal citato art. 14-septies; e ciò «fino all'assorbimento della parte eccedente il limite di reddito individuale previsto per la concessione della pensione sociale»; venendosi così a determinare un riavvicinamento dei limiti di reddito individuali previsti per l'assegno e per la pensione sociale.

Tale operazione di riavvicinamento si è conclusa con l'entrata in vigore (1° gennaio 1992) dell'art. 12, comma 3 della legge n. 412/1991 che ha equiparato i limiti di reddito individuale.

3. — Con la sentenza n. 769 del 7 luglio 1988 la Corte costituzionale ha affermato che il legislatore, sulla base della normativa in materia, ha ritenuto «in via presuntiva che l'inabilità concessa all'età avanzata sia praticamente indistinguibile da quella derivante ai parzialmente inabili da pregresse condizioni di salute; e che, pertanto, quest'ultima, al compimento dei sessantacinque anni, sia da considerare assorbita nella prima, se che entrambe diano titolo, nelle medesime condizioni di bisogno, ad un'identica prestazione assistenziale».

E concludeva la Corte affermando che non è possibile certo contestare la razionalità di tale presupposizione e del correlativo sistema normativo. Talché, «se vi è sostanziale equivalenza fra le condizioni invalidanti che impediscono di procacciarsi i mezzi di sostentamento, non hanno ragione d'essere differenziazioni nell'individuazione delle condizioni di bisogno che danno titolo al sostegno solidaristico della collettività; né ha senso che, dopo l'età suddetta, si riconoscano stati di inabilità, superiori ai due terzi che essa già di per sé presuntivamente comporta».

Ne discende allora, come scrive la stessa Corte costituzionale che «la coerenza del sistema è stata vulnerata» con la disposizione dell'art. 14-septies, legge n. 33/1980 relativa agli invalidi civili parziali a causa del divario dei limiti reddituali introdotti per i soggetti non coniugati e per quelli coniugati per la disposta esclusione, ai fini della prestazione, del cumulo con i redditi del coniuge, mantenuto, invece, ai fini della concessione della pensione sociale. E pur riconoscendo che non è certamente lecito dar luogo a disparità di trattamento fra soggetti versanti in analoghe condizioni di bisogno e di incapacità — per ragioni di salute e/o di età — di procacciarsi i necessari mezzi di sostentamento, la Corte costituzionale con la citata sentenza n. 768/88 dichiarava inammissibile la relativa questione di legittimità perché spetta al legislatore omogeneizzare, a parità di condizioni, i livelli reddituali idonei a individuare lo stato di bisogno.

4. — Con la successiva sentenza del 9 marzo 1992, n. 88, la stessa Corte costituzionale pur ribadendo che non è irrazionale «il presupposto della tendenziale indistinguibilità tra invalidità parziale e inabilità dovuta all'età; tuttavia, poi, con un evidente *reirement* rispetto alla prima sentenza, ha affermato che «pur indubbiamente identica potendo essere la condizione di fatto finale — l'inabilità assoluta — non può ritenersi irrilevante, ai fini della valutazione degli elementi necessari per la determinazione dello stato di bisogno, il tempo in cui tale condizione si è prodotta: ben diversa è infatti la situazione di chi si trova ad essere in età avanzata sprovvisto di reddito perché durante la sua vita progressa l'invalidità gli ha impedito di procurarsi mediante lavoro il reddito necessario per vivere nonché la garanzia previdenziale per la vecchiaia, imponendogli prolungati e rilevanti costi umani ed economici, rispetto a quella di colui la cui storia personale, non ha registrato un simile impedimento».

In tal guisa, la Corte prospetta, per la prima volta, le ragioni della necessità del differente regime giuridico, essendo diverse le condizioni di chi abbia raggiunto il sessantacinquesimo anno di età in una situazione di accertata invalidità, legittimato, quindi, a mantenere lo stesso trattamento anche dopo i sessantacinque anni in relazione anche al requisito reddituale e di chi, invece, abbia raggiunto i sessantacinque anni senza essere affetto da invalidità.

Ciò posto, la Corte costituzionale, nel presupposto che l'invalido ultrasessantacinquenne non può richiedere la pensione di inabilità o l'assegno, ma la pensione sociale «pura» e che quest'ultima è preclusa ove il reddito dell'assistito, cumulato con quello del coniuge, superi un certo tetto, ha dichiarato la illegittimità dell'art. 26, della legge n. 153/1969 nella parte in cui non prevede un tetto di reddito cumulato che sia inferiore rispetto a quello previsto per la pensione sociale pura, in modo che la condizione d'invalidità non debba pesare integralmente sul reddito del coniuge.

5. — Senonché, se si afferma che sussiste sostanziale equivalenza fra la condizione di inabilità dell'infrasessantacinquenne e lo stato di vecchiaia (pure presumibilmente invalidante) dell'ultrasessantacinquenne, se ne deve dedurre che «non hanno ragione d'essere differenziazioni nella individuazione delle condizioni di bisogno che danno titolo al sostegno solidaristico della collettività; né ha senso che dopo l'età suddetta (sessantacinque anni) si riconoscano stati di inabilità superiore ai due terzi, che essa già di per sé presuntivamente comporta».

Se, invece, si vuol distinguere, come ha chiarito la sentenza n. 88/1992 della Corte costituzionale, fra gli anziani ultrasessantacinquenni e coloro che siano effettivamente invalidi, se ne dovrebbe dedurre, proprio in applicazione del principio di uguaglianza, ex art. 3 Cost., che se l'ultrasessantacinquenne diventa anche invalido (e non solo per l'età) ha diritto di richiedere la pensione sociale, ma alle stesse condizioni reddituali previste per la pensione sociale sostitutiva, in favore dell'invalido ultrasessantacinquenne, già titolare di assegno, ex art. 13, legge n. 118/1971.

Diversamente, opinando, come si fa nella sentenza n. 88/1992, il sistema normativo appare viziato di incoerenza: mentre più coerente sembra essere l'impostazione espressa nella sentenza n. 769/1988, per ribadire che «non è certamente lecito, alla stregua del combinato disposto degli artt. 3 e 38, primo comma, Cost. dar luogo a disparità di trattamento tra soggetti aventi diritto a prestazioni assistenziali a carico della collettività perché versanti in analoghe condizioni di bisogno e di incapacità — per ragioni di salute e/o di età — di procacciarsi i necessari mezzi di sostentamento».

Se così è, non sembra ammissibile demandare al legislatore o addirittura al giudice (sentenze nn. 88/1992 e 295/1991) le nuove determinazioni del reddito cumulato, posto che, a parere del giudicante, la Corte non si può sottrarre dal dichiarare la illegittimità costituzionale della normativa di che trattasi nella parte in cui, nell'indicare il limite di reddito cumulato con quello del coniuge, ostativo al conseguimento della pensione sociale non prevede, per gli ultrasessantacinquenni, il medesimo meccanismo di determinazione del reddito individuale stabilito per la concessione dell'assegno mensile agli invalidi parziali, di cui all'art. 13, legge n. 118/1971, indipendentemente dall'accertamento della effettiva invalidità e solo in ragione dell'età.

Poiché la questione appare rilevante e non manifestamente infondata se ne rimette l'esame alla Corte costituzionale, con sospensione del giudizio in corso.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge n. 1/1948 e 23, della legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 38, primo comma, della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, come modificato dall'art. 3 del d.-l. 2 marzo 1974, n. 30, convertito nella legge 16 aprile 1974, n. 114, nonché dell'art. 14-septies, aggiunto al d.-l. 30 dicembre 1979, n. 663, dalla legge di conversione 29 febbraio 1980, n. 33, nella parte in cui, nell'indicare il limite di reddito cumulato con quello del coniuge, ostativo al conseguimento della pensione sociale, non prevedono, per gli ultrasessantacinquenni, il medesimo meccanismo di determinazione del reddito individuale stabilito per la concessione dell'assegno mensile agli invalidi parziali di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118, indipendentemente dall'accertamento della effettiva invalidità e solo in ragione dell'età;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere.

Parma, addì 26 ottobre 1994

Il pretore: FERRAO

95C0142

N. 29

Ordinanza emessa il 1° dicembre 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Roma negli atti relativi a Ramirez Ospina Pedro

Gratuito patrocinio - Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato per i cittadini italiani non abbienti - Estensione di detto trattamento anche allo straniero - Impossibilità per il giudice di verificare la veridicità dell'autocertificazione e dell'attestato delle autorità consolari - Ingiustificato regime di privilegio.

Gratuito patrocinio - Non abbienti - Estensione del beneficio anche allo straniero - Necessità di un'attestazione dell'autorità consolare competente che garantisca che, in base ad accertamenti compiuti, l'autocertificazione dell'interessato sia corrispondente al vero - Lamentata omessa previsione - Lesione del principio di eguaglianza per ingiustificato privilegio dello straniero rispetto al cittadino italiano - Lesione del principio di soggezione del giudice solo alla legge.

(Legge 30 luglio 1990, n. 217, artt. 1, sesto comma, e 5, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 101).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. — Nei confronti del cittadino colombiano Ramirez Ospina Pedro, tratto in arresto all'atto del suo arrivo in Italia per introduzione nel territorio dello Stato di oltre due chili di cocaina, si è celebrato giudizio abbreviato all'esito del quale il medesimo è stato dichiarato colpevole del reato ascrittogli e condannato alla pena di anni cinque e mesi

quattro di reclusione e lire 60 milioni di multa. Nel corso dell'udienza, il difensore ha depositato istanza con la quale il Ramirez ha chiesto di essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato, producendo, fra l'altro, l'autocertificazione di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), della legge 30 luglio 1990, n. 217, nonché l'attestazione della autorità consolare competente prevista dal comma 3 del medesimo articolo.

Sussistono dunque i presupposti, nel caso di specie, per l'adozione del provvedimento ammissivo richiesto dall'imputato, ma sussistono al tempo stesso, a parere di questo giudice, dubbi di legittimità costituzionale della normativa in questione, nei sensi e nei limiti che qui di seguito si tenterà di evidenziare.

2. — Già da un sommario e complessivo esame della legge 30 luglio 1990, n. 217, recante l'istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, emerge subito con chiarezza come l'intera disciplina ivi enunciata e, ciò che più conta, la determinazione dei presupposti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, sia stata dettata prendendo in esclusiva considerazione i cittadini e, comunque, i titolari di un reddito nel territorio dello Stato. Si fa infatti riferimento ad un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore ad un certo importo; all'aumento di tale limite in dipendenza dei redditi conseguiti dai familiari che convivono con l'interessato; alla computabilità dei redditi che per legge sono esenti dall'IRPEF e che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta ovvero ad imposta sostitutiva. In sintesi, una disciplina che fa dichiaratamente leva su un sistema per così dire censuario e su correlativi livelli di reddito che hanno un significato e una validità soltanto se riferiti al nostro Paese. Da qui già un primo rilievo atto a turbare non poco il principio di uguaglianza e dal quale scaturisce una disparità di trattamento fra cittadini e stranieri, nonché fra stranieri appartenenti a stati diversi. Considerato, infatti, che il limite di reddito alla stregua del quale apprezzare la qualità di non abbiente è suscettibile — a norma dell'art. 3, comma 5, della legge n. 217 del 1990 — di adeguamento biennale «in relazione alla variazione, accertata dall'Istituto centrale di statistica, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel biennio precedente», ne deriva, all'evidenza, che il parametro su cui si fonda la condizione di ammissibilità al beneficio è rappresentato dalle generali condizioni di vita in Italia, per come le stesse dinamicamente si evolvono in rapporto alle variazioni che subisce il valore della moneta. Un parametro, quindi, valido soltanto per il nostro Paese e non trasferibile *sic et simpliciter* ai cittadini di altri Stati che vivano e producano reddito nelle rispettive nazioni, cosicché la generalizzata applicabilità agli stranieri della disciplina che qui si censura genera l'ovvia conseguenza che il limite di reddito che individua la fascia dei non abbienti finisce per risultare del tutto privo di qualsiasi ragion d'essere per quanti risiedono in paesi a più basso tenore di vita, ove quel reddito individua situazioni di elevato benessere, se noq, addirittura, di ricchezza. Le conclusioni ovviamente non mutano ove si versi nell'esatto reciproco, evidenziando come al fondo del dedotto rilievo non stia una semplice *questio facti*, ma l'esistenza di un costante squilibrio tra situazioni, originato proprio dal fatto che non sono fra loro sovrapponibili le condizioni di vita in Italia rispetto a quelle che si riscontrano negli altri paesi e, dunque, non «estensibile» altrove il limite di reddito di cui innanzi si è detto.

Il tutto, va notato, in evidente spregio di quanto stabilisce l'art. 16 delle «preleggi», a norma del quale lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e fatte salve eventuali disposizioni speciali. Un principio, quello di reciprocità, che, totalmente pretermesso dalla disciplina positiva, pure è stato adeguatamente soppesato dal legislatore, considerato che nella relazione della seconda commissione permanente della Camera (Giustizia) sul disegno di legge governativo e sulle proposte unificate (X Legislatura, nn. 3048, 172, 559, 1569, 2126, 2266 e 3926-A) testualmente si afferma che l'estensione del patrocinio a spese dello Stato a favore dello straniero veniva proposto «in applicazione del principio generale contenuto nell'art. 16 «Delle disposizioni sulle leggi in generale» e a prescindere dalla condizione di residenza, di domicilio e di dimora nel nostro territorio».

3. — Ma l'aspetto che ad avviso di questo giudice più fortemente contrasta con l'art. 3 della Costituzione è rappresentato dalla oggettiva ed assoluta impossibilità di controllare, da parte dello Stato, l'effettiva sussistenza dei presupposti di reddito che lo straniero si autocertifica e che l'autorità consolare attesta come «non mendace», non sulla base di una qualsivoglia verifica, ma semplicemente «per quanto a conoscenza» dell'autorità medesima (art. 5, comma 3). Stabilisce infatti l'art. 6, comma 3, della legge n. 217 del 1990, che l'intendente di finanza — al quale sono trasmessi il decreto del giudice, l'istanza dell'interessato e la documentazione allegata — è chiamato a verificare l'esattezza dell'ammontare del reddito attestato, «nonché la compatibilità dei dati indicati con le risultanze dell'anagrafe tributaria e può altresì disporre che sia effettuata a cura della Guardia di finanza la verifica della posizione fiscale dell'istante e degli altri soggetti indicati nell'art. 3», con la conseguenza che, ove all'esito delle verifiche e degli accertamenti risultasse che il beneficio è stato erroneamente concesso, lo stesso intendente di finanza richiede i provvedimenti di revoca o

modifica dell'ammissione al beneficio a norma dell'art. 10, comma 2, della stessa legge. Una disciplina, dunque, ancora una volta delinca con esclusivo riferimento ai redditi prodotti nel territorio dello Stato e come tale del tutto inapplicabile agli eventuali redditi prodotti all'estero. Ciò determina, quindi, la totale incontrollabilità della autocertificazione dello straniero con l'inevitabile conseguenza di determinare in suo favore un irragionevole regime di privilegio, neppure temperato da una qualsivoglia condizione di reciprocità.

Un privilegio, va ancora osservato, che ancor più si esalta ove si consideri che agli effetti di cui qui si tratta «rilevano anche redditi che non sono stati assoggettati ad imposta vuoi perché non rientranti nella base imponibile, vuoi perché esenti, vuoi perché di fatto non hanno subito alcuna imposizione», compresi, dunque, anche i proventi da attività illecite nei limiti in cui gli stessi non possono ritenersi tassabili secondo il più recente ed accreditato orientamento giurisprudenziale (Cass., Sez. Un., 12 novembre 1993, Cinquegrana, in Giust. pen., 1994, II, 432), ovvero i redditi per i quali è stata elusa l'imposizione fiscale: redditi, quindi, tutti «accertabili con gli ordinari mezzi di prova, tra cui le presunzioni semplici previste dall'art. 2739 codice civile (quali il tenore di vita ed altri fattori di emersione della percezione di redditi)» (v. Corte cost., sentenza n. 144 del 1992). Nell'ipotesi che qui interessa, pertanto, non soltanto non potrà essere verificata la posizione fiscale «ufficiale» dello straniero o il suo tenore di vita, ma neppure — per stare al caso di specie — i proventi ricavati dal traffico di stupefacente, con ulteriore evidente disparità di trattamento rispetto al ben diverso «regime» che trova applicazione nei confronti del cittadino.

A tutto ciò si aggiunge, poi, un ulteriore fattore che definitivamente compromette, a parere di questo giudice, il principio di uguaglianza. Considerato, infatti, che a norma dell'art. 5, comma 7, della legge n. 217 del 1990 la falsità o le omissioni nell'autocertificazione, nelle dichiarazioni, indicazioni o comunicazioni sono punite con le sanzioni previste dalle norme del titolo VII del libro secondo del codice penale e dalla relativa condanna consegue la decadenza dal beneficio, ne deriva che, non essendo mai accertabile la falsità o le omissioni nell'autocertificazione dello straniero, quest'ultimo non potrà in alcun caso essere assoggettato né alla sanzione penale né a quella della perdita del beneficio in dipendenza dell'illecito commesso, cosicché finirà per trovare applicazione nei suoi confronti una sorta di clausola non scritta di immunità penale della quale è impossibile rinvenire una qualsivoglia ragionevole giustificazione.

4. — In via subordinata, si ritiene di dover sottoporre a scrutinio di costituzionalità un più circoscritto aspetto della normativa dettata dalla legge n. 217 del 1990. Come si è già accennato, infatti, l'art. 5, comma 3, stabilisce che se l'istante è straniero, alla autocertificazione di cui alla lettera *b*) del comma 1 deve essere aggiunta una «attestazione dell'autorità consolare competente dalla quale risulti che, per quanto a conoscenza della predetta autorità, la suddetta autocertificazione non è mendace». Tale attestazione, quindi, non soltanto non certifica la veridicità di quanto l'istante asserisce, ma neppure si fonda sul benché minimo accertamento sia pure di ordine meramente formale, cosicché, anche nella ipotesi in cui lo straniero risultasse «fiscalmente» benestante nel proprio paese, ma tale circostanza non constasse alla autorità consolare, nessun obbligo di verifica incomberebbe su quest'ultima con le conseguenze che è fin troppo agevole dedurre. Posto, dunque, che l'attestazione consolare, ancorché destinata a finalità *lato sensu* amministrative, non può ritenersi integrare un provvedimento della pubblica amministrazione che il giudice è abilitato a disapplicare se illegittimo, ne consegue che, nel caso di specie, il giudice, anziché essere soggetto soltanto alla legge, finisce per essere assoggettato ad un atto del privato (l'autocertificazione) ed a quello della autorità consolare (l'attestazione) senza alcun potere di controllo né sul piano formale, essendo l'attestazione priva di motivazione, né sotto un profilo di ordine sostanziale, attesa l'evidente carenza di giurisdizione.

Vulnerato appare, quindi, non soltanto il principio di uguaglianza, per i profili che sono stati dianzi posti in rilievo, ma anche il precetto sancito dall'art. 101, secondo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) nella parte in cui stabilisce che il trattamento riservato dalla medesima legge al cittadino italiano si estende anche allo straniero;

Dichiara, in via subordinata, la non manifesta infondatezza, in riferimento agli artt. 3 e 101, secondo comma, della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della citata legge 30 luglio 1990, n. 217, nella parte in cui non stabilisce che l'attestazione dell'autorità consolare competente deve precisare che, sulla base degli accertamenti compiuti, l'autocertificazione di cui alla lettera b) del comma 1 del medesimo articolo è risultata corrispondente al vero;

Sospende il procedimento relativo alla istanza indicata in premessa e dispone trasmettersi copia degli atti rilevanti alla Corte costituzionale;

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

Addì, 1° dicembre 1994

Il giudice per le indagini preliminari: MACCHIA

95C0143

N. 30

Ordinanza emessa il 24 marzo 1994 (pervenuta il 16 gennaio 1995) dal tribunale amministrativo regionale per la Campania, sul ricorso proposto da Cirillo Girolamo c/prefetto della provincia di Caserta

Scurezza pubblica - Nomina a guardia giurata - Revoca obbligatoria in caso di condanna per delitto (nella specie: emissione di assegni a vuoto) - Lamentata omessa previsione del potere del prefetto di valutare la gravità della condotta onde graduare la sanzione - Irrazionalità.

(R.D. 18 giugno 1931, n. 773, artt. 11, ultimo comma, e 138, n. 4).

(Cost., art. 3).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente sentenza sul ricorso n. 3559 del 1991 r.g., n. 436 del 1991 r. sez. seconda, proposto da Cirillo Girolamo, rappresentato e difeso dall'avv. Emanuele Marino, con domicilio eletto in Napoli, via SS. Cosma e Damiano n. 69 (c/o Palopoli), contro il prefetto p.t. della provincia di Caserta, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato con sede in Napoli, via Diaz n. 11, per l'annullamento del decreto prefettizio n. 889/16NB/pol. amm.va del 13 febbraio 1991, di revoca del decreto di approvazione della nomina a guardia particolare giurata del ricorrente nonché di revoca del libretto di porto d'arma e della licenza di porto di pistola;

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'avvocatura dello Stato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli aiuti tutti di causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 24 marzo 1994 la relazione del consigliere D'Alessio;

Uditi altresì l'avv. Guerriero, in sostituzione dell'avv. Marino, per il ricorrente e l'avvocato dello Stato Arpaia, per l'amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

FATTO

Con ricorso notificato il 15 e 22 aprile 1991 il ricorrente ha impugnato il decreto specificato in epigrafe, con il quale il prefetto della provincia di Caserta gli ha revocato il decreto di approvazione della nomina a guardia particolare giurata nonché il libretto di porto d'arma e la licenza di porto di pistola, a seguito delle condanne per emissione di assegni a vuoto da lui subite.

Ha dedotto i seguenti motivi di ricorso:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 11 e 138 del t.u.l.p.s., violazione dei principi fondamentali di cui al d.P.R. n. 3 del 1957 in tema di applicazioni di sanzioni disciplinari e decadenza dal pubblico impiego, errore in fatto e in diritto, difetto di motivazione, ingiustizia grave, contraddittorietà, violazione dell'articolo unico della legge n. 732 del 1984, in quanto il caso di specie non rientra nelle ipotesi previste dall'ultimo comma del citato art. 11, che indica

casi nei quali l'autorizzazione deve e può essere revocata, e quindi l'impugnata decadenza non poteva essere decretata: in ogni caso è irrazionale ed illogico procedere all'emanazione di un atto così grave nei confronti del ricorrente sulla base del mero accertamento di una condanna penale minima, senza acclarare la gravità o meno del fatto compiuto;

2) in subordine, illegittimità costituzionale degli artt. 11 e 138 del t.u.l.p.s. in relazione agli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione.

In conclusione ha chiesto l'accoglimento del ricorso, previa sospensiva, anche con la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Si è costituita in giudizio per resistere al ricorso dell'avvocatura dello Stato.

Nella camera di consiglio del 20 giugno 1991 la domanda di sospensione cautelare del provvedimento impugnato è stata accolta. Conseguentemente il prefetto di Caserta, in data 25 luglio 1991, ha revocato il provvedimento impugnato «fino alla pronuncia di merito del t.a.r.».

Con memoria depositata il 10 marzo 1994 l'avvocatura dello Stato ha chiesto che il ricorso venga dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Alla pubblica udienza del 24 marzo 1994 il ricorso è passato in decisione.

Con decisione parziale adottata nella camera di consiglio del 24 marzo 1994 è stata respinta la richiesta dell'avvocatura dello Stato volta ad ottenere la dichiarazione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse e il ricorso è stato in parte respinto nel merito.

DIRITTO

1. — Con il provvedimento impugnato il prefetto di Caserta ha revocato, ai sensi degli artt. 11 e 138 del t.u.l.p.s., il decreto di approvazione della nomina a guardia particolare giurata del ricorrente nonché il libretto di porto d'arma e la licenza di porto di pistola essendo venute meno, a seguito delle condanne per emissione di disegni a vuoto da lui subite, le condizioni che legittimavano il rilascio delle autorizzazioni di polizia in questione.

2. — Questo t.a.r. ritiene in primo luogo di dover disattendere l'eccezione sollevata dall'avvocatura dello Stato con la memoria del 10 marzo 1994. Infatti il provvedimento con il quale il prefetto di Caserta, a seguito dell'ordinanza cautelare di questo t.a.r. n. 234 del 20 giugno 1991, ha revocato in data 25 luglio 1991, il provvedimento impugnato «fino alla pronuncia di merito del t.a.r.», non ha fatto venir meno l'interesse del ricorrente alla decisione del presente ricorso tenuto conto che la revoca, come precisato dal prefetto, ha natura temporanea ed è destinata a perdere efficacia a seguito della pronuncia di merito di questo t.a.r. sul ricorso in esame.

3. — Passando all'esame di merito, si deve rilevare che il prefetto di Caserta ha revocato, con il provvedimento impugnato, il decreto di approvazione della nomina a guardia giurata particolare del ricorrente, nonché il libretto di porto d'arma e la licenza di porto di pistola, ai sensi del combinato disposto dagli artt. 11 e 138 del t.u.l.p.s., essendo venute, meno, a seguito delle condanne per delitto riportate dal ricorrente, le condizioni che legittimavano il rilascio delle autorizzazioni di polizia in questione.

Il quarto comma dell'art. 11 del t.u.l.p.s. prevede in proposito che le autorizzazioni di polizia «devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni quali sono subordinate ...». Tali condizioni sono indicate nel successivo art. 138 che al n. 4 prevede tra i requisiti che devono possedere le guardie particolari giurate il «non aver riportato condanne per delitti».

Poiché nel caso di specie il ricorrente ha riportato alcune condanne per il delitto di emissione di disegni a vuoto di cui all'art. 116 del r.d. n. 1736 del 1933, ne consegue che il prefetto era tenuto alla luce della indicata normativa a provvedere alla revoca dell'autorizzazione di polizia a svolgere l'attività di guardia giurata.

La giurisprudenza amministrativa del resto è pacifica nel ritenere che l'indicata fattispecie costituisca un caso di esercizio vincolato della funzione conseguendo la revoca automaticamente alla condanna per delitto (Consiglio di Stato IV n. 450 del 1989).

Conseguentemente infondate si rilevano le doglianze sollevate dal ricorrente attraverso il detto provvedimento con il primo motivo di ricorso.

3. — Questo t.a.r. ritiene peraltro non manifestamente infondata, e rilevante ai fini del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale sollevata in via subordinata dal ricorrente con il secondo motivo di ricorso in quanto appare irrazionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, l'automatismo sanzionatorio che segue alla condanna per delitto e l'esclusione della possibilità per il prefetto di una graduazione della sua azione in relazione alla gravità dell'infrazione commessa.

In proposito si deve ricordare che la Corte costituzionale con la sentenza n. 971 del 1988 ha affermato che il principio di carattere generale dell'indispensabile gradualità delle sanzioni e della possibilità di adeguamento della reazione al fatto concreto ed ha ritenuto pertanto irrazionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, l'automatismo sanzionatorio previsto dall'art. 85 del d.P.R. n. 3 del 1957 e da altre norme.

La questione affrontata dalla Corte in materia di pubblico impiego risulta peraltro in sostanza analoga alla questione all'esame di questo t.a.r., ove si consideri che per effetto dell'impugnato provvedimento il ricorrente, a causa delle condanne subite per l'emissione di assegni a vuoto, automaticamente perde il titolo di polizia necessario all'esercizio dell'attività di guardia particolare giurata e quindi perde la possibilità di continuare ad esercitare la propria attività lavorativa.

Pur ammettendo che per l'esercizio dell'attività in questione sono necessari particolari requisiti, non si può rilevare che appare sproporzionata la conseguenza che riede sull'interessato a seguito della condanna per reati, come l'emissione di assegni a vuoto, che non destano particolare allarme sociale se espressione di occasionali difficoltà economiche e non di una abituale tendenza a delinquere.

Si deve aggiungere che nel caso di specie l'interessato, avendo beneficiato per tre delle infrazioni commesse dell'amnistia, subisce in pratica la revoca in questione a causa di due condanne a lievi pene pecuniarie accompagnate dal beneficio della non menzione.

4. — Già il Consiglio di Stato con ordinanza della quarta sezione n. 374 del 1989 aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale delle norme in questione; tuttavia la Corte aveva ritenuto di dover restituire gli atti al collegio remittente per una nuova valutazione della rilevanza della questione a seguito della entrata in vigore della legge n. 19 del 7 febbraio 1990, il cui art. 4 aveva sostituito l'art. 166 del c.p. disponendo che la condanna a pena conditionalmente sospesa non può costituire in ogni caso di per se sola motivo per il diniego di concessioni di licenze o di autorizzazioni necessarie per svolgere attività lavorative.

L'indicato nuovo testo dell'art. 166 del c.p. peraltro non appare applicabile al caso di specie, ed anzi costituisce ulteriore dimostrazione della irrazionalità della normativa in questione.

5. — Deve essere pertanto rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità, con riferimento all'art. 3 della Costituzione del combinato disposto degli artt. 11, ultimo comma e 138 n. 4 del r.d. n. 733 del 1931, nella parte in cui prevede l'automatica revoca delle autorizzazioni di polizia a seguito di condanna penale per diritto e non prevede anche la possibilità per l'autorità preposta alla vigilanza di graduare la sanzione in relazione alla gravità dell'infrazione commessa e quindi della condanna subita.

6. — La sollevata questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata ed è anche rilevante in quanto, come si è esposto, solo una eventuale decisione di annullamento della Corte delle norme indicate potrebbe portare ad una pronuncia favorevole al ricorrente sul ricorso da lui proposto.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 11, ultimo comma, e 138, n. 4, del r.d. n. 733 del 1931, nella parte in cui prevede l'automatica revoca delle autorizzazioni di polizia a seguito di condanne penali per delitto;

Sospende il giudizio e dispone la remissione degli atti alla Corte costituzionale;

Rinvia ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese alla pronuncia definitiva sul presente giudizio;

Ordina che a cura della segreteria del t.a.r. la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 24 marzo 1994.

Il presidente: ORREI

Il consigliere estensore: D'ALESSIO

N. 31

Ordinanza emessa il 23 aprile 1994 (pervenuta il 16 gennaio 1995) dal pretore di Bergamo, sezione distaccata di Treviglio nel procedimento penale a carico di Ranalli Tommaso

Reato in genere - Sanzioni sostitutive delle 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 figure criminose contemplate da norme emesse in epoca successiva - Lesione del principio di eguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio del reinserimento sociale del condannato - Richiamo alle sentenze nn. 247 e 249 del 1993.

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

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

IL PRETORE

All'udienza dibattimentale del 23 aprile 1994 nel procedimento penale a carico di Ranalli Tommaso nato ad Ortona il 9 ottobre 1945, imputato del reato p. e p. dall'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 perché in qualità di direttore dello stabilimento Kraft S.p.a. effettuava scarichi di reflui provenienti dal predetto insediamento industriale e con recapito in fognatura comunale, che per i valori di COD superavano i limiti di ammissibilità della tabella C), allegata alla predetta legge. Accertato in Verdellino l'8 settembre 1992;

Rilevato che la difesa ha sollevato la questione di legittimità Costituzionale dell'art. 60, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (nella parte relativa all'art. 21, terzo comma, legge n. 319/1976) in riferimento agli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione;

Sentito il parere del p.m.;

Ha pronunciato la seguente ordinanza:

1) Preliminarmente va rilevato che la questione posta appare rilevante ai fini del decidere, posto che il p.m. ha (peraltro motivatamente) espresso il proprio dissenso alla richiesta della difesa, appunto sulla base dell'art. 60 citato, con ciò automaticamente precludendo l'applicazione della pena ex art. 444 e segg. c.p.p.

2) La questione appare altresì non manifestamente infondata. Infatti la stessa Corte costituzionale ha avuto modo più volte di evidenziare che «si dimostra fortemente lesivo del principio di uguaglianza un complesso normativo che consente di beneficiare delle sanzioni a chi ha posto in essere, tra due condotte gradatamente lesive dell'identico bene, quella condotta di maggior gravità discriminando, invece, chi ha realizzato il fatto che meno offende lo stesso valore giuridico» (sentenza n. 249/1993).

Ciò detto, è necessario verificare se tale lesione del principio di uguaglianza sia ravvisabile anche nel complesso di norme poste a regolamentazione del sistema ecologico, idrico, prendendo in esame le normative succedentesi nel tempo.

Anche rispetto a tale specifico e circoscritto ambito, la Corte costituzionale ha evidenziato una serie di squilibri ed ha auspicato «un celere ed adeguato intervento legislativo che valga a riarmonizzare l'intero sistema delle sanzioni sostitutive, pena altrimenti il permanere di seri e inaccettabili squilibri che non poco incidono sull'invocato principio di uguaglianza» (ordinanza n. 247/1993 - sentenza n. 249/1993).

In particolare, in materia di inquinamento delle acque, alla legge n. 319/1976 ne sono succedute moltissime, che disciplinano ipotesi di reato connotate da una maggior gravità (ex d.P.R. n. 217/1988).

Nessuna di queste leggi, tuttavia, prevede la non sostituibilità delle pene ivi previste, con l'assurda conseguenza che chi commette un reato in tema di inquinamento delle acque previsto da una norma successiva al 1981, può essere favorito nel suo reinserimento sociale con la sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria (oggi anche più ampiamente applicabile, attesa la novella dell'art. 5 della legge n. 297/1993, per quanto riguarda i limuli).

Va altresì evidenziato che la materia dell'inquinamento è l'unica a porre ancora analoghi problemi, specie tenuto conto, della risonanza della sentenza della Corte costituzionale n. 249/1993, che ha ammesso la sostituibilità delle pene detentive con quella pecuniaria anche in materia di infortuni sul lavoro, che recano implicazioni personali e sociali non meno rilevanti di quelle ambientali.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, non resta che sottoporre al giudizio di legittimità della Corte costituzionale la insostituibilità della pena detentiva per i reati previsti dalla c.d. legge Merli.

In caso di sentenza dichiarativa di incostituzionalità, dovrebbe ritenersi infondato il dissenso del p.m. all'applicazione della pena sostitutiva, ed accogliere l'istanza della difesa, preliminarmente avanzata ex art. 444 c.p.p.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, in relazione agli artt. 3, 24, 27 della Costituzione, nella parte in cui non consente l'applicazione delle pene sostitutive al reato di cui all'art. 21, terzo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319;

Sospende il presente procedimento e ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Treviglio, addì 23 aprile 1994⁻⁻⁻

Il vice pretore ordinario: VIGO

95C0145

N. 32

*Ordinanza emessa il 12 dicembre 1994 dal tribunale di S. Maria Capua Vetere
sull'istanza proposta da Basco Antonio*

Mafia - Provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa - Ipotesi di confisca, a seguito di condanna per particolari reati, di denaro, beni od altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona, risulta essere titolare o averne la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito - Possibilità per l'autorità giudiziaria, in corso di procedimento, avente ad oggetto il reato presupposto, di disporre sequestro preventivo - Irragionevolezza - Lesione del diritto di difesa e del contraddittorio - Violazione del principio di presunzione di innocenza - Incidenza sul diritto di proprietà e su quello di buon andamento dell'attività giudiziaria.

(Legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-sexies, modificato dalla legge 8 agosto 1994, n. 501).

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

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'istanza di riesame avverso il provvedimento di sequestro preventivo emesso in data 21 ottobre 1994 dalla seconda sezione penale del tribunale - sede - nei confronti di Basco Antonio ed avente ad oggetto l'immobile sito in agro di S. Cipriano d'Aversa alla via Negri n. 5, che risulta intestato a Spierito Concetta;

Vista l'istanza depositata in cancelleria in data 11 novembre 1994;

Visti gli atti del procedimento, nonché la documentazione tutta, prodotta dalla difesa;

Sciogliendo la riserva espressa all'odierna udienza camerale, osserva quanto segue:

Per quanto attiene la ritualità del procedimento va precisato che il termine previsto dall'art. 309, nono comma, del c.p.p. (cui rinvia l'art. 324, settimo comma, del c.p.p.) decorre dalla data nella quale gli atti siano acquisiti nella loro necessaria completezza (in tal senso, tra le altre, Cass. 31 marzo 1993, ric. Giampaolo, in arch. n. proc. pen. 1994, p. 130). Nel caso di specie il verbale delle dichiarazioni rese dal detenuto Basco Antonio al magistrato di sorveglianza di Frosinone ex art. 101, secondo comma, disp. att. c.p.p., risulta essere pervenuto in data 1° dicembre 1994, come già precisato nell'ordinanza emanata da questo tribunale in data 7 dicembre 1994, con relativo nuovo decorso del termine.

Nel merito, in relazione al provvedimento emanato in data 21 ottobre 1994 dal tribunale di S. Maria Capua Vetere nei confronti di Basco Antonio, con cui veniva disposto il sequestro preventivo dell'immobile sito in agro di S. Capriano d'Aversa alla via Negri n. 5 (intestato a Spierio Concetta), ritiene preliminarmente il collegio che il combinato disposto del primo e quarto comma dell'art. 12-sexies della legge n. 356/1992 (definitivamente introdotto nel nostro ordinamento dalla legge n. 501/1994) contrasti — per i motivi appresso indicati — con gli artt. 3, 24, secondo comma, 27, secondo comma, 42 e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui consente l'emanazione di provvedimenti cautelari reali nel corso dell'accertamento di uno dei reati la cui sussistenza — pienamente accertata — è prevista — dal primo comma dello stesso articolo di legge — quale presupposto oggettivo del provvedimento di confisca.

Trattandosi della disciplina normativa che ha facoltizzato l'emissione del provvedimento impugnato, e di cui il collegio è pertanto chiamato a fare applicazione nel presente procedimento incidentale — che dunque non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di costituzionalità — appaiono sussistere i presupposti di cui all'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 ed appare dunque pregiudiziale all'esame delle doglianze difensive la esplicazione dei motivi configuranti il dubbio di costituzionalità.

Va osservato infatti che, come è noto, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 48 del 9 febbraio 1994 — concernente l'incostituzionalità dell'art. 12-quinquies, secondo comma, della legge n. 356/1992 — il legislatore ha introdotto una nuova ipotesi di confisca di beni, relativamente a soggetti condannati per una determinata tipologia di reati.

I presupposti di tale provvedimento risultano essere — oltre l'intervenuta condanna — la constatata sproporzione tra il reddito del condannato e la disponibilità (anche per interposta persona) dei beni medesimi, di cui il prevenuto non riesca a giustificare la provenienza.

In altre parole il legislatore, in virtù delle motivazioni poste dalla Corte alla base della dichiarazione di incostituzionalità del testo previgente, ha innanzi tutto modificato il presupposto oggettivo idoneo all'applicazione della misura (necessità della intervenuta condanna e non della mera «pendenza del procedimento»), ed inoltre accentuato il profilo di sanzione a carattere patrimoniale della misura medesima, escludendo l'ipotesi di responsabilità penale, in origine connessa all'igiustificato possesso dei beni.

Lo strumento introdotto risulta dunque di difficile «catalogazione», atteso che da un lato emergono in maniera ancor più marcata gli elementi di affinità con la misura di prevenzione di carattere patrimoniale prevista dall'art. 2-ter, della legge n. 575/1965 e successive modificazioni (come già evidenziato dalla Corte in occasione della citata pronuncia di incostituzionalità), dall'altro emergono caratteristiche del tutto peculiari come la necessità della condanna ed il possibile inserimento nel procedimento di cognizione, che configurano fattori di assimilazione alla «tradizionale» confisca ex art. 240 c.p.

Tuttavia la estrema difficoltà di considerare la misura *de quo* quale «misura di sicurezza patrimoniale», oltre la evidente assenza del presupposto della «pericolosità della cosa», va individuata — ad avviso del collegio — proprio nella possibile «non immediata ricollegibilità» del bene/oggetto del provvedimento al reato/oggetto di accertamento, atteso che, in ultima analisi, la condanna per uno dei delitti indicati dalla norma sembra porsi esclusivamente come «indice rivelatore» della pericolosità del soggetto, cui deve seguire necessariamente una indagine (ed una valutazione) sui rimanenti presupposti (disponibilità dei beni, sproporzione con il reddito, assenza di giustificazioni) che, di regola, esorbita dalla cognizione del giudice del procedimento in cui si inserisce la misura, avente necessariamente ad oggetto la verifica di fatti penalmente rilevanti.

È appena il caso di rilevare, in proposito, che nel corso del procedimento di applicazione della (analoga) misura di prevenzione ex art. 2-ter, della legge n. 575/1965, le indagini tese a verificare la fondatezza dei presupposti di legittimità della confisca possono — decorrendo dal provvedimento di sequestro — avere una durata sino ad un anno (con possibile proroga di durata analoga), a dimostrazione della necessità di una approfondita e specifica verifica cognitiva in contraddittorio.

Viceversa, il procedimento disegnato, con non poca approssimazione, dall'art. 12-sexies parrebbe invece configurare una possibile «sovrapposizione» tra accertamento del reato/presupposto e misura cautelare reale tesa ad assicurare la possibile confisca dei beni risultanti sproporzionati al reddito (cfr. quarto comma), il che provoca evidenti «irragionevolezza applicative» e si pone, a ben vedere, in aperto contrasto con i principi costituzionali richiamati in epigrafe.

In particolare va evidenziato — a parere del collegio — il problematico rapporto tra «intervenuta condanna» (da considerarsi presupposto indefettibile della misura *de quo*) e possibilità di emanare, nel corso del procedimento, provvedimenti di sequestro preventivo, a carattere «anticipato» ai sensi dell'art. 321, secondo comma, del c.p.p. (espressamente richiamato dal quarto comma dell'art. 12-sexies).

Se infatti si ritenesse possibile, sulla base della interpretazione letterale della norma *de quo* (e come in effetti è accaduto nel caso di specie), emanare il provvedimento di sequestro nel corso del procedimento di cognizione avente ad oggetto l'accertamento dello stesso reato presupposto risulterebbe vanificata — in realtà — la modifica introdotta dallo stesso legislatore (ed imposta dalla Corte, quale ineludibile corollario della presunzione di non colpevolezza) che ha sostituito (al primo comma) lo *status* di «indagato» con quello di «condannato».

In altre parole, ciò che consente l'emanazione del provvedimento di sequestro *ex art. 321*, secondo comma, del c.p.p. è — di regola — lo stretto rapporto pertinenziale tra reato in corso di accertamento e natura delle cose di cui è consentita la confisca, tanto da ritenersi non necessaria una compiuta verifica circa la fondatezza dell'ipotesi incriminatrice contestata (cfr. Cassazione, sez. un., 25 marzo 1993, ric. Gifuni: «... il controllo del giudice non può investire, in relazione alle misure cautelari reali, la concreta fondatezza di un'accusa, ma deve limitarsi all'astratta possibilità di sussumere il fatto attribuito ad un soggetto in una determinata ipotesi di reato...»), in Cass. pen. 1993, p. 1969).

La giurisprudenza, in particolare, ha più di una volta sottolineato la necessità della verifica di tale «intrinseca correlazione»: «... in tema di sequestro preventivo il rapporto di strumentalità tra *res* e reato deve essere essenziale e non meramente occasionale, per evitare di allargare a dismisura il concetto di sequestrabilità...», (così Cass., 11 febbraio 1993, ric. Bertelli, in arch. n. proc. pen. 1993, p. 646).

Ora, in ipotesi di attivazione del quarto comma dell'art. 12-sexies (e dunque di sequestro preventivo ricollegato all'ipotesi di speciale «confiscabilità» di cui al primo comma), nel corso del procedimento avente ad oggetto il reato/presupposto, appare evidente come si vanifichino da un lato il fondamentale parametro di legittimità costituzionale esprimendosi nella «intervenuta condanna» (non è infatti consentito al giudice del riesame *ex art. 324* del c.p.p. neanche il necessario controllo sulla gravità dell'elemento indiziario posto a sostegno dell'ipotesi accusatoria), dall'altro lo stesso ordinario parametro di legittimità del sequestro preventivo, consistente nella «immediata correlazione» tra beni e reato contestato.

In sostanza appare all'interprete che il presupposto della condanna possa costituire unico fattore di legittimazione all'«aggressione giuridica» di beni (costituzionalmente protetti *ex art. 42 Cost.*), che non risultano (a differenza delle consuete ipotesi di confisca), posti in rapporto di «stretta correlazione» con il reato oggetto di accertamento; di qui il dubbio concernente la legittimità dell'ipotesi «anticipatoria», rispetto al pieno giudizio di responsabilità.

In realtà, appare permanere, nei contenuti della nuova disciplina — ad avviso del collegio — quel «... confuso ordito normativo che ha preteso di assimilare fra loro settori dell'ordinamento del tutto eterogenei...» (Corte cost., sent. n. 48/1994 in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie spec. n. 9 del 23 febbraio 1994, p. 47): il settore delle misure di prevenzione patrimoniali e quello delle misure di sicurezza reali.

Se infatti si prescinde dalla intervenuta condanna e si realizza l'applicazione della misura (sia pure *sub specie* «sequestro») nel corso del procedimento tendente ad accertare la stessa sussistenza del reato/presupposto, si finisce con innestare l'applicazione di un provvedimento del tutto assimilabile alla misura di prevenzione (basata sul medesimo parametro dell'indizio) nel contesto di un procedimento ontologicamente strutturato al perseguimento di finalità del tutto diverse, risultando compromessi gli stessi diritti di difesa e contraddittorio, nonché — a ben vedere — lo stesso principio di «buon andamento» (previsto dall'art. 97 Cost.), cui deve uniformarsi anche l'attività giudiziaria.

È stata, infatti, già evidenziata la lesione del diritto di difesa ricollegata alla impossibilità di contestare nel procedimento incidentale di riesame della misura reale (a differenza di quanto avviene nell'ordinario procedimento di prevenzione) la sussistenza dei presupposti indiziari che ricollegano il soggetto indagato al reato/presupposto; tuttavia la «compressione» del contraddittorio emerge ulteriormente dalla constatazione circa l'esiguità dei margini temporali (dieci giorni) concessi alla difesa al fine di addurre — in sede di riesame — elementi circa la provenienza dei beni e l'assenza di sproporzione con le capacità reddituali dell'indagato.

Va inoltre sottolineato che la constata possibile sovrapposizione tra l'accertamento della responsabilità penale e la compiuta verifica dei presupposti della misura *de quo* — di notevole complessità probatoria, in quanto di regola coinvolgente le posizioni di soggetti terzi, estranei ai fatti processuali, nonché la dettagliata ricostruzione di complesse vicende proprietarie — finisce inevitabilmente con il determinare una irragionevole (in termini di economia processuale ed impiego delle risorse) dilatazione dei tempi di definizione dei procedimenti penali, con possibile compromissione di valori da ritenersi prioritari (si pensi alla possibile prescrizione dei reati oggetto di accertamento), in palese violazione delle regole costituzionali di cui al citato art. 97.

Se soltanto si pone mente alla già segnalata ampiezza dei tempi di definizione dei procedimenti *ex art. 2-ter*, legge n. 575/1965 (sino a due anni), avuti ad oggetto esclusivamente la verifica dei medesimi presupposti (peraltro in presenza di amplissimi poteri probatori *ex officio*), ben si comprende l'eccesso di «ottimismo legislativo» sottostante ad una scelta di «sostanziale duplicazione» degli strumenti di intervento giudiziario.

Le illustrate motivazioni inducono dunque il collegio a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina introdotta dall'art. 12-*sexies*, legge n. 356/1992, oggetto del presente procedimento incidentale, in relazione agli evidenziati parametri.

Ne deriva la sospensione del procedimento medesimo e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 23, della legge n. 87/1953, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies*, della legge n. 356/1992 (così come modificato dalla legge n. 501/1994), per contrasto con gli artt. 3, 24, secondo comma, 27, secondo comma, 42 e 97, primo comma, della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente procedimento incidentale di riesame e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché sia risolta la prospettata questione di legittimità;

Dispone che la presente ordinanza venga — a cura della cancelleria — comunicata al pubblico ministero in sede e notificata all'interessato Basco Antonio ed al suo difensore;

Dispone che la presente ordinanza venga altresì notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in S. Maria Caputa Vetere il 12 dicembre 1994.

Il presidente: DANIELE

I giudici: (firme illeggibili)

95C0146

N 33

Ordinanza emessa il 13 aprile/31 maggio 1994 (pervenuta il 16 gennaio 1995) dal tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Della Monica Felice contro Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altro

Impiego pubblico - Inquadramento nella nona qualifica funzionale - Previsione dell'inquadramento in detta qualifica del personale appartenente al comparto ministeri assunto in esito a concorsi banditi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n. 314, per le qualifiche dell'*ex* carriera direttiva di consigliere o equiparate e superiori - Mancata previsione altresì dell'inquadramento nella nona qualifica funzionale del personale di segreteria del Consiglio di Stato e dei tt.aa.rr. avente i predetti requisiti - Disparità di trattamento di situazioni omogenee ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 4/1994 di non fondatezza di analoga questione ritenuta dal giudice *a quo* non estensibile alla fattispecie in esame.

(D.-L. 24 novembre 1990, n. 344, art. 7, convertito nella legge 23 gennaio 1991, n. 21, art. 1).

(Cost., artt. 3, primo comma, e 97, primo comma).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza;

Visto il ricorso n. 1390/1992 reg. gen. (n. 121 reg., sez. seconda) proposto da Della Monica Felice, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Scuderi, con lo stesso elettivamente domiciliato in Napoli, alla via Roma, n. 323, presso l'avv. Silvano Tozzi, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente in carica, rappresentata e difesa dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliata *ope legis*, il Consiglio di Stato, in persona del legale rappresentante p.-t., n.p., per l'annullamento dell'atto n. a.g.p./4470 - 1120/c.s. del 27 novembre 1991, con il quale è stata disattesa l'istanza avanzata dal ricorrente per l'inquadramento nella nona qualifica funzionale in applicazione dell'art. 7 della legge n. 21/1991;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avvocatura dello Stato;

Vista la produzione depositata dal ricorrente in data 4 novembre 1993 con l'istanza di prelievo;

Visti gli atti tutti di causa;

alla pubblica udienza del 13 aprile 1994, relatore il cons. Donadono, uditi gli avv.ti A. Polito per delega di Scuderi e Albano;

FATTO

Il dott. Felice Della Monica — funzionario di cancelleria nel ruolo del personale di segreteria del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali — ha avanzato istanza per l'inquadramento nella nona qualifica funzionale in applicazione dell'art. 7 del d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito in legge 23 gennaio 1991, n. 21, all'uopo allegando, a sostegno della propria pretesa, di essere entrato in carriera direttiva anteriormente all'emanazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, quale vincitore di concorso bandito dal comune di Agropoli.

Al riguardo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ritenuto che la norma invocata sarebbe nella specie inapplicabile, in quanto l'interessato non è stato assunto nell'amministrazione dello Stato in esito ad un procedimento concorsuale, ma è invece transitato nel comparto dei «ministeri», provenendo da quello degli «enti locali», per effetto delle disposizioni dettate dalla legge 27 aprile 1982, n. 186.

Con ricorso notificato il 24 gennaio 1992, il dott. Della Monica ha pertanto proposto l'impugnativa in epigrafe.

L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio, senza peraltro produrre documenti o difese.

DIRITTO

Il ricorrente — proveniente dai ruoli del comune di Agropoli, ove era stato assunto nella carriera direttiva a seguito di concorso bandito in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n. 312 — ritiene di essere in possesso di tutti i requisiti previsti per l'inquadramento nella nona qualifica funzionale, in applicazione dell'art. 7 del d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito in legge 23 gennaio 1991, n. 21.

Tale disposizione prevede che «il personale appartenente al comparto ministeri assunto in esito a concorsi banditi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n. 312, per le qualifiche dell'ex carriera direttiva di consigliere o equiparate e superiori... è inquadrato nella nona qualifica funzionale, in conformità a quanto previsto dall'art. 1 della legge 7 luglio 1988, n. 254, con effetto dal 31 dicembre 1990».

Al riguardo l'amministrazione ritiene che la suddetta disposizione riguardi unicamente i dipendenti dello Stato assunti in esito a concorsi banditi da una amministrazione rientrante nel comparto dei ministeri.

In particolare, si evidenzia nell'atto impugnato che «lo stesso riferimento temporale alla data di entrata in vigore della legge n. 312/1980 non avrebbe infatti alcun senso se posto in relazione a concorsi banditi in comparti diversi da quello dei ministeri, comparti cioè non disciplinati dalla legge n. 312/1980».

Il ricorrente denuncia, in primo luogo, che siffatta interpretazione restrittiva non troverebbe riscontro nel tenore letterale della norma, nella quale il riferimento alla legge n. 312/1980 è volto esclusivamente ad indicare il termine entro cui doveva essere bandito il concorso e non anche ad individuare il comparto presso cui era necessaria l'attivazione della procedura selettiva. Peraltro il ricorrente rappresenta di aver conseguito l'inquadramento nel comparto ministeriale con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 1978; onde l'incardinamento dell'interessato nella carriera direttiva dei ministeri andrebbe comunque fatto risalire a quella data.

Le censure si palesano infondate. La disposizione invocata trae origine da una precedente norma, espunta dal decreto del Presidente della Repubblica recettivo dall'accordo sindacale per il personale del comparto ministeriale per il triennio 1988-1990, a seguito del parere n. 1951/1989 espresso in merito dall'adunanza generale del Consiglio di Stato, che aveva manifestato perplessità in ordine all'estensione, con una norma di carattere regolamentare, dei benefici previsti, in tema di inquadramento nella nona qualifica funzionale, con l'art. 1 della legge 7 luglio 1988, n. 254.

Orbene, già con riferimento a tale ultima disposizione, era stato chiarito che il requisito ivi prescritto dell'effettiva anzianità di almeno nove anni e sei mesi nella carriera direttiva inerisce al servizio alle dipendenze dello Stato (cfr. Corte dei conti, sez. contr. St., 30 novembre 1990, n. 80).

La sopravvenuta disposizione dell'art. 7 del d.-l. n. 344/1990, pur estendendo — in via perequativa, quanto eccezionale — l'ambito dei soggetti aventi titolo all'avanzamento, ha espressamente ed inequivocamente precisato, con il riferimento alla legge n. 312/1980, concernente il nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, che l'accesso alla nona qualifica funzionale è consentito al personale assunto nelle amministrazioni dello Stato a seguito di una selezione concorsuale.

Sotto questo aspetto, l'atto impugnato sarebbe pertanto esente dai dedotti vizi.

Vero è piuttosto che — come pure eccepito dal ricorrente — la disciplina legislativa prevede una irragionevole disparità di trattamento, lesiva dei principi costituzionali di uguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione (artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione), tra dipendenti del comparto ministeriale che si trovano sostanzialmente nelle medesime condizioni oggettive.

Si palesa infatti una ingiusta ed illogica discriminazione nei confronti di dipendenti, confluiti nei ruoli del comparto ministeriale per effetto di disposizioni generali di inquadramento — come nella specie, ai sensi degli artt. 40 e segg. della legge 27 aprile 1982, n. 186 — per il solo fatto della loro provenienza da enti diversi. Né appare corretto presupporre che il concorso bandito da un ministero presenti caratteristiche differenti ed offra garanzie maggiori, tali da poter giustificare un trattamento deteriore per coloro i quali siano stati reclutati a seguito di una selezione concorsuale effettuata da una diversa amministrazione.

Questo collegio non ignora che la costante giurisprudenza della Corte costituzionale riconosce al legislatore un'ampia discrezionalità, in materia di articolazione e progressione delle carriere nel pubblico impiego (cfr., da ultimo, con riferimento al medesimo art. 7 del d.-l. n. 344/1990, Corte cost., 26 gennaio 1994, n. 4).

Tuttavia giova sottolineare che non si pone qui in discussione la scelta legislativa di delimitare l'ambito di applicazione di una disposizione ad un determinato comparto, né si prospetta l'estensione dei relativi benefici ad una diversa categoria di personale, assoggettata ad una distinta disciplina normativa.

Infatti, il profilo di incostituzionalità sollevato nel caso in esame è piuttosto circoscritto alla esclusione dall'applicazione della norma in esame, discriminatoria nell'ambito del medesimo comparto, del personale direttivo del Consiglio di Stato e dei tt.aa.rr. proveniente dagli enti locali, che così non potrebbe fruire di alcun beneficio: non di quello previsto dalla norma impugnata, perché non assunto direttamente nei ministeri, né tanto meno di quelli relativi al comparto di provenienza, perché non più in servizio presso gli enti locali.

In relazione a quanto precede, la eccezione di incostituzionalità sollevata dal ricorrente non è, pertanto, manifestamente infondata.

Tale questione è altresì rilevante ai fini della decisione del ricorso, in quanto l'illegittimità costituzionale della ripetuta disposizione legislativa comporterebbe l'accoglimento dell'impugnativa proposta.

Di conseguenza, va disposta la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, mandando la segreteria del t.a.r. per gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dell'art. 7 del d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 gennaio 1991, n. 21, nella parte in cui non prevede l'inquadramento nella nona qualifica funzionale del personale di segreteria inquadrato ai sensi della legge 27 aprile 1982, n. 186, assunto nelle amministrazioni di provenienza in esito a concorsi banditi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n. 312, per le qualifiche dell'ex carriera direttiva;

Manda la segreteria del t.a.r. per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati, nonché per la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende nelle more il giudizio in corso.

Così deciso in Napoli, addì 13 aprile e 31 maggio 1994.

Il presidente: BRIGNOLA

Il consigliere: DE MAIO

Il consigliere estensore: DONADONO

95C0147

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

* LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

ABRUZZO

- ◇ CHIETI
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via A. Horto, 21
- ◇ L'AQUILA
LIBRERIA LA LUNA
Viale Persichetti, 9/A
- ◇ LANCIANO
LITOLIBROCARTA
Via Renzetti, 8/10/12
- ◇ PESCARA
COSTANTINI DIDATTICA
Corso V. Emanuele, 146
LIBRERIA DELL'UNIVERSITÀ
Via Galilei (ang. via Gramsci)
- ◇ SULMONA
LIBRERIA UFFICIO IN
Circonvallazione Occidentale, 10
- ◇ TERAMO
CARTOLIBRERIA FANI
Via Carducci, 54

BASILICATA

- ◇ MATERA
MONTEMURRO
Via delle Boccherie, 69
- ◇ POTENZA
LIBRERIA PAGGI ROSA
Via Pretoria

CALABRIA

- ◇ CATANZARO
LIBRERIA NISTICÒ
Via A. Daniele, 27
- ◇ COSENZA
LIBRERIA DOMUS
Via Monte Santo, 51/53
- ◇ PALMI
LIBRERIA IL TEMPERINO
Via Roma, 31
- ◇ REGGIO CALABRIA
LIBRERIA L'UFFICIO
Via B. Buozzi, 23/A/B/C
- ◇ VIBO VALENTIA
LIBRERIA AZZURRA
Corso V. Emanuele III

CAMPANIA

- ◇ ANGI
CARTOLIBRERIA AMATO
Via dei Gotti, 4
- ◇ AVELLINO
LIBRERIA GUIDA 3
Via Vasto, 15
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Corso Europa, 19/D
CARTOLIBRERIA CESA
Via G. Nappi, 47
- ◇ BENEVENTO
LIBRERIA LA GIUDIZIARIA
Via F. Paga, 11
LIBRERIA MASONI
Viale Rettori, 71
- ◇ CASERTA
LIBRERIA GUIDA 3
Via Caduti sul Lavoro, 29/33
- ◇ CAVA DEI TIRRENI
LIBRERIA RONDINELLA
Corso Umberto I, 253
- ◇ ISCHIA PORTO
LIBRERIA GUIDA 3
Via Sogliuzzo
- ◇ NAPOLI
LIBRERIA L'ATENEO
Viale Augusto, 168/170
LIBRERIA GUIDA 1
Via Portalba, 20/23
LIBRERIA GUIDA 2
Via Merilani, 118
LIBRERIA I.B.S.
Salita del Casale, 18.

- LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO
Via Caravita, 30
- LIBRERIA TRAMA
Piazza Cavour, 75
- ◇ NOCERA INFERIORE
LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO
Via Fava, 51
- ◇ SALERNO
LIBRERIA GUIDA
Corso Garibaldi, 142
- EMILIA-ROMAGNA
- ◇ BOLOGNA
LIBRERIA GIURIDICA CERUTI
Piazza Tribunali, 57
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Castiglione, 1/C
EDINFORM S.A.S.
Via Farini, 27
- ◇ CARPI
LIBRERIA BULGARELLI
Corso S. Cebassi, 15
- ◇ CESENA
LIBRERIA BETTINI
Via Vescovade, 5
- ◇ FERRARA
LIBRERIA CENTRALE
Corso Martiri Libertà, 63
- ◇ FORLÌ
LIBRERIA CAPPELLI
Via Lazzaretto, 51
LIBRERIA MODERNA
Corso A. Diaz, 12
- ◇ MODENA
LIBRERIA GOLIARDICA
Via Emilia, 210
- ◇ PARMA
LIBRERIA PIROLA PARMA
Via Farini, 34/D
- ◇ REGGIO EMILIA
LIBRERIA MODERNA
Via Farini, 1/M
- ◇ RIMINI
LIBRERIA DEL PROFESSIONISTA
Via XXII Giugno, 3

- FRIULI-VENEZIA GIULIA
- ◇ PORDENONE
LIBRERIA MINERVA
Piazzale XX Settembre, 22/A
- ◇ TRIESTE
LIBRERIA EDIZIONI LINT
Via Romagna, 30
LIBRERIA TERGESTI
Piazza Borsa, 15 (gall. Tergesteo)
- ◇ UDINE
LIBRERIA BENEDETTI
Via Mercatovecchio, 13
LIBRERIA TARANTOLA
Via Vittorio Veneto, 20

LAZIO

- ◇ FROSINONE
CARTOLIBRERIA LE MUSE
Via Marittima, 15
- ◇ LATINA
LIBRERIA GIURIDICA -LA FORENSE-
Viale dello Statuto, 28/30
- ◇ RIETI
LIBRERIA LA CENTRALE
Piazza V. Emanuele, 8
- ◇ ROMA
LIBRERIA DE MIRANDA
Viale G. Cesare, 51/E-F-G
LIBRERIA GABRIELE MARIA GRAZIA
c/o Pretura Civile, piazzale Ciodio
LA CONTABILE
Via Tuscolane, 1027
LIBRERIA IL TRITONE
Via Tritone, 81/A
L'UNIVERSITARIA
Viale Ippocrate, 98
LIBRERIA ECONOMICO GIURIDICA
Via S. Maria Maggiore, 121

- CARTOLIBRERIA MASSACcesi
Viale Manzoni, 53/C-D
- LIBRERIA MEDICINI
Via Marcantonio Colonna, 68/70
- ◇ SORA
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Abruzzo, 4
- ◇ TIVOLI
LIBRERIA MANNELLI
Viale Mannelli, 10
- ◇ VITERBO
LIBRERIA DE SANTIS
Via Venezia Giulia, 5
LIBRERIA "AR"
Palazzo Uffici Finanziari - Pietrarsa

LIGURIA

- ◇ CHIAVARI
CARTOLERIA GIORGINI
Piazza N.S. dell'Orto, 37/38
- ◇ GENOVA
LIBRERIA GIURIDICA BALDARO
Via XII Ottobre, 172/R
- ◇ IMPERIA
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Viale Matteotti, 43/A-45
- ◇ LA SPEZIA
CARTOLIBRERIA CENTRALE
Viale dei Colli, 5
- ◇ SAVONA
LIBRERIA IL LEGGIO
Via Montenotte, 36/R

LOMBARDIA

- ◇ BERGAMO
LIBRERIA ANTICA E MODERNA
LORENZELLI
Viale Giovanni XXIII, 74
- ◇ BRESCIA
LIBRERIA QUERINIANA
Via Trieste, 13
- ◇ BUSTO ARSIZIO
CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO
Via Milano, 4
- ◇ COMO
LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI
Via Mantova, 15
NANI LIBRI E CARTE
Via Cairoli, 14
- ◇ CREMONA
LIBRERIA DEL CONVEGNO
Corso Campi, 72
- ◇ GALLARATE
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Piazza Risorgimento, 10
LIBRERIA TOP OFFICE
Via Torino, 8
- ◇ LECCO
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Corso Mart. Liberazione, 100/A
- ◇ LODI
LA LIBRERIA
Via Deludente, 32
- ◇ MANTOVA
LIBRERIA ADAMO
Corso Umberto I, 32
- ◇ MILANO
LIBRERIA CONCESSIONARIA
IPZS-CALABRESE
Galleria V. Emanuele, 11-15
- ◇ MONZA
LIBRERIA DELL'ARENGARIO
Via Mapepli, 4
- ◇ PAVIA
GARZANTI EDITORE
Palazzo dell'Università
- ◇ PIACENZA
NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO
Via Quattro Novembre, 180
- ◇ SONDRIO
LIBRERIA ALESSO
Via Caimi, 14

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

- ◇ **VARESE**
LIBRERIA PIROLA DI MITRANO
Via Albuzzo, 8
- ◇ **VERBANIA**
LIBRERIA MARGAROLI
Corso Mameli, 55 - Intra
- MARCHE**
- ◇ **ANCONA**
LIBRERIA FOGLIA
Piazza Cavour, 45/6
- ◇ **ABCOLI PICENO**
LIBRERIA PROSPERI
Largo Crivelli, 8
- ◇ **MACERATA**
LIBRERIA UNIVERSITARIA FLORIANI
Via Don Minzoni, 6
- ◇ **PESARO**
LIBRERIA PROFESSIONALE
Via Mameli, 34
- ◇ **S. BENEDETTO DEL TRONTO**
LA BIBLIOPILA
Viale De Gasperi, 22
- MOLISE**
- ◇ **CAMPOBASSO**
CENTRO LIBRARIO MOLISANO
Viale Manzoni, 81/83
LIBRERIA GIURIDICA D.I.E.M.
Via Capriglione, 42-44
- PIEMONTE**
- ◇ **ALBA**
CASA EDITRICE ICAP - ALBA
Via Vittorio Emanuele, 19
- ◇ **ALESSANDRIA**
LIBRERIA INT LE BERTOLOTTI
Corso Roma, 122
LIBRERIA INT LE BOFFI
Via dei Martiri, 31
- ◇ **ASTI**
LIBRERIA BORELLI
Corso V. Alfieri, 364
- ◇ **BIELLA**
LIBRERIA GIOVANNACCI
Via Italia, 14
- ◇ **CUNEO**
CASA EDITRICE ICAP
Piazza del Galimberti, 10
- ◇ **NOVARA**
EDIZIONI-PIROLA E MODULISTICA
Via Ossia, 32
- ◇ **TORINO**
CARTIERE MILIANI FABRIANO
Via Cavour, 17
- PUGLIA**
- ◇ **ALTAMURA**
LIBRERIA JOLLY CART
Corso V. Emanuele, 18
- ◇ **BARI**
CARTOLIBRERIA QUINTILIANO
Via Arcidiacono Giovanni, 9
LIBRERIA PALDMAR
Via P. Amedeo, 176/B
LATERZA GIUSEPPE & FIGLI
Via Sparano, 182
LIBRERIA FRATELLI LATERZA
Via Crisanzio, 16
- ◇ **BRINDISI**
LIBRERIA PIAZZO
Piazza Vittoria, 4
- ◇ **CERIGNOLA**
VASCIAVEO ORGANIZZAZIONE COMMERCIALE
Via Gubbio, 14
- ◇ **FOGGIA**
LIBRERIA ANTONIO PATIERNO
Via Dante, 21
- ◇ **LECCE**
LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO
Via Palmieri, 30
- ◇ **MANFREDONIA**
LIBRERIA «IL PAPIRO»
Corso Manfredi, 126
- ◇ **MOLFETTA**
LIBRERIA IL GHIGNO
Via Campanella, 24

SARDEGNA

- ◇ **ALGHERO**
LIBRERIA LOBRANO
Via Sassari, 85
- ◇ **CAGLIARI**
LIBRERIA F.LLI DESSI
Corso V. Emanuele, 30/32
- ◇ **IGLESIAS**
LIBRERIA DUOMO
Via Roma, 56/58
- ◇ **ORISTANO**
LIBRERIA CANU
Corso Umberto I, 19
- ◇ **SASSARI**
LIBRERIA AKA
Via Mazzini, 2/E
LIBRERIA MESSAGGERIE SARDE
Piazza Castello, 11

SICILIA

- ◇ **ACIREALE**
CARTOLIBRERIA BONANNO
Via Vittorio Emanuele, 194
LIBRERIA S.G.C. ESSEGICI
Via Garonda, 8/10
- ◇ **AGRIGENTO**
TUTTO SHOPPING
Via Panoramica del Templi, 17
- ◇ **ALCAMO**
LIBRERIA PIPTONE
Viale Europa, 51
- ◇ **CALTANISSETTA**
LIBRERIA SCIASCIA
Corso Umberto I, 111
- ◇ **CASTELVETRANO**
CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA
Via O. Selia, 106/108
- ◇ **CATANIA**
LIBRERIA ARLIA
Via Vittorio Emanuele, 62
LIBRERIA LA PAGLIA
Via Etna, 393
LIBRERIA S.G.C. ESSEGICI
Via F. Risio, 56

- ◇ **ENNA**
LIBRERIA BUSCEMI
Piazza Vittorio Emanuele, 19
- ◇ **GIARRE**
LIBRERIA LA SENORITA
Corso Italia, 132/134
- ◇ **MESSINA**
LIBRERIA PIROLA MESSINA
Corso Cavour, 55
- ◇ **PALERMO**
CARTOLIBRERIA EUROPA
Via Scillì, 66
LIBRERIA CICALA INQUAGGIATO
Via Villafermosa, 28
LIBRERIA FORENSE
Via Maqueda, 185
CARTOLIBRERIA MERCURIO L.I.C.A.M.
Piazza S. G. Bosco, 3
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO
Piazza V. E. Orlando, 15/19
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO
Via Ruggiero Settimo, 37
LIBRERIA FLACCOVIO DARIO
Viale Ausonia, 70
- ◇ **RAGUSA**
CARTOLIBRERIA GIGLIO
Via IV Novembre, 39
- ◇ **S. GIOVANNI LA PUNTA**
LIBRERIA DI LORENZO
Via Roma, 258
- ◇ **TRAPANI**
LIBRERIA LO BUE
Via Cascio Cortese, 8
LIBRERIA GIURIDICA DI SAFINA
Corso Italia, 61

TOSCANA

- ◇ **AREZZO**
LIBRERIA PELLEGRINI
Via Cavour, 42
- ◇ **FIRENZE**
LIBRERIA ALFANI
Via Alfani, 84/86 R

- LIBRERIA MARZOCCO
Via de' Martelli, 22 R
LIBRERIA PIROLA già ETRURIA
Via Cavour, 46 R
- ◇ **GROSSETO**
LIBRERIA SIGNORELLI
Corso Carducci, 9
- ◇ **LIVORNO**
LIBRERIA AMEDEO NUOVA
Corso Amedeo, 23/27
LIBRERIA IL PENTAFOLGIO
Via Firenze, 4/B
- ◇ **LUCCA**
LIBRERIA BARONI ADRI
Via S. Paolino, 45/47
SESTANTE
Via Montanara, 37
- ◇ **MASSA**
LIBRERIA IL MAGGIOLINO
Via S. Pietro, 1
- ◇ **PISA**
LIBRERIA VALLERINI
Via dei Milite, 13
- ◇ **PISTOIA**
LIBRERIA UNIVERSITARIA TURELLI
Via Macalotti, 37
- ◇ **PRATO**
CARTOLIBRERIA GORI
Via Ricasoli, 25
- ◇ **SIENA**
LIBRERIA TICCI
Via Terme, 5/7
- ◇ **VIAREGGIO**
LIBRERIA IL MAGGIOLINO
Via Puccini, 38

TRENTINO-ALTO ADIGE

- ◇ **BOLZANO**
LIBRERIA EUROPA
Corso Italia, 6
- ◇ **TRENTO**
LIBRERIA DISERTORI
Via Diaz, 11

UMBRIA

- ◇ **FOLIGNO**
LIBRERIA LUNA
Via Gramsci, 41
- ◇ **PERUGIA**
LIBRERIA SIMONELLI
Corso Vannucci, 82
LIBRERIA LA FONTANA
Via Sicilia, 53
- ◇ **TERNI**
LIBRERIA ALTEREOCCA
Corso Tacito, 29

VENETO

- ◇ **CONEGLIANO**
CARTOLIBRERIA CANOVA
Corso Mazzini, 7
- ◇ **PADOVA**
IL LIBRACCIO
Via Pontello, 42
LIBRERIA DIEGO VALERI
Via Roma, 114
LIBRERIA DRAGHI
Via Cavour, 17/19
- ◇ **ROVIGO**
CARTOLIBRERIA PAVANELLO
Piazza V. Emanuele, 2
- ◇ **TREVISO**
CARTOLIBRERIA CANOVA
Via Calmaggiore, 31
LIBRERIA BELLUCCI
Viale Montenera, 22/A
- ◇ **VENEZIA**
LIBRERIA GOLDONI
Via S. Marco 4742/43
- ◇ **VERONA**
LIBRERIA GIURIDICA EDITRICE
Via Coste, 5
LIBRERIA GROSSO
Via G. Carducci, 44
LIBRERIA L.E.G.I.S.
Via Adipetto, 43
- ◇ **VICENZA**
LIBRERIA GALLA 1800
Corso Palladio, 11

CANONI DI ABBONAMENTO - 1995

CANONI ABBONAMENTO	ITALIA	ESTERO		ITALIA	ESTERO
Annuale	L. 336.000	L. 672.000	Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni		
Semestrale	L. 205.000	L. 410.000	sedici pagine o frazione	L. 1.400	L. 2.800

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato a: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Roma, sul retro deve essere indicata la causale nonché il codice fiscale o il numero di partita IVA dell'abbonato.

La richiesta di rinvio dei fascicoli non recapitati deve pervenire all'Istituto entro 30 giorni dalla data di pubblicazione. La richiesta deve specificare nominativo, indirizzo e numero di abbonamento.

INSERZIONI - 1995

La pubblicazione dell'inserzione nella *Gazzetta Ufficiale* è prevista il 6° giorno feriale successivo a quello del ricevimento da parte dell'Ufficio Inserzioni.

Per la «Convocazione di assemblee» e per gli «Avvisi d'asta» è necessario che la richiesta di inserzione pervenga all'Ufficio almeno 23 giorni di calendario prima della data fissata per la convocazione di assemblee o per la data dell'asta.

Gli avvisi da inserire nel *Bolettino estrazione titoli* (Supplemento straordinario alla *Gazzetta Ufficiale*) saranno pubblicati alla fine della decade mensile successiva a quella relativa alla data di presentazione.

L'importo delle inserzioni inoltrate per posta deve essere versato sul conto corrente postale n. 387001 - intestato a: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Roma, indicando a tergo del certificato di allibramento la causale del versamento. L'Istituto non risponde dei ritardi causati dall'omissione di tale indicazione.

MODALITÀ

I testi delle inserzioni devono essere redatti su carta da bollo. Nei casi in cui, in forza di legge, è prevista l'esenzione dalla tassa di bollo, deve essere utilizzata la carta uso bollo.

Nei prospetti ed elenchi contenenti numeri (costituiti da una o più cifre), questi devono seguire l'ordine progressivo in senso orizzontale e, per esigenze tipografiche, ogni riga può contenere un massimo di sei numeri.

Le inserzioni, a norma delle vigenti disposizioni di legge in materia, devono riportare la firma leggibile del responsabile della richiesta; il nominativo e la qualifica del firmatario devono essere trascritti a macchina o comunque con carattere stampatello.

Tutti gli avvisi devono indicare la generalità ed il preciso indirizzo del richiedente, nonché il codice fiscale o il numero di partita IVA.

Qualora l'inserzione venga presentata per la pubblicazione da un incaricato diverso dal firmatario, è necessaria delega scritta rilasciata dallo stesso e il delegato deve esibire documento personale valido.

Per gli avvisi giudiziari, è necessario che il relativo testo sia accompagnato da copia del provvedimento emesso dall'Autorità competente, tale adempimento non è indispensabile per gli avvisi già visti dalla predetta autorità.

Per ogni inserzione viene rilasciata regolare fattura. Quale giustificativo dell'inserzione viene inviata per posta ordinaria una copia della *Gazzetta Ufficiale* nella quale è riportata l'inserzione richiesta.

Qualora il richiedente desiderasse ricevere il giustificativo a mezzo lettera raccomandata-espresso, devono essere versate ulteriori L. 6.000 per spese postali.

TARIFE (L*)

ANNUNZI COMMERCIALI

Testata (Riferita alla sola intestazione dell'inserzionista: ragione sociale, indirizzo, capitale sociale, partita IVA, ecc.) Diritto fisso per il massimo di tre righe L. 103.000

Testo: per ogni riga o frazione di riga L. 34.000

ANNUNZI GIUDIZIARI

Testata (Riferita alla sola tipologia dell'inserzione: ammortamento titoli, notifiche per pubblici proclami, cambiamento di nome e cognome, ecc.) Diritto fisso per il massimo di due righe L. 27.000

Testo: per ogni riga o frazione di riga L. 13.000

(*) Nei prezzi indicati è compresa l'IVA 10%

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 Librerie concessionarie indicate nelle pagine precedenti.

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) e presso le librerie concessionarie consegnando gli avvisi a mano, accompagnati dal relativo importo.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1995

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1995
I semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1995 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1995*

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

<p>Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 357.000 - semestrale L. 193.500 <p>Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 65.500 - semestrale L. 46.000 <p>Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della Comunità europea:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 200.000 - semestrale L. 109.000 	<p>Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 65.000 - semestrale L. 45.500 <p>Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 199.500 - semestrale L. 106.500 <p>Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 687.000 - semestrale L. 376.000
--	--

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 1995.

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami»	L. 2.550
Prezzo di vendita di un fascicolo Indici mensili, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L. 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. 81.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L. 7.350

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1995

(Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches fino a 96 pagine cadauna	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L. 4.000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1983. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%

ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 336.000
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 disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una faccetta 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 0 0 5 0 9 5 *

L. 10.400