

1^a SERIE SPECIALE

Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma

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

Anno 136° — Numero 8

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 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 85681**

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 36. Sentenza 6-13 febbraio 1995.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Paesaggio - Regione Campania - Redazione e approvazione del piano territoriale paesistico - Sostituzione dell'amministrazione regionale con il Ministero per i beni culturali e ambientali - Inattività degli organi regionali - Persistenza - Potere spettante allo Stato - Insufficienza della forma dell'atto di disposizione - Ritiro da parte della amministrazione statale - Cessazione della materia del contendere

Pag. 9

N. 37. Ordinanza 6-13 febbraio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Intercettazioni telefoniche - Decisione del g.i.p. sulla richiesta del p.m. avanzata contestualmente all'istanza di archiviazione, volta alla distruzione della documentazione delle intercettazioni effettuate - Applicazione del rito camerale - Questione già esaminata dalla Corte e dichiarata non fondata (v. sentenza n. 463/1994) - Interpretazione della norma non in contrasto con la direttiva n. 41, lett. e), contenuta nell'art. 2 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81 - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., art. 269, secondo comma, ultima proposizione).

(Cost., artt. 3 e 76) » 13

N. 38. Ordinanza 6-13 febbraio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professionisti - Medici - Diritto ad ottenere l'iscrizione nell'albo degli odontoiatri conservando nel contempo l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi - Compatibilità della norma impugnata con le direttive comunitarie in materia - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (v. ordinanze nn. 244/1994, 269, 79 e 8 del 1991, 450, 389 e 78 del 1990 e 152/1987) - Manifesta inammissibilità.

(Legge 31 ottobre 1988, n. 471, art. 1).

(Cost., art. 3) » 15

N. 39. Ordinanza 6-13 febbraio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - G.I.P. - Procedimento per decreto - Impossibilità per il giudice di applicare immediatamente una pena diversa rispetto a quella richiesta dal p.m. con definizione del processo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (cfr. sentenze nn. 376 e 428 del 1993 e ordinanze nn. 434/1993 e 275/1994) - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., art. 459, secondo e terzo comma).

(Cost., art. 97) » 17

N. 40. Ordinanza 6-13 febbraio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendenti dell'Ufficio italiano cambi - Allineamento stipendiale - Eliminazione dall'ordinamento con efficacia retroattiva - Questione già decisa dalla Corte come infondata e manifestamente infondata (v. sentenza n. 6/1994 e ordinanze nn. 105 e 394 del 1994) - Insussistenza di lesione dei giudicati già formati - Manifesta infondatezza.

(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 7, settimo comma, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438).

(Cost., artt. 24, 102, 113 e 125)

Pag. 18

N. 41. Ordinanza 6-13 febbraio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Provvedimenti di contrasto alla attività mafiosa - Possesso ingiustificato di beni di valore sproporzionato all'attività svolta o ai redditi dichiarati - Norma espunta dall'ordinamento in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 48/1994 e all'ordinanza n. 286/1994 - Manifesta inammissibilità.

(D.-L. 8 giugno 1992, n. 306, art. 12-*quinq*ues, secondo comma, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356).

(Cost., artt. 3, 25, secondo comma, e 27)

» 21

N. 42. Ordinanza 6-13 febbraio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti di misure cautelari e di diritto di difesa - Impugnazione di decreto-legge non convertito - Manifesta inammissibilità.

(C.P.P., art. 275, commi 3-*bis* e 3-*ter*; d.-l. 14 luglio 1994, n. 440, art. 2).

(Cost., artt. 2, 3, 77 e 112)

» 22

N. 43. Ordinanza 6-13 febbraio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente (tutela dell') - Riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione - Trattamento sanzionatorio penale - Punibilità - Rilevanza penale del fatto - Mancata conversione del decreto-legge impugnato - Manifesta inammissibilità.

(D.-L. 10 marzo 1994, n. 169, art. 12, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 25 e 117)

» 23

N. 44. Ordinanza 6-13 febbraio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Notaio e archivi notarili - Illeciti disciplinari - Sanzioni - Previsione di ammende per importi irrisori - Estinzione del procedimento disciplinare - Mancato adeguamento dell'ammontare di detti importi - Discrezionalità legislativa - Esigenza di un tempestivo intervento legislativo in materia con rispetto dei criteri generali di ragionevole proporzionalità e adeguatezza indicati dalla giurisprudenza della Corte (vedi sentenze nn. 25 e 341 del 1994, 297/1993 e 409/1989) - Manifesta inammissibilità.

(Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 137).

(Cost., artt. 3 e 97)

» 25

N. 45. Ordinanza 6-13 febbraio 1995.

Rinvio a nuovo ruolo della causa promossa con l'ordinanza 2 luglio 1993 dal pretore di Pisa e iscritta al n. 609 del registro delle ordinanze 1993

Pag. 27

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 gennaio 1995 (del commissario dello Stato per la regione siciliana).

Regione Sicilia - Lavoro (collocamento al) - Formazione professionale - Previsione che, per le finalità di cui all'art. 2, primo comma, della legge regionale 1º settembre 1993, n. 25, l'assessore regionale per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione, è autorizzato, tramite convenzioni, ad utilizzare il personale iscritto all'albo previsto dall'art. 14 della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato rimasto totalmente senza incarico a seguito di contrazione delle attività corsuali, presso enti pubblici per finalità proprie di questi ultimi e per mansioni corrispondenti per livello a quelle possedute negli enti di appartenenza - Previsione, altresì, per dette finalità, che il menzionato assessore è autorizzato ad avvalersi di parte delle disponibilità del capitolo n. 34109 del bilancio della regione (destinato alla gestione dei corsi di formazione professionale) - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di formazione professionale, già disciplinata con legge 6 marzo 1976, n. 24 - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Delibera legislativa regione Sicilia 22 dicembre 1994, art. 2).

[Cost., artt. 3 e 97; statuto regione Sicilia, art. 17, lett. f)]

Pag. 29

N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1º febbraio 1995 (della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Finanza pubblica allargata - Misure di razionalizzazione - Previsione che le disposizioni riguardanti la gestione del rapporto di lavoro contenute nella legge impugnata costituiscano norme di indirizzo per le regioni che provvedono nell'ambito della loro autonomia e capacità di spesa - Divieto di conferimento di incarichi di consulenza, collaborazione e studio al personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, secondo comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, cessato volontariamente dal servizio ed ammissibilità della prosecuzione degli incarichi in corso all'entrata in vigore della legge impugnata con l'obbligo di comunicarne l'esistenza entro sessanta giorni alla Presidenza del Consiglio, Dipartimento della funzione pubblica - Indebita invasione della sfera di competenza della regione in materia di disciplina del personale da essa dipendente - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 383/1994.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 22, trentasettesimo comma, e 25).

(Statuto regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, n. 1)

» 31

N. 3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 1995 (della regione Emilia-Romagna).

Finanza pubblica allargata - Misure di razionalizzazione - Previsione di rigide limitazioni per le regioni nell'assunzione del personale delle u.s.s.l. nonché per le spese relative all'acquisto di beni e servizi - Previsione altresì della libera utilizzazione delle strutture sanitarie private accreditate in luogo di quelle del servizio pubblico e, in via transitoria, dell'accreditamento delle strutture sanitarie attualmente convenzionate - Riapertura ed estensione dei termini del condono edilizio - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici dipendenti dalla regione nonché di assistenza sanitaria ed ospedaliera - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 4, secondo comma, 6, primo e sesto comma, e 39).

(Cost., artt. 3, 32, 97, 117, primo comma, 118, primo comma, e 119)

» 34

4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 1995 (della regione siciliana).

Finanza pubblica allargata - Misura di razionalizzazione - Previsione di rigide limitazioni per le regioni per le spese relative all'acquisto di beni e servizi da destinare alle u.s.s.l., nonché della libera utilizzazione delle strutture sanitarie private accreditate in luogo di quelle pubbliche e, in via transitoria, dell'accreditamento delle strutture sanitarie attualmente convenzionate - Previsione, altresì dell'applicazione alle u.s.s.l. delle disposizioni di cui all'art. 4, ottavo comma, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, con l'obbligo delle regioni di provvedere con risorse proprie agli eventuali disavanzi di gestione delle u.s.s.l. - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera - Incidenza sul diritto alla salute nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 6, primo, quinto e sesto comma, e 10, primo comma).

(Cost., artt. 3, 32 e 97, statuto regione Sicilia, artt. 17 e 19)

Pag. 43

5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 febbraio 1995 (della regione Lombardia).

Finanza pubblica allargata - Misura di razionalizzazione - Previsione: a) dell'obbligo delle regioni di provvedere entro il termine perentorio di sei mesi alla disattivazione e alla riconversione degli ospedali che non raggiungevano alla data del 30 giugno 1994 la dotazione minima di centoventi posti letto, salvo la possibilità per le regioni di autorizzarne il mantenimento in attività in relazione a condizioni territoriali particolari, in specie delle aree montane e delle isole minori, ed in relazione alla densità e distribuzione della popolazione; b) del divieto di assunzioni nelle u.s.s.l. per il primo semestre del 1995 e di assunzioni rigidamente limitate per il successivo semestre; c) della rigida limitazione delle spese per beni e servizi da destinare alle u.s.s.l. - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera - Lesione dell'autonomia finanziaria della regione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1983, 245/1984, 992/1988 e 355 e 357 del 1993.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 3, 4 e 6).

(Cost., artt. 117, 118 e 119)

» 45

6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 febbraio 1995 (della provincia autonoma di Trento).

Finanza pubblica allargata - Misure di razionalizzazione - Riapertura ed estensione dei termini del condono edilizio - Applicazione nel territorio della provincia delle disposizioni relative alle misure dell'oblazione ed ai termini per il versamento della stessa - Indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di edilizia e urbanistica, piani regolatori, tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, tutela del paesaggio, agricoltura e parchi per la protezione della flora e fauna, viabilità, agricoltura e foreste, opere idrauliche e utilizzazione di acque pubbliche.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3, 5, 6, 16, 17, 21 e 24; 9, n. 9; e 16)

» 50

75. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Padova del 1º dicembre 1994.

Pena - Pene detentive brevi - Sanzioni sostitutive - Inapplicabilità, per interpretazione della Corte di cassazione, per i reati militari giudicati dall'autorità giudiziaria militare - Lesione del principio di eguaglianza - Disparità di trattamento per situazioni sostanzialmente identiche - Violazione del principio della funzione della pena - Richiamo alla sentenza n. 279/1987.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 53, modificato dal d.-l. 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296).

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

» 52

N. 76. Ordinanza della pretura di Gorizia, sezione distaccata di Monfalcone, del 15 novembre 1994.

Edilizia e urbanistica - Condonò 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) Pag. 55

N. 77. Ordinanza del pretore di Catania dell'11 ottobre 1994.

Pena - Allontanamento dal luogo di arresto domiciliare - Equiparazione *quoad poenam* all'evasione dal carcere - Previsione di una pena minima edittale di sei mesi di reclusione - Lamentata eccessiva afflittività a fronte del modesto disvalore sociale del fatto - Lesione del principio di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Richiamo ai principi delle sentenze nn. 341/1994 e 394/1993.

(C.P., art. 385, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 27) » 56

N. 78. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Firenze del 10 dicembre 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 - Previsione di arresto facoltativo anche fuori dei casi di flagranza e di applicazione di una delle misure coercitive previste dalla legge anche fuori dei limiti di cui all'art. 280 del c.p.p. - Genericità della norma che non consente di individuare il fatto previsto come reato - Contrasto con il principio di tassatività dei casi in cui l'autorità di P.S. può procedere alla limitazione della libertà personale.

(Legge 28 febbraio 1990, n. 39, art. 7-bis).

(Cost., art. 13, terzo comma) » 58

N. 79. Ordinanza del pretore di Milano del 3 ottobre 1994.

Matrimonio - Divorzio - Assegno dovuto all'ex coniuge ed ai figli - Mancata corresponsione - Reato perseguibile d'ufficio anziché a querela di parte - Disparità di trattamento rispetto al reato previsto ex art. 570 del c.p. e in particolare per situazione identica in relazione al rapporto genitore-figlio - Lesione del principio di ragionevolezza e coerenza per deteriore trattamento, sotto il profilo della tutela penale, riservato ai coniugi divorziati.

(Legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 12-sexies).

(Cost., art. 3) » 60

N. 80. Ordinanza del tribunale militare di Verona del 13 dicembre 1994.

Pena - Pene detentive brevi - Sanzioni sostitutive - Inapplicabilità, per interpretazione della Corte di cassazione, per i reati militari giudicati dall'autorità giudiziaria militare - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto all'imputato di reati comuni.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 53, modificato dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, art. 5).

(Cost., art. 3) » 63

N. 81. Ordinanza del pretore di Grosseto del 4 ottobre 1994.

Reato in genere - Maltrattamento di animali - Lamentata omessa previsione, come comportamento sanzionabile, dell'uccisione immotivata di animali propri - Lesione del principio di eguaglianza rispetto alla previsione come reato del maltrattamento non seguito da morte - Mancato adeguamento al sistema normativo di tutela degli animali e, in particolare, a quello europeo.

(C.P., art. 727).

(Cost., artt. 3 e 10, primo comma)

Pag. 64

N. 82. Ordinanza del pretore di Grosseto dell'11 ottobre 1994.

Inquinamento - Scarichi provenienti da pubbliche fognature che superino limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni, scarichi provenienti da insediamenti produttivi eccedenti limiti di accettabilità delle tabelle di cui alla legge n. 319/1976 o, se recapitano in pubbliche fognature, quelli fissati dall'art. 12, primo comma, n. 2, stessa legge, nonché scarichi che superino i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica persistente e bioaccumulabile - Lamentata depenalizzazione per la prima ipotesi e riduzione della pena per le altre - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggiore severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (direttiva n. 271/1991).

(D.-L. 17 settembre 1994, n. 537, art. 3).

(Cost., artt. 3, 9, 10 e 32)

» 66

N. 83. Ordinanza del pretore di Grosseto dell'11 ottobre 1994.

Inquinamento - Scarichi provenienti da pubbliche fognature che superino limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni, scarichi provenienti da insediamenti produttivi eccedenti limiti di accettabilità delle tabelle di cui alla legge n. 319/1976 o, se recapitano in pubbliche fognature, quelli fissati dall'art. 12, primo comma, n. 2, stessa legge, nonché scarichi che superino i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica persistente e bioaccumulabile - Lamentata depenalizzazione per la prima ipotesi e riduzione della pena per le altre - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggiore severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (direttiva n. 271/1991).

(D.-L. 17 settembre 1994, n. 537, art. 3).

(Cost., artt. 3, 9, 10 e 32)

» 71

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 36

Sentenza 6-13 febbraio 1995

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Paesaggio - Regione Campania - Redazione e approvazione del piano territoriale paesistico - Sostituzione dell'amministrazione regionale con il Ministero per i beni culturali e ambientali - Inattività degli organi regionali - Persistenza - Potere spettante allo Stato - Insufficienza della forma dell'atto di disposizione - Ritiro da parte della amministrazione statale - Cessazione della materia del contendere.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Campania notificati l'11 giugno e il 3 settembre 1994, depositati in Cancelleria il 23 giugno e l'11 settembre 1994, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1994 e del decreto del Presidente della Repubblica del 15 giugno 1994, con i quali è stata disposta la sostituzione dell'amministrazione regionale della Campania con il Ministro per i beni culturali ed ambientali nel compimento degli atti necessari per la redazione e l'approvazione del piano territoriale paesistico nella Regione Campania, ed iscritti ai nn. 21 e 33 del registro conflitti 1994;

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

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avvocato Michele Scudiero per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Campania, con ricorso notificato l'11 giugno 1994 (n. 21/94), ha sollevato nei confronti dello Stato conflitto di attribuzione — con richiesta di sospensione dell'esecutività dell'atto nelle more del giudizio — in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1994, con il quale è stata disposta la sostituzione dell'amministrazione regionale della Campania con il Ministero per i beni culturali e ambientali nel compimento degli atti necessari per la redazione e l'approvazione del piano territoriale paesistico nella Regione Campania.

La ricorrente lamenta la lesione delle proprie competenze in materia urbanistica e ambientale, in quanto l'atto impugnato sarebbe stato adottato in assenza del presupposto della persistente inattività degli organi regionali, necessario per l'esercizio nel settore in esame del potere di sostituzione da parte dello Stato. Dal che la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione.

2. — Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo che l'atto impugnato è stato ritirato a seguito del rilievo formulato dalla Corte dei conti, secondo cui tale atto, ai sensi dell'art. 1, primo comma, lett. ii), della legge 12 gennaio 1991, n. 13, doveva rivestire la forma di decreto del Presidente della Repubblica.

Il resistente fa, quindi, presente che sullo stesso oggetto e con identico contenuto è stato successivamente emanato il decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1994.

3. — In relazione a quest'ultimo decreto la Regione Campania, con ricorso notificato il 3 settembre 1994 (n. 33/94), ha sollevato un nuovo conflitto di attribuzione, con richiesta di sospensione dell'esecutività del provvedimento nelle more del giudizio.

La Regione espone che l'art. 1-bis della legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale) ha imposto alle Regioni, con riferimento ai beni e alle aree elencati all'art. 82, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (come integrato dall'art. 1 della stessa legge n. 431), di sottoporre il loro territorio a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale mediante piani paesistici o piani urbanistico-territoriali da approvarsi entro il 31 dicembre 1986. La stessa normativa — richiamando l'art. 4 del d.P.R. n. 616 citato, e, attraverso di esso, l'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382 — ha riservato al Ministro per i beni culturali e ambientali l'esercizio del potere sostitutivo in ordine all'adozione dei suddetti atti, in caso di inerzia regionale protrattasi oltre il citato termine del 31 dicembre 1986.

Ora, a giudizio della ricorrente, il decreto oggetto del presente conflitto sarebbe stato emanato in assenza del requisito fondamentale della persistente inattività degli organi regionali e, quindi, in violazione del presupposto legale per l'esercizio del potere surrogatorio.

La Regione, infatti, avrebbe adempiuto agli obblighi di intervento imposti dalla legge, dapprima con la delibera adottata dalla Giunta regionale il 5 dicembre 1986, n. 200, recante la proposta di piano territoriale regionale per la tutela paesistico-ambientale (che, peraltro, non ha avuto seguito); poi, con l'approvazione della legge regionale 27 giugno 1987, n. 35, recante il piano urbanistico-territoriale dell'area sorrentino-amalfitana; infine, con l'elaborazione dei piani paesistici di vari ambiti territoriali, fino all'adozione degli stessi da parte della Giunta regionale nel febbraio 1993.

Non sarebbe, invece, imputabile alla volontà della Regione la mancata conclusione dell'iter di approvazione di questi piani, causata dal sopravvenuto sequestro dei relativi atti disposto, nel marzo 1993, dall'autorità giudiziaria nell'ambito di un'inchiesta concernente la convenzione stipulata dalla Regione con la società IRITECNA, per consulenza nella elaborazione dei piani stessi.

Solo tale evento — ed il successivo rigetto dell'istanza di dissequestro avanzata dalla Regione — avrebbe, infatti, impedito alla Regione stessa di ottemperare alle diffide inviate dallo stesso Ministro il 15 settembre 1993 ed il 16 febbraio 1994, sempre ai fini dell'approvazione del piano paesistico regionale.

Pertanto, a giudizio della ricorrente, nella fattispecie non sussisterebbe l'elemento della inattività degli organi regionali e sarebbe, di conseguenza, illegittimo, in quanto privo del presupposto legale, l'intervento sostitutivo disposto con il decreto presidenziale di cui al conflitto in esame.

Lo stesso decreto presidenziale — sempre secondo la ricorrente — risulterebbe, altresì, illegittimo sotto un diverso profilo.

La Regione sostiene, infatti, che — a seguito della mancata registrazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1994, con il quale era stato originariamente disposto l'intervento sostitutivo poi attuato con il decreto presidenziale oggetto del presente conflitto — si sarebbe chiuso il procedimento di sostituzione avviato con la diffida del 15 settembre 1993 e proseguito con la diffida del 16 febbraio 1994. L'emanazione del successivo decreto del Presidente della Repubblica del 15 giugno 1994 avrebbe, pertanto, richiesto — a giudizio della ricorrente — una integrale rinnovazione del procedimento, mediante una nuova istruttoria ed una nuova diffida ad adempiere, in conformità con il principio costituzionale di leale cooperazione.

4. — Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere il rigetto del ricorso.

Il resistente deduce che il decreto impugnato è stato adottato in conseguenza della perdurante assenza degli strumenti regionali di pianificazione, imposti dalla legge n. 431 del 1985, ben oltre la scadenza del termine del 31 dicembre 1986.

La mancata adozione dei piani regionali avrebbe determinato una grave situazione di pericolo per i valori paesistici del territorio campano nonché diffusi fenomeni di abusivismo edilizio, stante la difficoltà di prolungare per un così lungo periodo di tempo la rigida misura cautelare disposta con il decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali del 28 marzo 1985 e consistente nel divieto assoluto di modificazione, fino alla adozione dei piani regionali, dei luoghi tutelati. Tanto che — insiste l'Avvocatura dello Stato — la stessa Regione Campania avrebbe in più occasioni rilasciato autorizzazioni illegittime — annullate poi dal Ministro per i beni culturali e ambientali — ad eseguire opere in violazione del suddetto divieto.

Risulterebbe, perciò, evidente — conclude l'Avvocatura — che il decreto impugnato ha promosso l'intervento sostitutivo dello Stato non tanto per sanzionare un prolungato inadempimento della Regione agli obblighi di legge, quanto per rimuovere gli effetti gravemente pregiudizievoli conseguenti alla omessa pianificazione paesistica regionale. E questo porterebbe ad escludere che l'intervento dello Stato si sia svolto in violazione del principio di leale cooperazione affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Considerato in diritto

1. — Con ricorso n. 21 del 1994, notificato in data 11 giugno 1994, la Regione Campania ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 marzo 1994, mediante il quale è stata disposta la sostituzione dell'amministrazione regionale della Campania con il Ministero per i beni culturali e ambientali nel compimento degli atti necessari per la redazione e l'approvazione del piano territoriale paesistico della stessa Regione.

A seguito del rilievo prospettato dalla Corte dei conti in ordine alla insufficienza della forma di tale atto, l'atto stesso è stato ritirato dall'amministrazione statale e non ha avuto ulteriore corso. In sua sostituzione è stato poi emanato, con identico contenuto, il decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1994.

Nei confronti del ricorso in esame va, pertanto, dichiarata la cessazione della materia del contendere.

2. — Con successivo ricorso n. 33 del 1994, notificato il 3 settembre 1994, la Regione Campania ha sollevato un nuovo conflitto, con istanza di sospensione dell'atto impugnato, in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1994 che, a sua volta, — dopo il ritiro del decreto del Presidente del Consiglio oggetto del precedente conflitto — ha disposto la sostituzione della Regione con il Ministero dei beni culturali e ambientali, sempre ai fini del compimento degli atti necessari per la redazione e l'approvazione del piano territoriale paesistico regionale.

Ad avviso della ricorrente, tale decreto avrebbe leso la sfera delle attribuzioni regionali per aver disposto la sostituzione dell'amministrazione regionale con l'amministrazione statale pur in assenza dei presupposti necessari per l'esercizio di tale potere e cioè senza che nella specie si fosse determinata una persistente inattività da parte degli organi regionali: dal che la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale cooperazione. Pertanto, la Regione ricorrente chiede a questa Corte di voler dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente della Repubblica, di disporre la sostituzione dell'amministrazione regionale della Campania per la redazione ed approvazione del piano territoriale paesistico e, per l'effetto, annullare il d.P.R. 15 giugno 1994.

3. — Il ricorso non è fondato.

Il potere sostitutivo esercitato con il decreto presidenziale di cui è causa trova il suo fondamento nel secondo comma dell'art. 1-bis della legge 8 agosto 1985, n. 431, dove si stabilisce che — decorso inutilmente il termine del 31 dicembre 1986, fissato nel primo comma dello stesso articolo ai fini dell'approvazione da parte delle Regioni dei piani paesistici o dei piani urbanistico-territoriali destinati a sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale i beni e le aree incluse nel vincolo paesistico — il Ministero per i beni culturali e ambientali esercita i poteri di cui agli artt. 4 e 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Tra questi poteri risulta compreso — ai sensi del quarto comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 — anche il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge n. 382 del 22 luglio 1975, dove si prevede che «in caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale».

La ricorrente contesta che, nella specie, fosse maturata una «persistente inattività» degli organi regionali tale da giustificare l'esercizio del potere sostitutivo e, a questo fine, richiama le diverse azioni svolte dalla Regione, a partire dal

1986, in funzione dell'adempimento dell'obbligo di approvazione di una pianificazione paesistica. Senonché tali attività o non sono approdate a risultati conclusivi (come nel caso della delibera di Giunta del 5 dicembre 1986, n. 200) o hanno investito soltanto aree limitate del territorio regionale (come nelle ipotesi della legge regionale n. 35 del 1987, concernente il piano urbanistico-territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, o dei piani paesistici relativi a determinati territori comunali adottati dalla Giunta regionale nel febbraio del 1993).

In ogni caso si è trattato di attività che non sono state in grado di superare il fatto oggettivo dell'assenza di un piano paesistico relativo all'intero territorio regionale a più di sette anni di distanza dalla scadenza del termine fissato dalla legge. La persistenza dell'inattività viene, dunque, in questo caso, a derivare non solo dal comportamento inadeguato tenuto dal soggetto obbligato, ma anche dall'assenza del risultato che la legge imponeva di perseguire e che di fatto — nonostante il tempo trascorso — non è stato realizzato.

Né, su questo piano, può assumere rilievo il fatto che il ritardo nello svolgimento dell'attività richiesta dalla legge sia derivato anche dal sequestro degli elaborati di piano disposto dal giudice penale: a parte il rilievo che il sequestro è intervenuto soltanto nel 1993, resta il fatto che tale elemento, se può concorrere a spiegare, non può certo giustificare il ritardo nell'adempimento in cui sono incorsi gli organi regionali. E questo tanto più ove si consideri che la stessa Regione, dopo il rigetto dell'istanza di dissequestro rivolta al giudice penale ed in risposta alla prima diffida del Ministero per i beni culturali e ambientali, forniva allo stesso Ministero «formale assicurazione» che i piani paesistici della Regione Campania sarebbero stati approvati entro sei mesi dalla data di adozione della delibera della Giunta regionale n. 6564 del 16 novembre 1993 (v. lettera 15 dicembre 1993 del Presidente della Regione al Ministro per i beni culturali e ambientali).

D'altro canto, neppure può essere ragionevolmente contestata allo Stato una violazione del principio di leale cooperazione, nei termini in cui lo stesso è stato ripetutamente richiamato, anche con riferimento al settore in esame, nella giurisprudenza di questa Corte (v. sentt. nn. 151 e 153 del 1986). In proposito basti solo accennare ai ripetuti solleciti (quali emergono anche dalla corrispondenza prodotta in giudizio) nonché al fatto che la Regione è stata per due volte diffidata all'adempimento, con atti rispettivamente in data 15 settembre 1993 e 16 febbraio 1994, adottati a distanza di cinque mesi l'uno dall'altro. Solleciti e diffide che ponevano chiaramente in luce sia i danni per l'economia e per l'ordinato sviluppo urbanistico conseguenti alla mancata approvazione del piano paesistico, (in relazione al protrarsi del blocco dell'attività edilizia ed al dilagare dell'abusivismo), sia i gravi problemi di ordine pubblico collegati al mancato adempimento (segnalati dal Prefetto di Napoli con nota del 9 agosto 1993).

Né si può, infine, condividere la censura prospettata nel ricorso, in base alla quale il ritiro del decreto del Presidente del Consiglio del 3 marzo 1994 e la sua sostituzione con il decreto del Presidente della Repubblica del 15 giugno 1994 avrebbero richiesto una nuova istruttoria ed una nuova diffida. In realtà, il rinnovo di tali incombenzi procedurali, già compiutamente espletati, non si presentava in alcun modo necessario in relazione ad un atto, quale il decreto presidenziale di cui è causa, che, a seguito del rilievo formulato dalla Corte dei conti, doveva limitarsi semplicemente a sanare, senza alcuna modifica sostanziale, il vizio formale rilevato nei confronti del precedente decreto del Presidente del Consiglio, come atto conclusivo del procedimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara:

- a) che spetta allo Stato disporre, mediante il decreto del Presidente della Repubblica del 15 giugno 1994, la sostituzione dell'amministrazione regionale della Campania con il Ministero per i beni culturali e ambientali ai fini del compimento degli atti necessari per la redazione e l'approvazione del piano territoriale paesistico della Regione Campania;
- b) cessata la materia del contendere in ordine al conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Campania in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1994.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il relatore: CHIELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Deposita in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 37

Ordinanza 6-13 febbraio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Intercettazioni telefoniche - Decisione del g.i.p. sulla richiesta del p.m. avanzata contestualmente all'istanza di archiviazione, volta alla distruzione della documentazione delle intercettazioni effettuate - Applicazione del rito camerale - Questione già esaminata dalla Corte e dichiarata non fondata (v. sentenza n. 463/1994) - Interpretazione della norma non in contrasto con la direttiva n. 41, lett. e), contenuta nell'art. 2 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81 - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., art. 269, secondo comma, ultima proposizione).

(Cost., artt. 3 e 76).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 269 del codice di procedura penale promosso con ordinanza emessa il 13 luglio 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Torino nel procedimento penale a carico di Conidi Salvatore iscritta al n. 607 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 1995 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Torino, chiamato a pronunciarsi per la seconda volta, nel procedimento penale per ricettazione instaurato a carico di Salvatore Conidi, sull'istanza, avanzata dal Pubblico ministero contestualmente alla domanda di archiviazione del procedimento, per la distruzione della documentazione magnetica delle intercettazioni telefoniche effettuate sull'utenza dell'indagato, dopo che la Corte di cassazione, annullato il precedente provvedimento di rigetto emesso dallo stesso giudice nelle forme prescritte dall'art. 554 c.p.p. per il provvedimento di archiviazione, gli aveva restituito gli atti per una nuova decisione da assumersi nel rispetto del rito camerale, ha sollevato, con ordinanza emessa il 13 luglio 1994, questione di legittimità costituzionale dell'art. 269 c.p.p., in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'interpretazione dell'art. 269 c.p.p. data dalla Corte di cassazione, secondo la quale la richiesta del Pubblico ministero di distruzione della documentazione relativa all'eseguita intercettazione telefonica obbliga il giudice competente per la decisione a fissare l'udienza in Camera di consiglio, ai sensi dell'art. 127 c.p.p., violerebbe, innanzitutto, i principi stabiliti dalla legge di delega 16 febbraio 1987, n. 81, nell'art. 2, n. 41, nella parte in cui tale direttiva, senza prevedere la fissazione di alcuna udienza al riguardo, esprimerebbe il principio generale dell'obbligatoria conservazione della documentazione delle intercettazioni telefoniche, derogabile soltanto per la tutela della riservatezza degli interessati;

che la stessa interpretazione, inoltre, determinerebbe, nell'ipotesi in cui l'istanza di cancellazione delle registrazioni venisse contestualmente avanzata alla richiesta di archiviazione, una ingiustificata disparità di trattamento, nell'ambito delle persone sottoposte ad indagini preliminari, fra quelle nei cui confronti siano state effettuate intercettazioni telefoniche, le quali verrebbero informate, a causa della obbligatoria fissazione dell'udienza camerale, dell'instaurazione a loro carico di un procedimento penale conclusosi con l'archiviazione, e le persone nei cui confronti non siano state disposte intercettazioni telefoniche;

che il Presidente del Consiglio è intervenuto in giudizio, riportandosi integralmente alle argomentazioni esposte nel proprio atto di costituzione in un altro giudizio relativo ad una questione di legittimità costituzionale del tutto identica a quella in esame:

Considerato che la presente questione di costituzionalità è stata già esaminata da questa Corte, che con la sentenza n. 463 del 1994 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, dell'art. 269, secondo comma, ultima proposizione, c.p.p., nella parte in cui impone l'applicazione del rito camerale disciplinato dall'art. 127 c.p.p. alla decisione del giudice per le indagini preliminari sulla richiesta del pubblico ministero, avanzata contestualmente all'istanza di archiviazione, volta alla distruzione della documentazione attinente a intercettazioni telefoniche;

che nella medesima decisione questa Corte ha affermato che tale interpretazione non risulta in contrasto con la direttiva n. 41, lettera *e*), contenuta nell'art. 2 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81 e, quindi, non viola l'invocato art. 76 della Costituzione, essendo «anzi l'unica compatibile con la salvaguardia dei principi costituzionali», «in dipendenza del fatto che nell'ipotesi in esame vengono in considerazione valori e interessi non diversi da quelli coinvolti nell'ipotesi espressamente contemplata dall'art. 269, c.p.p.» come presupposto per la fissazione dell'udienza camerale, poiché «la decisione giudiziale, da chiunque formulata, relativa alla distruzione del materiale documentale attinente a intercettazioni telefoniche incide in ogni caso sopra un diritto costituzionale — quello alla riservatezza delle proprie comunicazioni — che è stato riconosciuto da questa Corte come un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Costituzione e, in quanto tale, restringibile dall'autorità giudiziaria soltanto nella misura strettamente necessaria alle esigenze di indagine legate al compito primario concernente la repressione dei reati» (v. sentt. nn. 63 del 1994, 81 del 1993, 366 del 1991 e 34 del 1973);

che l'interpretazione denunziata, inoltre, non comporta la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo prospettato dal giudice *a quo*, dal momento che «l'incisione sulla sfera privata, tutelata come diritto costituzionale inviolabile, è un elemento sufficiente a giustificare il diverso trattamento (processuale) delle ipotesi in cui tale incisione sia avvenuta rispetto a quelle in cui non sia occorsa, considerato che la differenziazione del trattamento è strettamente limitata alla decisione sul predetto elemento»;

che l'ordinanza introduttiva del presente giudizio non adduce motivazioni diverse e ulteriori rispetto a quelle già esaminate da questa Corte nella citata decisione n. 463 del 1994;

che, conseguentemente, la questione di legittimità costituzionale oggetto del presente giudizio deve essere dichiarata manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 269, secondo comma, ultima proposizione, c.p.p., sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 38

Ordinanza 6-13 febbraio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professionisti - Medici - Diritto ad ottenere l'iscrizione nell'albo degli odontoiatri conservando nel contempo l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi - Compatibilità della norma impugnata con le direttive comunitarie in materia - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (v. ordinanze nn. 244/1994, 269, 79 e 8 del 1991, 450, 389 e 78 del 1990 e 152/1987) - Manifesta inammissibilità.

(Legge 31 ottobre 1988, n. 471, art. 1).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 31 ottobre 1988, n. 471 (Norme concernenti l'opzione, per i laureati in medicina e chirurgia, per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 12 ottobre 1993 dal Tribunale di Salerno nel procedimento civile vertente tra Sisalli Roberto e l'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della Provincia di Salerno iscritta al n. 533 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1994;

2) ordinanza emessa il 15 aprile 1994 dal Tribunale di Verona nel procedimento civile vertente tra Marchesini Annamaria e l'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della Provincia di Verona iscritta al n. 563 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1994.

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

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 1995 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto che nel corso di un giudizio, instaurato da un medico chirurgo per la dichiarazione del suo diritto ad ottenere l'iscrizione nell'albo degli odontoiatri, conservando nel contempo l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi, il Tribunale di Salerno, con ordinanza emessa il 12 ottobre 1993, ma pervenuta alla Corte il 2 agosto 1994 (reg. ord. n. 533 del 1994), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 31 ottobre 1988 n. 471 (Norme concernenti l'opzione, per i laureati in medicina e chirurgia, per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri), che, prevedendo per i laureati in medicina e chirurgia, immatricolati al relativo corso di laurea negli anni dal 1980-81 fino al 1984-85, la facoltà di optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri entro un determinato periodo di tempo, impedendo loro la contemporanea iscrizione anche all'albo dei medici chirurghi, determinerebbe un'evidente disparità di trattamento rispetto ai medici che, iscritti al relativo corso di laurea in epoca precedente al 28 gennaio 1980 e abilitati all'esercizio della professione medica, sono stati, in virtù della sentenza n. 100 del 1989 di questa Corte, autorizzati a mantenere la doppia iscrizione e a richiedere senza limiti di tempo la iscrizione nell'albo degli odontoiatri senza perdere quella nell'albo dei medici chirurghi, in ciò parificati ai medici specialisti in odontoiatria;

che, nel corso di altro giudizio, il Tribunale di Verona con ordinanza del 15 aprile 1994 (reg. ord. n. 563 del 1994) ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 1 della legge 471 del 1988, «nella parte in cui sottopone al termine di decadenza del 31 dicembre 1991 la facoltà dei laureati in medicina e chirurgia, immatricolati negli anni accademici 1980/1985 di optare per l'iscrizione nell'albo degli odontoiatri ai fini dell'esercizio dell'attività di cui all'art. 2 della legge 24 luglio 1985 n. 409» (ovverosia della professione di odontoiatra);

che nella seconda ordinanza si sostiene che la fattispecie oggetto del giudizio è diversa da quella decisa con la sentenza n. 100 del 1989, giacché sarebbe addirittura di ostacolo alla facoltà di opzione la circostanza del mancato conseguimento dell'abilitazione professionale — richiesta anch'essa dalla norma impugnata — in epoca anteriore alla scadenza del termine del 31 dicembre 1991, con la conseguenza che l'attrice verrebbe discriminata, in modo irragionevole rispetto ad altri soggetti, ai quali la legge riconosce un identico beneficio in relazione ad una medesima situazione di fatto, subordinando poi «il concreto godimento del beneficio all'esercizio di una opzione entro un determinato termine di decadenza», senza considerare che la possibilità di esercizio dell'opzione può dipendere da circostanze del tutto estranee alla posizione di fatto cui è ricollegato il beneficio e del tutto indipendenti dalla volontà del beneficiario;

che è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, richiamando le deduzioni esposte in analogo giudizio, conclusosi con l'ord. n. 244 del 1994 di questa Corte nel senso della manifesta inammissibilità;

che in particolare la difesa dello Stato — dopo aver ricordato che la professione di dentista, separata ed autonoma da quella di medico-chirurgo, è stata istituita in Italia con la legge n. 409 del 1985, emanata in attuazione delle direttive comunitarie nn. 686 e 687 del 1978, relative al reciproco riconoscimento dei diplomi di dentista, per agevolare l'esercizio del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi in questo settore professionale — ha osservato che «sulla legge n. 471 del 1988 la Commissione delle comunità europee ha aperto una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 169 del Trattato, tuttora pendente dinanzi alla Corte di giustizia delle comunità (causa C-40/93)», soggiungendo che «la Commissione contesta che con questa legge la Repubblica italiana ha violato le direttive citate per il fatto di consentire, oltre i limiti temporali inderogabilmente fissati dall'art. 19 della direttiva 78/686/CEE, l'accesso alla professione di dentista a persone prive della formazione professionale richiesta dalla normativa comunitaria, perché in possesso della sola laurea in medicina e non anche del diploma di specializzazione», per cui «questo stato delle cose è certamente non privo di rilevanza ai fini della verifica della costituzionalità, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, della apposizione di un termine per l'esercizio della facoltà di iscrizione all'albo degli odontoiatri» e, in generale, della norma impugnata;

Considerato che nella richiamata ordinanza n. 244 del 1994, con la quale sono state decise questioni identiche a quella ora sollevata dal Tribunale di Salerno (reg. ord. n. 533 del 1994), si osservò che nelle ordinanze di rimessione mancava «ogni cenno di motivazione sul profilo, già esistente al momento della rimessione delle questioni di legittimità costituzionale — e sul quale si sofferma anche l'Avvocatura generale dello Stato nelle citate deduzioni difensive — della compatibilità della norma impugnata con le direttive comunitarie del Consiglio nn. 686 e 687 del 25 luglio 1978 (in Gazzetta ufficiale delle comunità europee n. L 233 del 24 agosto 1978)» e che «tale profilo, attenendo alla operatività della norma oggetto degli incidenti di costituzionalità, investe la rilevanza delle questioni, onde di esso ogni giudice, nel sollevarle, deve farsi carico ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, pena l'inammissibilità delle questioni medesime (ord. nn. 269, 79, 8 del 1991, 450, 389, 78 del 1990, 152 del 1987)»;

che le medesime considerazioni devono essere svolte anche per quanto riguarda la questione sollevata dal Tribunale di Verona (reg. ord. n. 563 del 1994) che investe la stessa norma legislativa, sotto un profilo che — seppur relativo al tempo del conseguimento dell'abilitazione e quindi ad una circostanza temporalmente precedente quella dell'esercizio del diritto di opzione ai fini dell'iscrizione all'albo — presuppone in ogni caso che il giudice si faccia carico della compatibilità della norma di cui deve fare applicazione con la disciplina comunitaria e quindi della operatività della stessa;

che, pertanto, mancando nell'ordinanza di rimessione ogni cenno di motivazione sul punto, la questione è anch'essa manifestamente inammissibile;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1988 n. 471 (Norme concernenti l'opzione, per i laureati in medicina e chirurgia, per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Salerno (reg. ord. n. 533 del 1994) e dal Tribunale di Verona (reg. ord. n. 563 del 1994) con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C0207

N. 39

Ordinanza 6-13 febbraio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - G.I.P. - Procedimento per decreto - Impossibilità per il giudice di applicare immediatamente una pena diversa rispetto a quella richiesta dal p.m. con definizione del processo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (cfr. sentenze nn. 376 e 428 del 1993 e ordinanze nn. 434/1993 e 275/1994) - Manifesta infondatezza.

(C.P.P., art. 459, secondo e terzo comma).

(Cost., art. 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 459, secondo e terzo comma, del codice di procedura penale, promossi con due ordinanze emesse il 17 novembre 1993 dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Parma, iscritte ai nn. 152 e 153 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 1995 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Parma ha sollevato, con due ordinanze di identico contenuto, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dell'art. 459, secondo e terzo comma, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consente al giudice per le indagini preliminari di applicare immediatamente una pena diversa, anche diminuita fino alla metà del minimo editale, oppure superiore, rispetto a quella richiesta dalla pubblica accusa nel procedimento per decreto, con subitanea definizione del processo»;

che, ad avviso del remittente, l'obbligo per il giudice di restituire gli atti al pubblico ministero, nel caso in cui ritenga incongrua la misura della pena indicata nella richiesta, comporta una dinamica «farraginoso», che appesantisce anziché snellire il procedimento, ed incide negativamente nella organizzazione degli uffici giudiziari sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione, con pericolo anche di prescrizione dei reati;

che è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha concluso per l'infondatezza della questione;

Considerato che, concernendo identica questione, i giudizi vanno riuniti e decisi congiuntamente;

che, secondo la ormai costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentt. nn. 376 e 428 del 1993 e ord. nn. 434 del 1993 e 275 del 1994), il principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, alla cui realizzazione l'art. 97 della Costituzione vincola la disciplina dell'organizzazione dei pubblici uffici, pur potendo riferirsi anche agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, mentre è del tutto estraneo al tema dell'esercizio della funzione giurisdizionale, nel suo complesso e in relazione ai diversi provvedimenti che costituiscono espressione di tale esercizio;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 459, secondo terzo comma, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Parma con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C0208

N. 40

Ordinanza 6-13 febbraio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendenti dell'Ufficio italiano cambi - Allineamento stipendiale - Eliminazione dall'ordinamento con efficacia retroattiva - Questione già decisa dalla Corte come infondata e manifestamente infondata (v. sentenza n. 6/1994 e ordinanze nn. 105 e 394 del 1994) - Insussistenza di lesione dei giudicati già formati - Manifesta infondatezza.

(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 7, settimo comma, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438).

(Cost., artt. 24, 102, 113 e 125).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), promosso con ordinanza emessa il 21 gennaio 1994 dal Consiglio di Stato, sezione VI, su ricorso proposto dall'Ufficio Italiano Cambi, contro Scotto Lavina Elvira ed altri iscritta al n. 311 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 231, prima serie speciale dell'anno 1994;

Visto l'atto di costituzione dell'Ufficio Italiano Cambi nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Ritenuto che nel corso del giudizio instaurato con ricorso in appello proposto dall'Ufficio Italiano Cambi contro Scotto Lavina Elvira e altri, tutti dipendenti dell'Ufficio Italiano Cambi, per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio del 31 agosto 1993, n. 1430, il Consiglio di Stato, sezione VI, con ordinanza del 21 gennaio 1994, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, primo e secondo comma, 102, primo comma, 113 e 125 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438 (R.O. n. 311 del 1994);

che nell'ordinanza si espone che i suddetti dipendenti dell'Ufficio Italiano Cambi hanno promosso giudizio di ottemperanza al giudicato formatosi a seguito della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio - Sezione II n. 481 del 24 marzo 1991, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. VI, con decisione del 23 giugno 1992, n. 486, notificata all'Ufficio Italiano Cambi il 10 luglio 1992 e che in base a tali pronunce, in applicazione del principio desunto dall'art. 4, terzo comma, del decreto-legge 27 settembre 1982, n. 681, convertito dalla legge 20 novembre 1982, n. 869, era stato riconosciuto ai ricorrenti il diritto all'allineamento stipendiale della loro retribuzione al migliore trattamento economico spettante ad altri dipendenti dell'Ufficio Italiano Cambi pervenuti alla loro stessa qualifica di funzionari di secondo livello con decorrenza posteriore a quella in cui essi la avevano conseguita in precedenti turni di promozione;

che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sentenza del 31 agosto 1993, n. 1430, ha accolto il ricorso per il giudizio di ottemperanza al giudicato formatosi a seguito delle pronunce suddette e che contro tale richiesta ha proposto ricorso in appello l'Ufficio Italiano Cambi, deducendo la sopravvenuta abrogazione, prima del passaggio in giudicato della decisione di appello del Consiglio di Stato, dell'art. 4 del decreto-legge n. 681 del 1982, convertito dalla legge n. 869 del 1982 e rilevando che tale abrogazione si sarebbe verificata con l'entrata in vigore dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992 n. 359, dal momento che questa norma è stata interpretata dalla disposizione impugnata nel presente giudizio nel senso che dalla suddetta data di entrata in vigore «non possono più essere adottati provvedimenti di allineamento stipendiale, ancorché aventi effetti anteriori all'11 agosto 1992»;

che nell'ordinanza di remissione il Consiglio di Stato, delibando sull'eccezione formulata dall'Ufficio Italiano Cambi, fondata sull'impossibilità di dar corso all'ottemperanza nei confronti di un giudicato che riconosca una posizione giuridica non più compatibile con il quadro normativo sopravvenuto, dubita della legittimità costituzionale della norma impugnata, ritenuta in contrasto con l'art. 24 Cost., dal momento che nessuna norma ordinaria può limitare il diritto di agire in giudizio, garantito dalla Costituzione in ogni fase del processo, e quindi anche attraverso il giudizio di ottemperanza;

che, inoltre, il giudice remittente sostiene nell'ordinanza che la possibilità per le norme innovative di incidere sui giudicati comporta la «contaminazione fra attività rispettive del potere legislativo e del potere giurisdizionale, contraria al disegno costituzionale fondato sul principio della separazione dei poteri», e richiama, in particolare, la sentenza n. 6 del 1994 che, in riferimento alla medesima disposizione impugnata nel presente giudizio ha escluso il suo «carattere lesivo di giudicati già formati o di preclusione di qualsiasi strumento di tutela giurisdizionale»;

che, infine, il giudice *a quo* osserva che neppure la cura di qualsiasi altro interesse pubblico, quale quello di salvaguardia della finanza pubblica, potrebbe essere invocato per affermare la legittimità costituzionale della norma impugnata, dal momento che a tale salvaguardia devono concorrere tutti i cittadini, in ragione della loro capacità contributiva;

che nel giudizio davanti alla Corte hanno spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione sollevata sia dichiarata infondata, e l'Ufficio Italiano Cambi, per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile e, in subordine, infondata;

Considerato che la Corte con la sentenza n. 6 del 1994 e con le ordinanze nn. 105 e 394 del 1994 ha già dichiarato, nella prima pronuncia, infondata e, nelle successive, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438:

che nelle pronunce richiamate la Corte ha ribadito sia la «intrinseca irrazionalità» dell'istituto dell'allineamento stipendiale, tale da giustificare la sua eliminazione dall'ordinamento con efficacia retroattiva, sia l'affermazione secondo la quale la disposizione impugnata nel presente giudizio «non ha sottratto ai ricorrenti alcun strumento di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della pubblica amministrazione, né ha menomato l'autonomia riconosciuta al potere giurisdizionale nell'applicazione del diritto oggettivo ai fini della definizione delle singole controversie»;

che il giudice remittente ha riproposto la questione di costituzionalità dell'art. 7, comma 7 del decreto-legge n. 384 del 1992, in riferimento agli artt. 24, 102, 113 e 125 della Costituzione, sostenendo che la norma impugnata risulta lesiva di giudicati già formati e comporta la illegittima «contaminazione» fra le rispettive attività del potere legislativo e del potere giudiziario;

che la norma impugnata, come si evince dalla sua stessa formulazione letterale riferita ai «provvedimenti» di allineamento stipendiale, non risulta suscettibile di ledere eventuali giudicati già formati — la cui concreta esistenza resta rimessa alla valutazione del giudice di merito — e che la Corte, nella richiamata sentenza n. 6 del 1994 ha adottato questa interpretazione, quando ha riconosciuto che in base a circostanze di fatto possono verificarsi disparità di trattamento tra coloro che hanno potuto acquisire l'allineamento a causa della formazione di giudicati che riconoscano tale diritto e gli altri soggetti aventi diritto, che, pur trovandosi in posizione identica ai primi, non possono più giovare di tale vantaggio retributivo, affermando, peraltro, che neppure tali disparità giustificano «la sopravvivenza, sia pure limitata, di un istituto che si è voluto espungere radicalmente dall'ordinamento proprio in relazione alla sua intrinseca irrazionalità ed agli effetti sperequativi che andava determinando»;

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale all'esame di questa Corte va dichiarata manifestamente infondata;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, sollevata, in riferimento agli artt. 24, 102, 113 e 125 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 6 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il relatore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 41

Ordinanza 6-13 febbraio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Provvedimenti di contrasto alla attività mafiosa - Possesso ingiustificato di beni di valore sproporzionato all'attività svolta o ai redditi dichiarati - Norma espunta dall'ordinamento in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 48/1994 e all'ordinanza n. 286/1994 - Manifesta inammissibilità.

(D.-L. 8 giugno 1992, n. 306, art. 12-*quinquies*, secondo comma, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356).

(Cost., artt. 3, 25, secondo comma, e 27).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12-*quinquies*, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, promosso con ordinanza emessa il 18 dicembre 1993 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Firenze sulla richiesta proposta da Saccà Davide ed altri, iscritta al n. 405 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 1995 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*quinquies*, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;

Considerato che questa Corte, con sentenza n. 48 del 1994, successiva alla pronuncia della ordinanza di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-*quinquies*, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e che pertanto, essendo stata la norma oggetto di impugnativa espunta dall'ordinamento, la relativa questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile (v. da ultimo ordinanza n. 286 del 1994);

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-quinquies, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di

contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Firenze con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: VASSALLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C0210

N. 42

Ordinanza 6-13 febbraio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti di misure cautelari di diritto di difesa - Impugnazione di decreto-legge non convertito - Manifesta inammissibilità.

(C.P.P., art. 275, commi 3-bis e 3-ter; d.l. 14 luglio 1994, n. 440, art. 2).

(Cost., artt. 2, 3, 77 e 112).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 275, commi 3-bis e 3-ter, del codice di procedura penale e dell'art. 2 del decreto-legge 14 luglio 1994, n. 440 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa), promossi con ordinanze emesse il 16 luglio 1994 (n. 2 ordinanze) e il 18 luglio 1994 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale per i minorenni di Bari, il 18 luglio 1994 dal Pretore di Asti e il 15 luglio 1994 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ivrea nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Caputo Gaetano, Berlingiero Bruno, Milenkovic Rosida ed altri, Scalinci Robertino, Carbone Lorenzo ed altri, iscritte ai nn. 629, 630, 631, 650 e 696 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* nn. 43, 45, 49, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 1995 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale per i minorenni di Bari con due ordinanze del 16 luglio 1994 e con un'ordinanza del 18 luglio 1994 ed il Pretore di Asti con ordinanza del 18 luglio 1994, hanno sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 275, commi 3-bis e 3-ter, del codice di procedura penale, come introdotti dall'art. 2 del decreto-legge 14 luglio 1994, n. 440 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa);

e che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ivrea con ordinanza del 15 luglio 1994 ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 112 e 77 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 2 del decreto-legge 14 luglio 1994, n. 440;

Considerato che le ordinanze sottopongono alla Corte questioni identiche o analoghe, donde la riunione dei relativi giudizi;

che il decreto-legge 14 luglio 1994, n. 440, non è stato convertito in legge, come risulta dal comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 169 del 21 luglio 1994, e che, pertanto, in conformità della giurisprudenza di questa Corte (vedi, da ultimo, ordinanza n. 430 del 1994), le questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 275, commi 3-bis e 3-ter, del codice di procedura penale, e dell'art. 2 del decreto-legge 14 luglio 1994, n. 440 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 77 e 112 della Costituzione, dal Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale per i minorenni di Bari, dal Pretore di Asti e dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ivrea con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: VASSALLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C0211

N. 43

Ordinanza 6-13 febbraio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente (tutela dell') - Riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione - Trattamento sanzionatorio penale - Punibilità - Rilevanza penale del fatto - Mancata conversione del decreto-legge impugnato - Manifesta inammissibilità.

(D.-L. 10 marzo 1994, n. 169, art. 12, terzo comma).

(Cost., artt. 3, 25 e 117).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, terzo comma, del decreto-legge 10 marzo 1994, n. 169 (Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione), promosso con ordinanza emessa il 22 aprile 1994 dal Pretore di Verona, sezione distaccata di Legnago, nel procedimento penale a carico di Luciano Spedo, iscritta al n. 423 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Ritenuto che nel corso di un procedimento penale a carico di Luciano Spedo — imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 25, primo comma, del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, per avere effettuato attività di trasporto di inerti destinati ad essere riutilizzati nell'ambito di un cantiere senza l'autorizzazione prevista dall'art. 6, lettera d), dello stesso decreto — il Pretore di Verona, sezione distaccata di Legnago, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, terzo comma, del decreto-legge 10 marzo 1994, n. 169 (Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione);

che la norma denunciata stabilisce che non è punibile chiunque, prima della data di entrata in vigore del decreto-legge, ha commesso un fatto previsto come reato dal d.P.R. n. 915 del 1982 e successive modifiche ed integrazioni, nell'esercizio di attività qualificate come operazioni di raccolta e trasporto, stoccaggio, trattamento o pretrattamento, recupero o riutilizzo di residui, nei modi e nei casi previsti ed in conformità alle disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 26 gennaio 1990 ovvero di norme regionali;

che, ad avviso del giudice rimettente, questa disposizione, condizionando il venir meno della rilevanza penale del fatto, disposto in via generale dal successivo quarto comma, al rispetto del decreto ministeriale 26 gennaio 1990 ovvero di leggi regionali, contrasterebbe con vari parametri costituzionali: con l'art. 25, in quanto il principio di non ultrattività del precetto penale abrogato esigerebbe che vadano esenti da pena tutte le condotte di smaltimento dei rifiuti che, secondo il decreto-legge posteriore, non costituiscono più reato; con l'art. 3, giacché diverse sono le indicazioni contenute nel decreto ministeriale 26 gennaio 1990 (tra l'altro annullato da questa Corte in sede di conflitto di attribuzione con la sentenza n. 512 del 1990) rispetto agli adempimenti prescritti dal decreto-legge; con l'art. 117, perché far dipendere la non punibilità dei comportamenti di smaltimento delle materie prime secondarie dall'osservanza di leggi regionali violerebbe il principio di riserva di legge statale in materia penale;

che nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata;

Considerato che il decreto-legge 10 marzo 1994, n. 169 non è stato convertito in legge entro il termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione, come risulta dal comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 107, serie generale, del 10 maggio 1994;

che pertanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte (da ultimo ordinanze n. 426 e 322 del 1994), la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, terzo comma, del decreto-legge 10 marzo 1994, n. 169 (Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 117 della Costituzione, dal Pretore di Verona, sezione distaccata di Legnago, con ordinanza emessa il 22 aprile 1994.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Deposita in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C0212

N. 44

Ordinanza 6-13 febbraio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Notaio e archivi notarili - Illeciti disciplinari - Sanzioni - Previsione di ammende per importi irrisori - Estinzione del procedimento disciplinare - Mancato adeguamento dell'ammontare di detti importi - Discrezionalità legislativa - Esigenza di un tempestivo intervento legislativo in materia con rispetto dei criteri generali di ragionevole proporzionalità e adeguatezza indicati dalla giurisprudenza della Corte (vedi sentenze nn. 25 e 341 del 1994, 297/1993 e 409/1989) - Manifesta inammissibilità.

(Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 137).

(Cost., artt. 3 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 137 della legge 16 febbraio 1913 n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), promossi con tre ordinanze emesse il 21 marzo 1994 dal tribunale di Pordenone nei procedimenti disciplinari nei confronti di Pascatti Giovanni, Corsi Maurizio e Guarino Aldo, rispettivamente iscritte ai nn. 313, 314, 315 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 1995 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Ritenuto che nel corso di procedimenti disciplinari a carico di alcuni notai, il tribunale di Pordenone, con tre ordinanze di identico contenuto, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 137 della legge 16 febbraio 1913 n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili) nella parte in cui prevede, a titolo di sanzione disciplinare, al primo comma, l'ammenda da L. 40 a L. 400, ed al secondo

comma, l'ammenda da L. 400 a L. 3.200; tale previsione sanzionatoria comporta che il quarto del massimo dovuto per la estinzione del procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 151 della legge notarile ammonterebbe, rispettivamente, alla somma di L. 100 e di L. 800;

che a parere del rimettente tale importo costituisce un'entità pecuniaria «meno che simbolica ed insignificante», tanto che tutta una serie di obblighi di comportamento imposti dall'esercizio delle funzioni notarili, più gravi di altri puniti con il semplice avvertimento o la censura, rimane di fatto sprovvista di doverosa sanzione;

che il mancato adeguamento dell'ammontare delle sanzioni disciplinari determina la disparità di trattamento, sia con riguardo alle sanzioni di natura morale, sia rispetto ai provvedimenti disciplinari di altre categorie di professionisti, e viene ad alterare la logicità, coerenza e ragionevolezza dell'intero sistema sanzionatorio istituito dalla citata legge notarile n. 89 del 1913;

che si verifica altresì la violazione dell'art. 97 della Costituzione, in quanto solo un coerente ed efficace sistema sanzionatorio sarebbe idoneo a garantire, in funzione inibitoria di prevenzione generale, un corretto ed efficiente svolgimento della importante funzione pubblica certificativa attribuita al notariato;

che nel giudizio avanti alla Corte costituzionale nessuna delle parti private si è costituita, né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri;

Considerato che la misura delle sanzioni pecuniarie previste dalla legge notarile n. 89 del 1913, aumentata solo con decreto-legge n. 528 del 1948, non è stata successivamente adeguata come è avvenuto per gli onorari professionali, e di essa è stata dal giudice *a quo* evidenziata l'estrema irrisorietà;

che, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 689 del 1981, la rivalutazione delle sanzioni amministrative pecuniarie prevista dall'art. 10 della stessa legge non si applica alle violazioni disciplinari;

che tale situazione rappresenta uno dei diversi aspetti della predetta legge notarile del 1913 per i quali è mancato un diligente adeguamento a quanto emerso nel lungo tempo decorso, ma che ora è preso in considerazione da progetti di revisione in corso di elaborazione;

che, tuttavia, in ordine alla denunciata irrisorietà della misura delle sanzioni pecuniarie, non è dato alla Corte modificare tale misura sostituendo la propria valutazione a quella che spetta al legislatore nelle discrezionali scelte sia per la determinazione dei precetti, sia quanto al tipo che alla entità delle rispettive sanzioni;

che il tempestivo intervento legislativo dovrà comunque rispettare i criteri generali di ragionevole proporzionalità e adeguatezza indicati dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 25 e 341 del 1994; 297 del 1993; 409 del 1989);

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 137 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione dal Tribunale di Pordenone con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: SANTOSUSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 45

Ordinanza 6-13 febbraio 1995

Rinvio a nuovo ruolo della causa promossa con l'ordinanza 2 luglio 1993 dal pretore di Pisa e iscritta al n. 609 del registro delle ordinanze 1993.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Considerato che all'udienza del 13 dicembre 1994 è stata discussa la causa promossa con l'ordinanza 2 luglio 1993 dal Pretore di Pisa, iscritta al n. 609 del registro ordinanze 1993, Giudice relatore prof. Luigi Mengoni;

Rilevato che il 14 gennaio 1994 è cessato dalla carica e dall'esercizio delle funzioni il prof. Gabriele Pescatore, vice presidente di questa Corte e componente del collegio nell'udienza sopra indicata;

che a tale data non era stata ancora adottata la decisione nella causa suddetta;

Ritenuto che la causa sopra indicata deve essere rinviata a nuovo ruolo dato che — ai sensi degli artt. 16 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte — le decisioni devono essere deliberate in camera di consiglio da tutti i giudici presenti alle udienze.

PER QUESTI MOTIVI**LA CORTE COSTITUZIONALE**

Dispone il rinvio della suddetta causa a nuovo ruolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

Il Presidente e redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 febbraio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C0214

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 gennaio 1995
(del commissario dello Stato per la regione siciliana)*

Regione Sicilia - Lavoro (collocamento al) - Formazione professionale - Previsione che, per le finalità di cui all'art. 2, primo comma, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25, l'assessore regionale per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione, è autorizzato, tramite convenzioni, ad utilizzare il personale iscritto all'albo previsto dall'art. 14 della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato rimasto totalmente senza incarico a seguito di contrazione delle attività cursuali, presso enti pubblici per finalità proprie di questi ultimi e per mansioni corrispondenti per livello a quelle possedute negli enti di appartenenza - Previsione, altresì, per dette finalità, che il menzionato assessore è autorizzato ad avvalersi di parte delle disponibilità del capitolo n. 34109 del bilancio della regione (destinato alla gestione dei corsi di formazione professionale) - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di formazione professionale, già disciplinata con legge 6 marzo 1976, n. 24 - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Delibera legislativa regione Sicilia 22 dicembre 1994, art. 2).

[Cost., artt. 3 e 97; statuto regione Sicilia, art. 17, lett. f)].

L'Assemblea regionale siciliana, nella seduta del 22 dicembre 1994, ha approvato il disegno di legge n. 726/Norme stralciate dal titolo «Integrazioni all'art. 14 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27, e all'art. 2 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25, in materia di formazione professionale», pervenuto il 27 dicembre 1994 a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello statuto speciale.

L'Assemblea regionale siciliana, nel perseverare in una prassi più volte censurata da questo ufficio in occasione di ricorsi avverso disposizioni legislative approvate senza il prescritto necessario approfondimento in seno alle competenti commissioni permanenti ed inserite nel corpo di disegni di legge attinenti a materie estranee ed eterogenee, ha introdotto, a seguito di un emendamento presentato estemporaneamente dal Governo, l'art. 2 che di seguito si riporta:

«1. — Per le finalità dell'art. 2, comma 1, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25, l'assessore regionale per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione è autorizzato, tramite convenzioni, ad utilizzare il personale iscritto all'albo previsto dall'art. 14 della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato rimasto totalmente senza incarico a seguito di contrazione delle attività cursuali, presso enti pubblici per finalità proprie di questi ultimi e per mansioni corrispondenti per livello a quelle possedute negli enti di appartenenza, mantenendo il trattamento giuridico ed economico già acquisito nel settore della formazione.

2. — Per le finalità del presente articolo l'assessore regionale per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione è autorizzato ad avvalersi di parte delle disponibilità del capitolo 34109 del bilancio della Regione».

La soprariferita disposizione suscita rilievi di natura costituzionale, sotto il profilo del mancato rispetto dei principi di cui agli articoli 3 e 97 Cost. e dell'art. 17 lett. f) dello statuto sociale.

La disposizione testè approvata ha già costituito oggetto, nell'arco di poco meno di un anno, di ben tre interventi del legislatore siciliano che anziché premurarsi di dare un'esautiva ed organica disciplina della formazione professionale da più parti auspicata e più volte preannunciata come imminente, ha adottato l'ennesima norma-tampone destinata esclusivamente a garantire gli attuali livelli occupazionali degli oltre 6.000 addetti alla formazione professionale.

Alla vigilia del deposito della recente sentenza n. 437 di codesta ecc.ma Corte, con cui sono stati accolti i ricorsi n. 13 e n. 30 del 1994, entrambi concernenti norme che prevedevano provvidenze particolari in favore del personale addetto alla formazione professionale in momentaneo stato di inattività, l'Assemblea ripropone nella sostanza analogo intervento che, a giudizio di questo Ufficio, al pari dei precedenti non supera il vaglio di legittimità costituzionale in quanto presenta i medesimi vizi censurati con le citate impugnative.

È, infatti, mero artificio lessicale fare riferimento sia all'istituto delle convenzioni che il competente assessorato è autorizzato a stipulare, sia l'espressione «contrazione delle attività corsuali» che costituisce il presupposto per l'inserimento dei lavoratori interessati nella struttura degli «enti pubblici», in modo così assolutamente generico individuati.

La previsione legislativa lascia, invece, con ogni verosimiglianza presumere che si siano volute riproporre le 4 ipotesi di inattività degli enti gestori la formazione professionale invocate a sostegno dei due precedenti interventi legislativi, ipotesi che vengono ora formulate in maniera ancor più vasta e generica.

A nulla vale, al fine di superare il giudizio di codesta Corte, la previsione che le unità di personale in questione, per mantenere la corresponsione del trattamento economico loro spettante, siano utilizzate in attività lavorativa e per mansioni corrispondenti al livello posseduto presso l'ente di appartenenza negli enti pubblici (si presume dipendenti dalla regione).

Il legislatore regionale, nel ritenere preminente la garanzia degli attuali livelli occupazionali degli operatori nel settore in questione, traslascia di tenere nel debito conto il fine pubblico della corretta gestione delle risorse umane e finanziarie della regione, e conseguentemente del buon andamento della pubblica amministrazione, autorizzando eufemisticamente l'assessore preposto al ramo a stipulare convenzioni, senza specificare né le effettive esigenze di servizio e di organico degli enti indicati, come sopra detto, in modo del tutto generico e destinati ad accogliere il personale in questione, né tantomeno le professionalità acquisite e proprie di quest'ultimo, che attengono a tutt'altra sfera di attività lavorativa.

Risulta, invece, difficile riscontrare quale utilità, in termini di efficienza della p.a., gli enti pubblici possano ricavare nell'esercizio dei propri compiti, attinenti in prevalenza a materia amministrativa e/o di carattere ausiliario e strumentale, dall'avvalimento di soggetti in possesso di esperienze lavorative in un settore totalmente diverso, quale quello dell'attività formativa.

La disposizione è pertanto priva, per la sua genericità, di criteri cui l'assessore si deve attenere nella stipula delle convenzioni e nella conseguente scelta delle unità da avviare alla nuova occupazione.

Il legislatore omette, infatti, di definire precise e puntuali modalità per la selezione del personale nonché di indicare i criteri in base ai quali valutare le priorità per il relativo inserimento negli enti pubblici.

Ciò induce a ritenere che indistintamente tutto il personale potrebbe essere trasfuso nelle strutture amministrative della regione, peraltro notoriamente pletoriche, con grave ed indubbio nocumento per le esigue finanze regionali.

L'onere finanziario derivante dal provvedimento *de quo* verrebbe, inoltre, a ricadere sullo stanziamento destinato in via generale alla gestione dei corsi di formazione professionale inseriti nella programmazione di settore, arrecando così oltre tutto in ingiusto pregiudizio alla collettività fruitrice del suddetto servizio, in favore di una ristretta categoria di lavoratori, intaccando sensibilmente risorse da destinare al finanziamento della tanto attesa legge organica di settore.

La previsione del beneficio in parola non può ritenersi giustificata dal richiamo alle finalità di cui all'art. 2, comma 1, della l.r. 1º settembre 1993, n. 25. Da tale norma, invece, non può farsi derivare il riconoscimento di una sorta di diritto soggettivo, così come asserito dalla regione, in favore degli operatori della formazione professionale alla continuità, in ogni caso e ad ogni condizione, dell'attività lavorativa ed il conseguente mantenimento del trattamento economico.

La disposizione in parola, piuttosto, come implicitamente riconosciuto da codesta ecc.ma Corte con la citata sentenza n. 437/1994, va intesa come rivolta agli enti gestori il servizio, giusta anche il collegamento con la previsione del secondo comma del medesimo articolo, in quanto se effettivamente cogente per l'amministrazione regionale configurerebbe un anamalo ed atipico istituto di garanzia del posto di lavoro che, per la ristrettezza del numero di beneficiari, violerebbe il principio della uniformità di trattamento, in assenza di analoghe misure della legislazione nazionale di riferimento, cui il legislatore siciliano è tenuto a conformarsi (art. 17, lett. f) dello statuto speciale).

In proposito, alla luce delle considerazioni esposte non appare più sostenibile l'argomentazione addotta dalla difesa della regione in occasione delle precedenti impugnative, secondo cui l'iniziativa del legislatore trarrebbe spunto dalla prospettiva di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, nell'intento di evitare la dispersione del patrimonio di professionalità acquisito dal personale in questione.

Se questo fosse realmente lo scopo perseguito dal legislatore, risulterebbe di palmare evidenza l'incongruenza della disposizione *de qua*, che prevede l'utilizzazione di detto personale per compiti e mansioni diversi da quelli attinenti alla professionalità che s'intende salvaguardare (le finalità sono, infatti, proprie degli enti riceventi).

A ciò aggiunge la circostanza, come prima cennato, che per il finanziamento dell'iniziativa vengono destinate, suppire parzialmente, le disponibilità del cap. 34109 relativo alle spese per la gestione dei corsi di formazione professionale, sottraendo così nella realtà, come già rilevato, risorse ed energie al settore che si intende in un prossimo futuro potenziare e promuovere.

Dalle motivazioni testé addotte emerge, dunque, che l'effettiva e unica finalità perseguita dalla norma oggetto di censura è preminentemente assistenziale e, pertanto, esorbita dalla competenza del legislatore siciliano in materia di assistenza sociale, tanto più che essa si configura come disciplina non contingente bensì di efficacia non limitata nel tempo.

Vieppiù la possibilità di impiego *tout court*, in assenza di preesistenti ed individuate necessità degli enti pubblici destinatari delle stipulande convenzioni, rivela l'intento di giustificare, in ogni caso, il notevole esborso di denaro pubblico senza il documentato interesse dell'amministrazione ad assumere i connotati di «ammortizzatore sociale», la cui natura è del tutto anomala e difforme dai corrispondenti istituti previsti dalla vigente legislazione nazionale.

P. Q. M.

e con riserva di presentare memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto dott. Vittorio Piraneo, commissario dello Stato per la regione siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello statuto sociale, con il presente atto impugna l'art. 2 del disegno di legge n. 726/norme stralciate dal titolo «Integrazioni all'art. 14 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27 e all'art. 2 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25, in materia di formazione professionale», approvato dall'assemblea regionale siciliana nella seduta del 22 dicembre 1994, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione nonché dell'art. 17, lett. f), dello statuto speciale.

Palermo, addì 2 gennaio 1995

Il commissario dello Stato per la regione siciliana: prefetto VITTORIO PIREANO

95C0109

N. 2

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° febbraio 1995
(della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)*

Finanza pubblica allargata - Misure di razionalizzazione - Previsione che le disposizioni riguardanti la gestione del rapporto di lavoro contenute nella legge impugnata costituiscano norme di indirizzo per le regioni che provvedono nell'ambito della loro autonomia e capacità di spesa - Divieto di conferimento di incarichi di consulenza, collaborazione e studio al personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, secondo comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, cessato volontariamente dal servizio ed ammissibilità della prosecuzione degli incarichi in corso all'entrata in vigore della legge impugnata con l'obbligo di comunicarne l'esistenza entro sessanta giorni alla Presidenza del Consiglio, Dipartimento della funzione pubblica - Indebita invasione della sfera di competenza della regione in materia di disciplina del personale da essa dipendente - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 383/1994.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 22, trentasettesimo comma, e 25).

(Statuto regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, n. 1).

Ricorso proposto dalla regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del presidente della giunta regionale dott.ssa Alessandra Guerra, rappresentata e difesa — come da procura in calce e delibera della giunta regionale 25 gennaio 1995 n. 315 — dall'avv. Renato Fusco, avvocato della regione, e dal prof. avv. Sergio Pannunzio del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Borghese n. 3, ricorrente; contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio in carica, rappresentata e difesa *ex lege* dall'avvocatura generale dello Stato, resistente, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 22 trentasettesimo comma e dell'art. 25 della legge 23 dicembre 1994 n. 724, concernente «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» (pubblicata su *Gazzetta Ufficiale* 30 dicembre 1994 n. 174), in quanto violativi dell'art. 4, n. 1 dello statuto di autonomia della regione, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

1. — Con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 veniva approvato lo statuto di autonomia della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 4, n. 1, di detta legge costituzionale attribuiva alla competenza legislativa primaria ed esclusiva la materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e lo statuto giuridico ed economico del personale ad essi addetto».

2. — Com'è noto, con l'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, il Governo della Repubblica veniva delegato ad emanare uno o più decreti legislativi «diretti al contenimento, alla razionalizzazione ed al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione»; nel rispetto dei principi e criteri direttivi elencati nello stesso articolo.

Il secondo comma di detto art. 2 espressamente prevedeva che «le disposizioni del presente articolo e dei decreti legislativi, in esso previsti, costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione; soprattutto — per quel che interessa nella presente impugnativa — che i principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo costituiscono, altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

In attuazione dell'attribuita delega, il governo emanava poi il decreto-legge 3 febbraio 1993, n. 29, concernente «Razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421».

Dall'emanato d.-lgs. n. 29/1993 assumono rilievo particolare:

L'art. 1, primo comma, laddove si stabiliva che le disposizioni dello stesso decreto legislativo «disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;

L'art. 2, secondo comma, nel quale si individuavano le «amministrazioni pubbliche» destinatarie delle disposizioni, includendovi espressamente le regioni;

L'art. 2, terzo comma, con cui si ribadiva quanto già sancito dall'art. 2, secondo comma, della legge delega n. 421/1992, puntualizzandosi che le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione; e che «i principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421 costituiscono, altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

Per completezza di illustrazione si evidenzia che, ad integrazione correttiva del d.-l. n. 29/1993 (giusta la previsione dell'art. 2, quinto comma, della legge n. 421/1992), veniva poi emanato il d.-l. 10 novembre 1993 n. 479 concernente appunto «Disposizioni correttive del d.-l. 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego».

Del tutto incongruamente, rispetto alla tutela delle competenze esclusive in materia attribuite alle regioni e province ad autonomia differenziata, l'art. 3, terzo comma, di detto decreto legislativo (sostitutivo dell'art. 13 del d.-lgs. n. 29/1993 medesimo) con riferimento alla nuova disciplina del personale dirigenziale stabiliva che le «regioni a statuto speciale e le province di Trento e Bolzano provvedevano ad adeguare i propri ordinamenti ai principi del presente capo».

Impugnata detta ultima disposizione anche dalla regione Friuli-Venezia Giulia, con sentenza 7 novembre 1994 n. 383 codesta ecc.ma Corte accoglieva il ricorso proposto e dichiarava l'illegittimità costituzionale di detto art. 3, terzo comma del d.-lgs. n. 470/1993: evidenziando nella chiara motivazione come non potesse risultare degradata la competenza primaria in materia di personale delle regioni e province speciali a quella secondaria attribuite alle regioni ordinarie.

3. — Nel quadro normativo così sinteticamente riassunto, si inserisce ora la legge 23 dicembre 1994, n. 724 (legge di accompagnamento alla legge finanziaria statale per l'anno 1995) contenente «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»; la quale al capo III reca «Disposizioni in materia di pubblico impiego».

Ed inserito in detto capo figurano:

L'art. 22, trentasettesimo comma, il quale prevede che «le disposizioni riguardanti la gestione del rapporto di lavoro costituiscono norme di indirizzo per le regioni che provvedono nell'ambito della loro autonomia e capacità di spesa». Aggiungendosi di seguito nello stesso comma che «Le regioni si avvalgono altresì della disciplina sulle assunzioni previste per gli enti locali non in dissesto»;

l'art. 25, che stabilisce al primo comma un divieto di conferimento di incarichi di consulenza, collaborazione e studio «... al personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 ...» cessato volontariamente dal servizio; al secondo comma l'ammissibilità della prosecuzione degli incarichi stessi all'entrata in vigore della legge; al terzo comma l'obbligo di comunicazione della sussistenza di tali incarichi entro sessanta giorni alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica.

Anche con riferimento a tali disposizioni legislative oggetto di impugnazione, si evidenzia — per opportuna informazione — che la regione Friuli-Venezia Giulia ha già impugnato dinanzi a codesta ecc.ma Corte con precedente ricorso dd. 25 gennaio 1994 (*sub r.g. n. 5/1994*) la del tutto simile disposizione dell'art. 3, sessantaseiesimo comma della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (concernente «Interventi correttivi di finanza pubblica», normativa accompagnatoria della legge finanziaria statale per l'anno 1994), perché analogamente prevedeva che le «disposizioni in materia di lavoro dipendente od autonomo costituiscono norme di indirizzo per le regioni che provvedono in materia nell'ambito della loro autonomia e nei limiti della propria capacità di spesa».

4. — Se ed in quanto si ritengano applicabili alla regione Friuli-Venezia Giulia i suindicati art. 22, trentasettesimo comma e art. 25 della legge n. 724/1994, dette disposizioni debbono ritenersi lesive della sfera di competenza primaria ad essa attribuite dall'art. 4, n. 1, della legge costituzionale n. 1/1963 approvativa dello statuto di autonomia.

Si ripropone in sostanza dinanzi a codesta suprema Corte la dibattuta questione della corretta interpretazione dell'ambito di applicazione dell'art. 2, primo comma, del d.lgs. n. 29/1993, che fa indistintamente riferimento alle «regioni»; ritenendosi da parte di questa regione ricorrente che non si possa con detta norma (e con riferimento alla dizione legislativa in essa riportata) ricomprendere nel novero delle «Amministrazioni pubbliche» anche le regioni e le province ad autonomia differenziata.

Considerato che nell'intero capo III della legge n. 724/1994 sono utilizzate indistintamente generiche formulazioni (tutte comunque riferentesi a «pubbliche amministrazioni»), risulta decisivo conoscere se la definizione relativa nel già più volte richiamato art. 1, secondo comma del d.lgs. n. 29/1993 assuma rilievo di carattere generale riferito a tutte le «amministrazioni pubbliche» (indipendentemente dal contesto in cui è inserito), comprendente o meno le medesime regioni speciali.

Parte ricorrente intende riaffermare la esclusione da detta dizione normativa delle regioni ad autonomia speciale, dovendo essa risultare evidente sia per il carattere letterale del riferimento alle sole «regioni»; sia perché risulterebbe ingiustificato e di inconsistente significato il richiamo alla salvaguardia delle competenze delle regioni e province contenuto nei (già richiamati) art. 2, secondo comma, della legge delega n. 421/1992 ed art. 2, terzo comma, del decreto delegato n. 29/1993.

Per concludere sul punto si ribadisce che, qualora si vogliano ritenere applicabili anche alla ricorrente regione l'applicabilità dell'art. 22, trentasettesimo comma, e dell'art. 25 della legge n. 724/1994, le disposizioni legislative medesime dovrebbero essere giudicate costituzionalmente illegittime perché invasive della competenza primaria in materia di personale dipendente attribuita alla regione Friuli-Venezia Giulia dall'art. 4 n. 1 della legge Costituzionale n. 1/1963.

5. — E neppure potrebbero invocarsi — per l'applicazione delle ore emanate disposizioni anche alla stessa regione ricorrente — l'art. 2 secondo comma, della legge n. 421/1992 e l'art. 2, terzo comma del d.lgs. n. 29/1993, sostenendosi che i principi desumibili dalle relative normative vanno applicate anche alle regioni speciali in quanto costituenti «norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica».

A tal proposito va tenuto nel massimo conto la costante e pacifica giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale sulla identificazione delle norme aventi tale qualificazione, nonché sull'inesistenza comunque per le stesse regioni speciali dell'obbligo di rispetto o di adeguamento anche alle norme di dettaglio contenute in normativa statale di riforma economico sociale.

E conseguentemente giammai potrà ritenersi che costituiscono principi riformatori inderogabili — e condizionanti l'applicazione delle competenze legislative primarie regionali — le disposizioni del capo III della legge n. 724/1994 sull'orario di servizio lavorativo, sulla possibilità di assunzione riferita solo alla condizione di mancanza di squilibrio finanziario, sull'onere di procedere alla razionalizzazione delle procedure, sulla regolamentazione di indennità varie di servizio, sull'affidamento di incarichi esterni, ecc., che dovrebbero costituire non meglio qualificate «norme di indirizzo» sia perché quelle richiamate risultano tutte materie affidate al potere di autoorganizzazione nonché di

disciplina del personale dipendente regionale, attribuite alla esclusiva competenza legislativa della regione Friuli-Venezia Giulia dal più volte citato art. 4, n. 1 della legge costituzionale n. 1/1963; sia perché all'evidenza quelle stesse norme non costituiscono principi di riforma economico-sociale, ma solo disperate disposizioni di dettaglio tendenti specificatamente al miglioramento dell'operatività dell'apparato burocratico statale.

È appena il caso di evidenziare infine come la regione Friuli-Venezia Giulia, in virtù dell'attribuita competenza legislativa esclusiva ha integralmente e positivamente disciplinato in modo autonomo e differenziato tutte le materie sopra indicate: sia con la legge regionale 31 agosto 1981, n. 53 (e successive modifiche ed integrazioni, riguardante lo «Stato giuridico e trattamento economico del personale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia», sia con la legge regionale 1^o marzo 1988, n. 7 (e successive modifiche ed integrazioni, concernente l'«Ordinamento ed organizzazione del consiglio regionale dell'amministrazione regionale e degli enti regionali»), sia con la legge regionale 28 agosto 1992, n. 29 (contenente «Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi dell'amministrazione regionale, degli enti regionali e degli enti strumentali della regione»).

Per le ragioni tutte suesposte, che si fa riserva di ulteriormente illustrare, precisare ed integrare nel corso di giudizio, si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative in epigrafe indicate, per la parte in cui la disciplina in essa prevista concerne la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Trieste-Roma, addì 26 gennaio 1994

Avv. Renato FUSCO - Prof. avv. Sergio PANUNZIO

95C0183

N. 3

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 1995
(della regione Emilia-Romagna)*

Finanza pubblica allargata - Misure di razionalizzazione - Previsione di rigide limitazioni per le regioni nell'assunzione del personale delle u.s.s.ii. nonché per le spese relative all'acquisto di beni e servizi - Previsione altresì della libera utilizzazione delle strutture sanitarie private accreditate in luogo di quelle del servizio pubblico e, in via transitoria, dell'accreditamento delle strutture sanitarie attualmente convenzionate - Riapertura ed estensione dei termini del condono edilizio - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici dipendenti dalla regione nonché di assistenza sanitaria ed ospedaliera - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 4, secondo comma, 6, primo e sesto comma, e 39).

(Cost., artt. 3, 32, 97, 117, primo comma, 118, primo comma, e 119).

Ricorso della regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* Pierluigi Bersani, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 66 del 17 gennaio 1995, rappresentata e difesa, come da mandato a rogito del notaio Claudio Viapiana di Bologna, atto n. 12704 di rep., del 24 gennaio 1995 dagli avv. Giandomenico Falconi di Padova e Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso l'avv. Luigi Manzi, via Confalonieri 5, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza» (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 304, s.o., del 30 dicembre 1994), e precisamente delle seguenti disposizioni:

art. 4, secondo comma, in quanto per il 1995 assoggetta le unità sanitarie locali ed il servizio sanitario regionale a rigide e irragionevoli limitazioni nell'assunzione del personale necessario, in violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e del principio di buon andamento dell'amministrazione (artt. 117, primo comma; 118, primo comma; e 97 della Costituzione);

art. 6, primo comma, in quanto assoggetta le regioni a limitazioni rigide ed irragionevoli la spesa per l'acquisto di beni e servizi per gli anni 1995, 1996 e 1997, in violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale e del principio di buon andamento dell'amministrazione (artt. 117, primo comma; 118, primo comma; e 97 della Costituzione);

art. 6, sesto comma, in quanto, sopprimendo il principio dei «criteri di integrazione con il servizio pubblico» per l'utilizzazione delle strutture private, e ammettendo a prescindere da alcun criterio di programmazione o limite la libera utilizzazione delle strutture accreditate in luogo delle strutture del servizio pubblico viola l'autonomia finanziaria delle regioni nonché il principio di buon andamento dell'amministrazione, mettendo a repentaglio l'esistenza stessa di essenziali strutture del servizio pubblico e la tutela del diritto alla salute; inoltre, lo stesso art. 6, sesto comma, direttamente accreditata per il 1995 e per il 1996 le strutture già convenzionate, creando in capo ad esse, a prescindere da qualunque valutazione o verifica delle autorità del servizio sanitario, una posizione di ingiustificato privilegio rispetto ad ogni altra struttura, e simmetricamente una posizione di accresciuta difficoltà per le strutture private che non si trovano in tale situazione; in violazione degli artt. 117, primo comma; 118, primo comma; 119; 3; 32 e 97 della Costituzione;

art. 39, in quanto, in violazione dell'art. 97, primo comma, dell'art. 117, primo comma, dell'art. 3 della Costituzione nonché dei principi fondamentali dello Stato di diritto riapre ed estende i termini del condono edilizio, vanificando l'azione di controllo e repressione delle amministrazioni e in particolare delle più attente, privilegiando coloro che hanno trasgredito le leggi rispetto ai cittadini comuni e ingenerando affidamenti di future impunità per nuove illegalità.

FATTO

La legge 23 dicembre 1994 n. 724, reca «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica». Essa contiene varie disposizioni che investono diversi settori, tra i quali i settori della assistenza sanitaria e dell'urbanistica, materie nelle quali operano le regioni con la caratteristica autonomia loro riconosciuta dalla Costituzione.

In particolare, per l'assistenza sanitaria la legge contiene rilevanti misure restrittive dell'autonomia regionale nel governo del sistema sanitario regionale: misure che, pur se rivolte al condivisibile obiettivo della limitazione della spesa sanitaria, inutilmente e senza proporzione con i fini traducono questo obiettivo in un rigido sistema di vincoli, relativi sia all'acquisizione del personale (art. 4, secondo comma) che all'acquisto di beni e servizi (art. 6, primo comma).

Inoltre, ed in piena contraddizione con l'obiettivo della limitazione della spesa sanitaria, l'art. 6, sesto comma, della legge n. 724 sopprime il principio secondo il quale l'utilizzazione delle strutture private avviene sulla base di «criteri di integrazione con il servizio pubblico» per l'utilizzazione delle strutture private, e ammette invece, a prescindere da alcun criterio di programmazione o limite, la libera utilizzazione delle strutture private accreditate in luogo delle strutture del servizio pubblico. Inoltre, la stessa disposizione stabilisce in via transitoria un regime di accreditamento privilegiato per le strutture oggi convenzionate.

Quanto alla problematica urbanistica ed edilizia, l'art. 39 della legge n. 724 del 1994, qui impugnata, riprende nella sostanza i contenuti dei decreti-legge succedutisi recanti «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata» (quali il 27 settembre 1994, n. 551, e da ultimo 25 novembre 1994, n. 649) nella parte in cui questi operavano una riapertura ed una estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993 del condono edilizio introdotto come misura eccezionale ed *una tantum* con la legge statale n. 47 del 1985.

Senonché, gli indicati disposti normativi appaiono costituzionalmente illegittimi e lesive delle prerogative costituzionali delle regioni, in violazione degli artt.: 117, primo comma; 118, primo comma; 119; 97, primo comma; 32; 3, primo comma, della Costituzione, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, e dell'art. 6, primo comma, della legge n. 724/1994.

Come esposto in narrativa, l'art. 4, secondo comma, della legge n. 724/1994 assoggetta per il 1995 le unità sanitarie locali ed il servizio sanitario regionale a rigide limitazioni nell'assunzione del personale necessario per la copertura dei posti in organico e per l'esercizio delle funzioni proprie del servizio sanitario.

Precisamente, la legge dispone che «per il primo semestre dell'anno 1995 si applica il divieto di assunzione di cui al sesto comma dell'art. 22», cioè, in altre parole, si dispone un blocco generalizzato, che non cessa neppure in seguito, fino a quando non siano definite le dotazioni organiche, previa verifica dei carichi di lavoro.

Per il secondo semestre la legge dispone che «per la copertura dei posti che si rendono vacanti per cessazioni dal servizio comunque verificatesi dal 1° gennaio 1995, le regioni possono autorizzare nuove assunzioni, entro il limite del 10 per cento delle cessazioni per il ruolo del personale amministrativo e del 30 per cento delle cessazioni per gli altri ruoli», ma sempre «previa verifica dei carichi di lavoro ed esclusivamente dopo aver esperito le procedure di mobilità, da effettuarsi tra il personale del comparto sanità in ambito locale, regionale, interregionale, secondo tale ordine di priorità, e d'ufficio, e dopo che le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere abbiano provveduto all'utilizzazione del personale in esubero a seguito della disattivazione o della riconversione degli ospedali di cui all'art. 3 ed a seguito degli accorpamenti e delle riorganizzazioni delle strutture e dei servizi».

Come si vede, tali limitazioni non solo sono rigidamente concepite e disciplinate, ma fanno riferimento al compiersi di complessi processi di riorganizzazione, che oltretutto in parte fuoriescono dalla possibilità di intervento della regione. In tal modo, le limitazioni si traducono, in pratica, in un vero blocco.

Da tali rigide limitazioni la legge esclude soltanto il «personale sanitario delle unità di terapia intensiva e di rianimazione». Naturalmente, la ragione per l'esclusione delle limitazioni in tali settori è evidente, e consiste nella assoluta necessità di evitare i dannosi effetti dei limiti su strutture tanto essenziali e delicate.

Senonché l'essenzialità e la delicatezza delle strutture del servizio sanitario nazionale non si limitano certo a quei soli servizi, ma possono dirsi caratteristica generale dell'intero servizio pubblico: inoltre, la funzionalità delle strutture non si fonda certo sul solo personale sanitario, ma sulla azione coordinata ed integrata di tutte le specializzazioni e capacità necessarie per il funzionamento di una struttura complessa.

In ogni modo, è palese la complessiva illegittimità costituzionale della disciplina limitativa. Aniché limitarsi alla fissazione di criteri ed indirizzi rivolti alle regioni, affinché queste le adattino alla loro specifica e concreta situazione, il legislatore statale disciplina minutamente le risorse organizzative del servizio sanitario nazionale: al punto, come si è detto, da individuare nel dettaglio persino la sola eccezione alla regola da esso stesso posta.

L'intero sistema di limiti contraddice con quelli che sono ormai i fondamenti legislativi acquisiti del servizio sanitario. Va infatti ricordato che il finanziamento del servizio sanitario per ciascuna Regione è determinato, in conformità a quanto stabilito dagli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 502 del 1992, dai contributi sanitari dei residenti, e dalla parte del fondo sanitario nazionale, individuata anch'essa su base personale, in relazione alla cosiddetta quota capitaria.

Con tali somme la regione ha il dovere di organizzare lo svolgimento del servizio, nell'ambito della propria responsabilità finanziaria. Infatti, confermando una tendenza da tempo in atto, l'art. 10 della legge n. 724 del 1994 stabilisce che «agli eventuali disavanzi di gestione ... provvedono le regioni con risorse proprie, con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato».

A loro volta, le unità sanitarie e le aziende operano ormai in base a *budget* assegnato dalla regione, del cui rispetto sono responsabili in proprio e di fronte alla regione.

Nell'ambito di siffatta disciplina finanziaria, una minuta e rigida disciplina statale dei vincoli posti alla regione nel governare il dimensionamento del personale nelle singole unità sanitarie e aziende ospedaliere non trova nessuna giustificazione. È evidente, infatti, che alla responsabilità finanziaria non può che corrispondere la responsabilità di organizzare nel migliore dei modi possibili i fattori di produzione del servizio, senza dover sottostare a rigidità atte a tradursi in progressiva inefficienza delle strutture (prive del personale necessario) pubbliche, in responsabilità e discredito per la regione, in un crescente ricorso dei cittadini alle strutture private, con notevole ed incontrollabile aggravio dei costi per la regione.

Nel suo insieme privo di fondamento e giustificazione costituzionale, il rigido e penetrante intervento statale è anche, nel suo contenuto, arbitrario e controproducente. Esso infatti si concretizza in un blocco totale per il primo semestre del 1995, seguito da un blocco parziale per il secondo semestre (suscettibile di diventare anch'esso in pratica, come detto, un blocco totale).

Ora, se la legge statale avesse previsto, ad esempio, parametri obbiettivi di dimensionamento della struttura e del personale, in relazione ai quali consentisse o proibire la copertura dei posti vacanti, essa avrebbe magari ugualmente oltrepassato i limiti di principio e di indirizzo consentiti al legislatore statale, ma avrebbe almeno introdotto dei criteri razionali. Del tutto razionale è invece lo strumento del blocco, che per sua natura non può tenere conto di quale sia la situazione effettiva, e finisce paradossalmente per porre in una situazione di insostenibile difficoltà proprio le amministrazioni che abbiano negli anni passati seguito una più seria politica di riorganizzazione e di migliore dimensionamento delle strutture.

In altre parole, se la regione ha già effettuato il processo di riorganizzazione del servizio sanitario, sopprimendo le strutture superflue o diseconomiche ed operando una oculata politica del personale, il blocco della copertura dei posti che rimangono scoperti costituisce non un fattore di razionalizzazione, ma al contrario un fattore di disorganizzazione e di spreco. Insomma, sembra davvero evidente che della migliore soluzione dei problemi legati al dimensionamento del personale non può farsi arbitrio il legislatore statale con una normativa non solo uguale per tutte le più diverse situazioni, ma disancorata da qualunque parametro obiettivo: ma che il legislatore statale può al più legittimamente fissare indirizzi, parametri e criteri obiettivi, cui ancorare il necessario adattamento alle diverse caratteristiche delle situazioni di ciascuna regione.

Insomma, non può non valere per il servizio sanitario regionale il criterio che vale per le stesse regioni, fissato dall'art. 22, trentasettesimo comma, della stessa legge n. 724 del 1994, secondo il quale le norme sulla gestione del personale «costituiscono norme di indirizzo per le regioni che provvedono nell'ambito della propria autonomia e capacità di spesa», anche avvalendosi «della disciplina sulle assunzioni prevista per gli enti locali non in dissesto». In effetti, il dimensionamento delle strutture sanitarie e le scelte concernenti la pianta organica e la copertura delle vacanze non possono razionalmente compiersi che al livello regionale, entro la responsabilità organizzativa e finanziaria della regione.

Anche nel contenuto specifico poi la disciplina qui contestata appare astratta ed in definitiva arbitraria. Per il secondo semestre 1995 si prevede un limite di copertura entro il 10 per cento della pianta organica per il personale amministrativo, del 30 per cento per gli altri ruoli. Si suppone, evidentemente, che il personale amministrativo sia meno importante del rimanente, e che al caso se ne possa anche fare a meno.

A prescindere da ogni giudizio assoluto su questa idea, essa appare sicuramente infondata nelle situazioni in cui le carenze maggiori e le scoperture di organico siano proprio quelle del personale amministrativo. Anche in questo caso non ha senso una limitazione che non abbia riguardo alla situazione preesistente, limitazione che si rivela dunque anche sotto questo specifico profilo appare incongruamente lesiva della autonomia regionale.

Si consideri, infine, che persino la limitata possibilità di procedere ad assunzioni per il secondo semestre 1995 è condizionata al compimento di processi organizzativi, che non è neppure chiaro se siano riferiti al solo ambito regionale, processi che potrebbero tramutare di fatto il blocco parziale in blocco totale, con ulteriore aggravamento della lesione della autonomia regionale.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma.

L'art. 6, primo comma, della legge n. 724 del 1994 dispone che «la spesa per l'acquisto di beni e servizi non può superare, a livello regionale, l'importo registrato nell'esercizio 1993 ridotto del 18 per cento per l'anno 1995, del 16 per cento per l'anno 1996 e del 14 per cento per l'anno 1997».

Anche tale disposizione merita la censura di illegittimità costituzionale, per ragioni analoghe a quelle sopra esposte. Lo Stato ha competenza legislativamente riconosciuta a fissare annualmente l'importo del fondo sanitario nazionale, ripartito poi tra le regioni in base alla quota capitaria. Ciascuna regione deve rimanere nell'ambito delle proprie assegnazioni, salvo colmare gli eventuali disavanzi con risorse proprie. Non si vede quale possibile interesse nazionale ed unitario, o quale altra ragione, giustifichi una così penetrante ingerenza, come il prendere l'anno precedente come base della spesa, e su questo commisurare quote crescenti di riduzione, oltretutto concepite senza tenere conto dei fattori inflattivi.

Fissato in termini ragionevoli l'ammontare delle disponibilità della regione attraverso il riparto del fondo sanitario, e fissato il principio della responsabilità regionale per i disavanzi imputabili alle sue scelte, non può che rimanere alla autonomia regionale ogni decisione su dove dirigere le risorse e come destinarle. Al livello statale possono forse immaginarsi indirizzi, ma non normative rigide ed insuperabili.

Ciò è vero in assoluto; ma è tanto più vero quando, come nel caso presente, questa normativa è del tutto svincolata da parametri obiettivi, e prende a riferimento semplicemente il dato storico, come fissato nel 1993. Il legislatore ragiona come se il 1993 fosse l'anno degli sprechi, o degli alti prezzi, e come se su questo anno si dovessero produrre restrizioni.

Ma se una regione già nei precedenti anni ha compiuto, come la ricorrente crede di aver fatto, un rilevante sforzo di riduzione e di razionalizzazione dei propri acquisti di beni e servizi, le restrizioni sempre più pesanti e rilevanti introdotte per gli anni futuri agiscono come una vera strozzatura, e conducono non all'eliminazione degli sprechi o delle spese superflue, ma alla assurda impossibilità delle strutture del servizio sanitario di funzionare al loro regime ordinario, divenendo così fonte non di risparmio ma di inefficienze e sprechi.

In altre parole, una normativa astrattamente uguale per tutte le regioni, che si fondi non su parametri oggettivi (come ad esempio la destinazione ad un certo tipo di spesa di una percentuale massima sulla spesa complessiva, desunta da corretti canoni di gestione, o la fissazione di rapporti tra tipi di spesa), ma sul mero riferimento all'anno precedente, in realtà premia o punisce le regioni stesse in modo assolutamente irrazionale, ponendo in situazione migliore proprio quelle amministrazioni che, avendo in realtà avuto nell'anno di riferimento una spesa eccessiva o gonfiata da fattori diversi e sopprimibili, si trovano a poter contare sugli anni successivi su una spesa comunque sufficiente, e punendo invece, come detto, le regioni che avessero, secondo gli indirizzi della legislazione statale, già nel passato razionalizzato e ristretto la spesa.

Di qui la lesiva incidenza delle citate disposizioni sulla autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della regione.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 6, sesto comma.

Conviene ora portare l'attenzione sui gravi problemi connessi all'art. 6, sesto comma. Esso in primo luogo (anche se nell'ordine della disposizione alla fine) sopprime quel grande criterio che sino ad oggi disciplinava la collaborazione tra strutture pubbliche e strutture private nell'assicurare le prestazioni specialistiche, di diagnostica strumentale e di laboratorio ed ospedaliere del servizio sanitario nazionale, ovvero il principio secondo cui tale collaborazione avviene «sulla base di criteri di integrazione con il servizio pubblico», come disponeva l'art. 8, quinto comma, del d.lgs. n. 502/92.

Secondo tale principio, la programmazione regionale poteva e doveva considerare prioritaria l'utilizzazione delle strutture pubbliche proprie del servizio sanitario, ed ammettere l'intervento delle strutture private secondo criteri di necessità e di integrazione. Ciò ovviamente non impediva alle strutture private di operare senza limiti sul mercato, ma limitava le prestazioni addossabili al servizio sanitario nazionale ed alle stesse regioni.

A tale principio l'art. 6, sesto comma, qui impugnato, sostituisce illimitatamente il principio della «facoltà di libera scelta da parte dell'assistito», sul solo presupposto che le strutture private offerte alla libera scelta debbano essere «accreditate», sulla base peraltro non di criteri di programmazione, ma esclusivamente del possesso di requisiti tecnici. Si parla, infatti, di «diritto all'accreditamento».

È palese che tale nuovo sistema rende del tutto facoltativo per l'assistito rivolgersi alle strutture del servizio sanitario, ovvero invece a strutture private di propria scelta: con la conseguenza che la regione si trova costretta ad acquistare prestazioni da privati, anche nei casi in cui potrebbe senza difficoltà far fronte alla domanda con le proprie strutture, ad esempio, diagnostiche e di laboratorio. Ed è anche evidente che tale libera facoltà comporta in sostanza una duplicazione dei costi, dato che le unità sanitarie e le aziende ospedaliere non possono rinunciare, a garanzia della propria efficienza e della salute dei cittadini, a disporre di proprie strutture.

È del tutto paradossale che una normativa ispirata, sia pure con inaccettabile realizzazione, a produrre un risparmio attraverso restrizioni nell'acquisto di beni e servizi, nello stesso articolo della legge che tali restrizioni dispone preveda poi un sistema di acquisto da parte della regione e delle unità sanitarie di servizi forniti da privati, che non sarebbe soggetto a nessuna limitazione, ed il cui costo non sarebbe possibile neppure calcolare a priori, ma sarebbe soltanto ricavabile a posteriori dalla somma delle prestazioni erogate.

Ora, la ricorrente regione si rende perfettamente conto della delicatezza del problema, e del valore che, soprattutto in certi ambiti (meno invece in altri, quali appunto quello delle analisi), può avere il principio della libera scelta della struttura sanitaria da parte dell'assistito. Ritiene tuttavia che anche l'equilibrio economico del servizio sanitario, la necessità che ad esso siano assicurati prioritariamente i mezzi per mantenere le strutture che costituiscono la sola garanzia certa di tutela della salute per i cittadini (si ricordi che le strutture private esistono ed operano secondo le libere valutazioni di convenienza dei privati) costituiscano valori costituzionali primari, proprio in attuazione dell'art. 32 della Costituzione; e ritiene perciò che il principio della libera scelta non possa che essere attuato in un quadro di compatibilità complessiva, e con forme (si consideri ad esempio la possibile assistenza indiretta, con rimborso secondo parametri precostituiti e non sempre integrale, secondo metodi da tempo praticati in paesi dell'Unione europea, quali la Francia) che ne assicurino l'uso soltanto nei casi in cui esso realizza un consistente valore.

Insomma, non si può credere di tutelare la salute dei cittadini, e di ottemperare all'art. 32 della Costituzione, semplicemente affermando che l'assistito va a farsi curare, analizzare, diagnosticare, dove crede a spese del servizio sanitario: perché la vera garanzia della sua salute sta nell'esistenza di una rete completa di presidi attrezzati e stabili, quali solo il servizio pubblico può garantire, e che sono il frutto di investimenti e di specialismi di lunga durata e consolidati nel tempo.

D'altronde, ci si chiede come si può da una parte assegnare alle regioni un finanziamento determinato e limitato, chiedendo ad esse di assumere la complessiva responsabilità finanziaria, costringendola dall'altra entro un sistema di pagamenti di prestazioni che per sua natura comporta un rilevante margine di spreco, consistente nella mancata prioritaria utilizzazione delle strutture pubbliche, e nel pagamento, accanto al costo della struttura pubblica, della prestazione privata. Non si può non rilevare che lo Stato stesso, invece, si era ben guardato dal garantire in termini assoluti tale diritto di libertà quando era esso direttamente impegnato a fare fronte ai costi del sistema sanitario.

In questo quadro, una ulteriore e sia pur minore arbitrarietà consiste nell'automatico accreditamento, per il biennio 1995-1996, delle strutture già convenzionate o eroganti prestazioni in regime di assistenza indiretta. Venuto meno il precedente quadro di collegamento integrativo e programmato delle strutture private con il servizio pubblico, l'accREDITAMENTO automatico di solo una parte delle strutture private costituisce per esse una forma di ingiustificato privilegio, ed una ingiusta penalizzazione per strutture, talora di grandissima qualità, che sin qui avevano potuto mantenersi anche in assenza del collegamento con il servizio pubblico: risultato che verrebbe messo a repentaglio, con iniqua alterazione della concorrenza, se a parità di requisiti solo alcune strutture risultassero accreditate e perciò senza limitazione alcuna accessibili da parte dell'assistito.

Chiara risulta nell'insieme la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione e del principio di buon andamento dell'amministrazione, che nella specie si traduce poi nella garanzia del diritto alla salute.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 39 in quanto, in violazione dell'art. 97, primo comma, dell'art. 117, primo comma, dell'art. 3 della Costituzione nonché dei principi fondamentali strutturali dello Stato di diritto riapre ed estende i termini del condono edilizio.

L'art. 39 della legge n. 724 del 1994, riprendendo il disposto di precedenti decreti-legge (contro i quali la ricorrente regione aveva a suo tempo proposto impugnazione) stabilisce (primo comma) che «le disposizioni di cui al capo IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993», disciplinando nei commi seguenti le modalità attuative.

In concreto, la norma proroga ed estende i termini del condono edilizio. Da una parte, esso consente una nuova possibilità di condono a chi non soltanto avesse compiuto illeciti edilizi, ma avesse anche ritenuto di non sottoporsi al condono previsto dalla legge n. 47/1985, e fosse perciò ricaduto nelle specifiche sanzioni comminate dall'art. 40, primo comma; che vengono perciò vanificate quando già da anni si erano realizzati i presupposti della loro applicazione.

Dall'altra parte, la disposizione apre la possibilità di condono a tutti coloro per i quali il precedente condono era stato non — come nella logica delle norme e nelle intenzioni del legislatore — il momento di chiudere la stagione delle illegalità, ma il momento di aprire una nuova catena di illegalità ed abusi: soggetti i quali, vista la prima falla aperta nel sistema della protezione dei beni e valori territoriali ed urbanistici dal condono del 1985, si sono sentiti autorizzati a pensare che anche il nuovo sistema di regole urbanistiche introdotte dalla stessa legge n. 47/1985 non fosse da prendere sul serio, e che anche il nuovo sistema di drastiche sanzioni introdotte dal legislatore non fosse che una vuota minaccia utile soltanto a fermare i cittadini timorosi, e si sono sentiti ugualmente autorizzati a sperare che il loro comportamento abusivo ed illegale avrebbe alla fine meritato loro non la sanzione minacciata, ma un premio ed un privilegio, consistente nella possibilità di conservare il bene illecitamente ottenuto e di trarne ogni possibile provento, purché accettino di pagare una somma di danaro a quella stessa amministrazione pubblica che avrebbe dovuto essere invece lo strumento per l'irrogazione delle sanzioni.

I cittadini rispettosi delle leggi, invece, si vedono doppiamente puniti: da una parte per essere rimasti privi di quei beni edilizi che anch'essi avrebbero potuto e voluto costruire, ma che non hanno costruito non potendo ottenere o non avendo ottenuto il necessario permesso; dall'altra per essere costretti ormai in via permanente a subire il degrado urbanistico ed ambientale prodotto dalle illegalità edilizie altrui.

Ingiusto e discriminatorio per il passato, il nuovo condono non lo è di meno per il futuro. Una volta reiterato, infatti, ed uscito perciò da quella eccezionalità e singolarità che caratterizzava il primo, l'istituto del condono tende a farsi sistema. La stessa tecnica legislativa seguita rende manifesto ciò: non è stato più necessario scrivere la legge sul condono, è bastato, salve talune integrazioni e modifiche, richiamare le «classiche» disposizioni della legge n. 47 del 1985. Il condono edilizio si è fatto ormai istituto giuridico tra gli altri, anche se di applicazione non ordinaria ma «speciale», nel senso tecnico giuridico di istituto applicabile soltanto quando sia previsto da una specifica legge.

D'altronde, se si ammette la reiterazione, e si esce perciò dalla logica della eccezionalità e singolarità che caratterizzava il primo condono, sullo stesso piano dell'equità sostanziale si tolgono le basi per una reale applicazione

anche in futuro delle severe sanzioni previste dalla legislazione urbanistica. Se a chi ha compiuto abusi entro il 1985 è stato concesso, a pagamento, il premio del godimento e mantenimento dell'abuso, e se altrettanto avviene per chi abbia commesso abusi sino a tutto il 1993, in base a quale principio potrebbe risultare giusto ed equo sottoporre a gravose sanzioni chi commetta abusi equivalenti in futuro? Non si potrà neppure rispondere, a chi faccia valere i precedenti per reclamare l'impunità, che ben si sapeva che non ci sarebbero stati altri condoni: perché la stessa cosa era stata detta solennemente, anche se ormai vanamente, all'atto del primo.

D'altronde, per quale ragione le amministrazioni preposte alla tutela dovrebbero in futuro mostrarsi efficaci e diligenti nel reprimere l'illegalità e l'abusivismo, dopo aver visto ogni loro precedente sforzo frustrato e vanificato, si potrebbe dire irriso, dalla reiterazione del condono, e con la più che fondata attesa che anche i nuovi sforzi subirebbero la stessa fine?

Gli evidenti effetti del nuovo condono sono esattamente il contrario degli scopi le disposizioni impugnate vorrebbero perseguire: come infatti si potrà «evitare che riprendano in maniera diffusa fenomeni di abusivismo e venga portato ad ulteriori livelli inaccettabili lo scempio dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale» (come diceva la relazione di accompagnamento al primo decreto-legge) se in primo luogo si consente agli autori di quegli stessi lamentati misfatti di goderne il premio?

Come si intende rimediare al risultato dichiarato del condono del 1985, cioè al «risultato di paralizzare gli uffici tecnici locali» (tanto che, come pure si diceva, «per circa il 90 per cento dei casi») le pratiche relative al condono del 1985 sono ancora in corso) e di «incitare un nuovo abusivismo edilizio», facendo affluire sugli stessi enti locali ulteriori migliaia di nuove pratiche di condono?

È evidente invece che la reiterazione del condono scardina il sistema della legalità, viola il principio di uguaglianza dei cittadini, persino privilegia l'illegalità sulla legalità, impedisce il normale ed ordinario funzionamento della pubblica amministrazione, produce le condizioni per un ulteriore degrado ambientale ed amministrativo.

In termini di definizione giuridica il primo e fino a quello qui contestato unico condono edilizio era stato fatto autorevolmente rientrare tra i provvedimenti espressione del «potere di clemenza» dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 369 del 1988. Sia consentito osservare che per la verità è lecito dubitare, se non dell'esattezza, almeno della esaustività di tale rappresentazione.

Nella stessa sentenza ora citata realisticamente si osservava come il «legislatore moderno, repentinamente destando la dottrina e la giurisprudenza» avesse mostrato come la «punibilità» possa «essere usata per ottenere dall'autore dell'illecito prestazioni "utili" a fini spesso estranei alla tutela del bene "offeso" dal reato»: sicché «(facendo balenare all'autore dell'illecito punibile, l'esclusione o attenuazione della punibilità, il legislatore "orienta", "dirige" la condotta del reo susseguente al reato al raggiungimento di fini dallo stesso legislatore "desiderati»).

Risulta evidente perciò che la «clemenza» non è la vera causa dell'estinzione della punibilità (non importa qui se penale, come nel testo citato, o amministrativa, come più rileva per gli interessi della ricorrente regione), e che al di là dell'apparente clemenza appare una «causa di scambio»: in termini più semplici, ma corrispondenti alla realtà, «clemenza» contro danaro.

D'altronde, che la causa delle disposizioni qui impugnate sia tale risulta non solo dalla stessa relazione ufficiale ai precedenti decreti-legge (la quale, dopo le inesatte e improprie dichiarazioni di scopo sopra illustrate, più concretamente illustra come dal provvedimento sia da attendersi un gettito definito appunto «rilevante», e più precisamente qualificato, per la sola parte di oblazione, in oltre undicimila miliardi), ma anche da tutto l'atteggiamento del Governo, documentato quotidianamente dalla stampa, secondo il quale la mancata conversione in legge del condono edilizio aprirebbe una terribile crisi nella legge finanziaria del 1994, e risulta con ulteriore evidenza dal successivo inserimento della relativa normativa nelle «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» di cui alla legge qui impugnata. Dunque, più che di clemenza si tratta dunque di vendita della clemenza.

Ora, che il sistema della finanza pubblica si trovi attualmente nella situazione dolorosa e deplorevole che viene spesso segnalata, è un fatto certo; ma che tale fatto autorizzi lo Stato allo «scambio» tra illegalità edilizia e prestazioni in danaro non può altrettanto certamente dirsi ammesso dalla Carta costituzionale, e corrispondente alla tutela di quei valori irrinunciabili che la stessa Carta protegge.

Al contrario, proprio la condizione disastrosa della finanza pubblica non può non avvisare della circostanza che, se tale scambio dovesse essere riconosciuto come costituzionalmente legittimo e consentito, ad esso fatalmente ed inevitabilmente si tornerebbe a ricorrere ogni volta che le stime di probabile gettito lo rendessero «consigliabile».

In altre parole, ogni potenziale costruttore abusivo saprebbe bene che, poiché il problema del disavanzo dello Stato non è destinato a risolversi, nella sua entità fondamentale, né nel breve né nel medio periodo, ma semmai soltanto a trovare modi di progressivo «contenimento», ogni suo abuso sarà tollerato e in prospettiva persino gradito, dato che ciò costituirà occasione per periodiche «contribuzioni» al bilancio statale.

Ma basta enunciare tale prospettiva per rendere evidente come essa drasticamente ripugni ai valori costituzionali, trasformi l'imperativo della legalità in una mera facoltà per chi voglia semplicemente vivere tranquillo, trasformi la tutela degli interessi pubblici e dei valori costituzionali cui lo Stato è chiamato in un termine meramente economico, rimpiazzabile per veri o presunti equivalenti monetari, secondo la necessità dei governanti di trarre fondi dai governati senza loro troppo dispiacere.

La stessa sentenza costituzionale n. 369 del 1988, sopra richiamata, poneva il problema dei «vincoli costituzionali al potere di clemenza». Essa lo poneva con riferimento soprattutto al profilo della punibilità penale, mentre la ricorrente regione, nella sua veste di rappresentante degli interessi urbanistici della propria comunità territoriale, oltre che di titolare di poteri e funzioni in materia, è interessata maggiormente al profilo della salvaguardia, appunto, di tali interessi urbanistici e territoriali.

Non pare dubbio tuttavia che i limiti enunciati in quella sede rimangano comunque validi, ed anzi, si consenta di soggiungere, vadano intesi ancor più restrittivamente quando si ponga il problema non della clemenza in astratto, ma della legittimità costituzionale dello scambio tra accettazione del comportamento illegale e danaro, quando il comportamento illegale si sia tradotto in compromissioni dell'assetto edilizio ed urbanistico, e quando dunque l'accettazione dell'illegalità si traduca nella definitiva accettazione della degradazione di tali valori.

Da questo punto di vista, occorre sottolineare come il condono edilizio non sia in nessun modo assimilabile ad altri condoni che pure comportino «clemenza» penale, quali i condoni fiscali. Infatti, se anche per questi si pone indubbiamente il problema del complessivo sovvertimento della legalità, e dell'incoraggiamento che da essi deriva a nuove illegalità, va però osservato che, nell'oggetto specifico, si tratta di una rinuncia ad una pretesa economica in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica.

In altre parole, sia la pretesa originaria che quella derivante dal condono si riferiscono sempre a somme di danaro: di modo che, pur ferma ogni riserva ed ogni limite, la questione acquista, nel suo oggetto specifico, un connotato quasi di transazione ordinaria in relazione ad una lite patrimoniale.

Il condono edilizio opera invece, anche nel suo oggetto specifico, su beni e interessi indisponibili e costituzionalmente tutelati della comunità. Tali beni, costituzionalmente protetti sia direttamente in se stessi, sia indirettamente mediante un equilibrato riparto di competenze tra diversi livelli di responsabilità territoriale, appartengono alla comunità e non possono in linea di principio essere scambiati con «denaro» da nessun livello di governo, senza contraddire quella «gerarchia di valori» sottolineata proprio nella giurisprudenza costituzionale.

Ed è perciò, ad avviso della ricorrente regione, che occorre partire con una valutazione costituzionale tendenzialmente negativa, e valutare con rigore se ed in che misura possano esistere presupposti legittimanti che conducano a superare, in singoli casi, la illegittimità di principio.

Ma sembra chiaro che nel caso in esame tali presupposti costituzionali legittimanti devono essere drasticamente esclusi.

Non solo, infatti, nella citata sentenza, la Corte costituzionale osserva, in termini generali, che «la "non punibilità" e la "non procedibilità", di cui ai moderni condoni penali, specie quando "cancellano" reati lesivi di beni fondamentali della comunità, va usata negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale», ma più specificamente rileva che il fenomeno può giustificarsi, in sostanza, in circostanze eccezionali, quando il legislatore intenda imprimere un nuovo orientamento alla disciplina di una materia, e sia perciò «quasi necessitato, nel "cancellare" il passato, ad incidere sulle sanzioni penali poste a rafforzamento delle sanzioni extrapenali» (punto 5 in diritto).

Ma nel nostro caso nulla di tutto ciò si verifica, dato che, salvi gli aggiustamenti procedurali (peraltro disposti con decreti-legge non ancora convertiti), rimangono immutati i cardini fondamentali della disciplina urbanistica, immutati i comportamenti leciti o illeciti, immutate le sanzioni.

Se poi si considera *la ratio* della citata sentenza con riferimento specifico al condono edilizio, risulta evidente che la ragione per la quale la Corte costituzionale ne ha ritenuto la legittimità sta appunto nei concetti di eccezionalità e soprattutto di singolarità, nella natura assegnata al condono di irripetibile punto di cesura tra un passato da sistemare con le misure di condono ed un futuro posto su basi ormai certe e sicure, nella natura perciò del condono di punto di partenza di una nuova legalità.

Ma è evidente che tutto ciò non si può reiterare, quanto ancora il primo condono non è sostanzialmente concluso (la stessa relazione ricorda che il 90 per cento delle pratiche non è ancora definita in via amministrativa, per non dire di tutta l'inevitabile fase contenziosa) senza ridicolo, e soprattutto senza naufragio degli irrinunciabili valori costituzionali.

Così la legge del 1985 è stata ritenuta non contraria a costituzione proprio in quanto essa poneva (punto 6 in diritto) «sicure» basi normative per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata (art. 41, secondo e terzo comma della Costituzione), la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma della Costituzione) la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico (art. 9, secondo comma, della Costituzione) ecc.» (punto 6 in diritto). Ancora, la Corte ha rilevato come andasse «netamente distinto, nella legge in esame, ciò che attiene al futuro, nel quale il legislatore, nel riordinare la materia, non ammette in alcun modo sanatorie per le opere contrastanti con gli strumenti urbanistici, da ciò che riguarda il passato». Né la legge è minimamente mutata sul punto di ciò che, nel regime ordinario, è sanabile.

Insomma, il condono della legge 47 poteva e poté considerarsi legittimo solo in quanto considerato eccezionale e singolare, pegno definitivo del superamento di una fase passata e di apertura di una nuova fase del diritto urbanistico, ormai certo ed irrettrabile. Se si pone in discussione, in diritto o in fatto, questo assetto di interessi e valori, si pone semmai in forse (smentendo in fatto l'argomentazione della Corte) la sostanziale legittimità ed efficacia di quello passato, ma non si giunge certo a fondare la legittimità costituzionale di un nuovo condono.

In questo contesto non sia fuori di luogo notare che dunque il nuovo condono edilizio drasticamente contraddice, senza minimamente mutarli sul piano generale, i principi ed i valori della normativa urbanistica: il principio per cui si può costruire solo nel rispetto delle regole, e si può ottenere la sanatoria ordinaria solo a rigide e precise condizioni (art. 13 della legge n. 47/1985), il principio per cui le illegalità vanno combattute e repressi, il principio cardine per cui l'illegalità non deve comunque andare a beneficio di chi l'ha commessa, principio nel quale sta il fondamento razionale dell'acquisizione alla mano pubblica degli immobili abusivi.

Tali principi sono quelli che secondo la Costituzione vincolano le regioni nella propria azione legislativa ed amministrativa. Ma ciò che la Costituzione impone alle regioni si impone ugualmente allo Stato: libero esso di innovare e dettare nuovi principi, non può tuttavia stracciare tali principi in singoli casi o per singoli periodi di tempo, senza violare ogni complessivo quadro di riferimento della legalità costituzionale, dettando «norme» derogatorie per classi di casi già conclusi, che non possono che qualificarsi come norme di ingiustificato privilegio.

Tali norme illegittimamente spogliano i pubblici poteri delle loro facoltà di reprimere gli abusi, ed addirittura assicurano agli autori beni che secondo le regole sanzionatorie ordinarie sono già entrati nel patrimonio pubblico.

Sotto ognuno dei profili indicati emerge la complessiva illegittimità costituzionale della reiterazione ed estensione del condono edilizio.

La ricorrente regione non può pertanto non sollecitare la dichiarazione di illegittimità costituzionale del principio informatore stesso del condono edilizio concepito quale mezzo di produzione di risorse statali sostitutivo dell'imposizione fiscale.

Tutto ciò premesso, la ricorrente regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa chiede:

voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in relazione alle disposizioni specificamente impugnate, per violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale, nonché degli altri principi e articoli della Costituzione indicati.

Padova-Roma, addì 26 gennaio 1995

Avv. prof. Giandomenico FALCON - avv. Luigi MANZI

N. 4

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 1995
(della regione siciliana)*

Finanza pubblica allargata - Misura di razionalizzazione - Previsione di rigide limitazioni per le regioni per le spese relative all'acquisto di beni e servizi da destinare alle u.u.ss.ll., nonché della libera utilizzazione delle strutture sanitarie private accreditate in luogo di quelle pubbliche e, in via transitoria, dell'accreditamento delle strutture sanitarie attualmente convenzionate - Previsione, altresì dell'applicazione alle u.u.ss.ll. delle disposizioni di cui all'art. 4, ottavo comma, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, con l'obbligo delle regioni di provvedere con risorse proprie agli eventuali disavanzi di gestione delle u.u.ss.ll. - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera - Incidenza sul diritto alla salute nonché sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 6, primo, quinto e sesto comma, e 10, primo comma).

(Cost., artt. 3, 32 e 97, statuto regione Sicilia, artt. 17 e 19).

Ricorso della regione siciliana, in persona del suo presidente *pro-tempore*, on.le prof. Francesco Martino, autorizzato a ricorrere con deliberazione della giunta regionale n. 42 del 18 gennaio 1995, rappresentato e difeso sia congiuntamente che disgiuntamente, per procura a margine del presente atto dall'avv. prof. Giovanni Pitruzzella e dall'avv. Giuseppe Palmeri, ed elettivamente domiciliato nella sede dell'ufficio della regione siciliana in Roma, via Marghera, 36, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio *pro-tempore*, per la dichiarazione di incostituzionalità della legge 23 dicembre 1994 n. 724: «misura di razionalizzazione della finanza pubblica» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 304 del 30 dicembre 1994), ed. in particolare, dell'art. 6, commi 1, 5, e 6 e dell'art. 10, comma 1.

PREMESSA

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 304 del 30 dicembre 1994 è stata pubblicata la legge 23 dicembre 1994, n. 724 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica».

Il capo I di detta legge reca «Disposizioni in materia sanitaria» prevedendo un nuovo regime per le esenzioni (art. 1), per le prestazioni specialistiche (art. 2), per gli ospedali, per la dotazione organica delle strutture pubbliche e per i congedi dei lavoratori esposti a rischio radiologico (artt. 3, 4 e 5).

In particolare, l'art. 6, primo comma, stabilisce il livello della spesa sanitaria regionale che «non può superare, a livello regionale, l'importo registrato nell'esercizio 1993 ridotto del 18% per l'anno 1995, del 16% per l'anno 1996 e del 14% per l'anno 1997»; il quinto comma indica i principi ai quali le regioni dovranno attenersi per disciplinare le modalità di finanziamento delle aziende ospedaliere; il sesto comma precisa gli effetti conseguenti all'adozione di un sistema di pagamento delle prestazioni della base di tariffe predeterminate: 1) sostituzione del regime convenzionale con quello delle strutture «accreditate»; 2) verifica della qualità dell'attività svolte e delle prestazioni (richiamando l'art. 8, settimo comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche); 3) la libera facoltà di scelta dell'assistito di rivolgersi a professionisti o strutture accreditate dal Servizio sanitario nazionale. Infine l'art. 10, primo comma, recita che «alle unità sanitarie locali si applicano le disposizioni di cui all'art. 4, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Agli eventuali disavanzi di gestione, ferma restando la responsabilità diretta delle predette unità sanitarie locali, provvedono le regioni con risorse proprie, con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato».

La normativa appena richiamata è palesemente incostituzionale per i seguenti motivi:

DIRITTO

I. — Le disposizioni normative impugnate stabiliscono che:

1) lo Stato con la legge 23 dicembre 1994, n. 724, determina, senza alcun concorso delle regioni destinatarie degli effetti del provvedimento legislativo, il limite massimo di spesa che le regioni stesse non possono superare per l'acquisto di beni e servizi;

2) tale limite di spesa è per il 1995 ridotto del 18% rispetto alle somme previste nel 1993, ciò nei fatti determina una restrizione fortissima della autonomia di gestione e finanziaria delle regioni a fronte di un sistema sanitario che necessita di un fabbisogno finanziario certamente superiore;

3) lo Stato ritiene di modificare il Servizio sanitario nazionale attraverso il ruolo delle aziende ospedaliere e quello ora assunto dalle strutture (o anche i professionisti) accreditati dal Servizio sanitario nazionale;

4) lo Stato conosce che il funzionamento del Servizio sanitario nazionale ha di fatto prodotto «un disavanzo di gestione» (v. art. 6, quinto comma, lett. a), ma aggiunge — irresponsabilmente — che a tale disavanzo dovrà provvedere «la regione con risorse proprie».

Se si considera quanto richiamato emerge che:

a) lo Stato fissa un limite di spesa per la regione, stabilisce come si debba articolare il Servizio sanitario nazionale, dando un particolare risalto alle strutture o professionisti accreditati, impone alla regione di coprire i disavanzi per gli esercizi finanziari del 1995, 96 e 97;

b) la regione, in definitiva, diviene il soggetto responsabile dei disavanzi di gestione di un Servizio sanitario frutto di una decisione legislativa dello Stato.

Le disposizioni normative impugnate violano palesemente gli artt. 3, 32 e 97 del testo costituzionale, e violano, altresì, in modo manifesto gli artt. 17 e 19 dello statuto della regione siciliana.

2. — Per quanto attiene alla violazione degli artt. 3 e 32 Cost. si rammenti che la Corte costituzionale ha affermato che la legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (n. 833 del 1978) distingueva tre ordini di competenze «il primo dei quali spetta allo Stato, in nome del principio di uguaglianza..., mentre il secondo si impernia sulle funzioni legislative e programmatiche affidate alle regioni» (Corte costituzionale sentenza n. 245 del 1984). Dal concorso di questi due ordini di competenze ne derivava una prestazione sanitaria caratterizzata dalla generalità e dall'uguaglianza, anche se erogata su base territoriale.

Le disposizioni impugnate invece determinano un servizio sanitario in cui lo Stato non interviene più a garantire l'uguaglianza delle prestazioni, così che il diritto soggettivo alla prestazione sanitaria potrà atteggiarsi in modo diverso da regione a regione, ed in questo senso appare evidente la menomazione del diritto alla salute (art. 32 Cost.) e del principio costituzionale dell'uguaglianza (art. 3 Cost.).

3. — Le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. All'«efficienza» prevista dall'art. 97 Cost. la Corte costituzionale ritiene di poter ricondurre «lo spirito dell'equilibrio finanziario, valevole... anche per il sistema pubblico di assistenza sanitaria». L'efficienza si traduce anche con il principio del «parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria» (Corte costituzionale sentenza n. 355 del 1993).

Le disposizioni impugnate recano una disciplina che rinnega il «principio del parallelismo» affermato dalla Corte appellandosi costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 97 Cost. lì dove spezzano il nesso tra responsabilità di disciplina e di controllo, operata questa dallo Stato, e responsabilità finanziaria, trasferita alla regione.

4. — Le disposizioni impugnate sono illegittime perché violano gli artt. 17 e 19 dello statuto della regione siciliana. L'art. 17 stabilisce che l'Assemblea regionale siciliana può emanare leggi, «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», relative all'organizzazione dei servizi riguardanti la materia dell'«igiene e sanità pubblica» e dell'«assistenza sanitaria». L'art. 19 si riferisce all'approvazione annuale del bilancio regionale. È evidente che la mortificazione della potestà legislativa regionale in questa ipotesi è conseguenza delle disposizioni impugnate che non consentono alla regione di assumere la responsabilità delle decisioni legislative e della copertura finanziaria. La regione diviene responsabile delle decisioni statali (Corte cost., sentenza n. 355/1993).

5. — Con riferimento all'art. 6, primo comma, in cui sono previsti vincoli alle spese per acquisti di beni e servizi senza distinzione tra le diverse categorie di essi, in relazione alle spese registrate negli anni precedenti va detto che una così generalizzata imposizione di vincoli è incongrua con il sistema del pagamento a tariffa delle aziende sanitarie e con l'obbligo di ripianamento dei disavanzi a carico delle regioni. Risultando così violati gli artt. 3 e 97 Cost. e 17 e 19 dello statuto siciliano.

6. — Le strutture in possesso dei requisiti minimi sono automaticamente accreditate ed entrano a far parte del Servizio sanitario nazionale con facoltà di libera scelta da parte del cittadino. Ciò determinerà che lo scenario dei soggetti erogatori delle prestazioni sanitarie avrà potenzialità di espansione senza limiti, con conseguenti prevedibili effetti sulla dilatazione della spesa, senza che la regione possa esercitare una sua potestà programmatica mediante l'apprezzamento dei fabbisogni necessari. Con la conseguente violazione delle disposizioni costituzionali e statutarie anzi citate.

7. — Ma se ciò da solo non bastasse, si rammenti che gli artt. 6 e 10, primo comma, della legge 23 dicembre 1994 n. 723, li dove impone alla regione di provvedere ai disavanzi di gestione anche in relazione a scelte legislative dello Stato, opera un condizionamento della finanza regionale violando l'art. 19 dello statuto della regione.

Al riguardo la Corte costituzionale ha precisato come si ponga a livello costituzionale «l'esigenza di preservare insieme all'equilibrio del bilancio statale (art. 81 Cost.), anche l'equilibrio finanziario dei bilanci regionali (art. 119 Cost.) e un accettabile livello qualitativo e quantitativo di prestazioni dirette a soddisfare interessi del singolo cittadino e della collettività costituzionalmente rilevanti (art. 32 Cost.)», così da risultare «irragionevole la previsione di un esonero totale e immediato dello Stato dal ripiano degli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere senza che sia predisposta nel contempo una disciplina che miri a rendere graduale — e quindi controllabile — sotto il profilo delle finanze regionale e adeguato, sotto il profilo delle prestazioni, il passaggio verso il nuovo sistema e il funzionamento a regime dello stesso».

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ed in particolare dell'art. 6, commi 1, 5 e 6 e dell'art. 10, comma 1, per contrasto con gli articoli 3, 32 e 97 Cost. e gli artt. 17 e 19 dello statuto della regione siciliana.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si depositano il presente atto:

- 1) autorizzazione a ricorrere;
- 2) copia della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Prof. avv. Giovanni PITRUZZELLA - Avv. Giuseppe PALMERI

95C0186

N. 5

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 febbraio 1995
(della regione Lombardia)*

Finanza pubblica allargata - Misura di razionalizzazione - Previsione: a) dell'obbligo delle regioni di provvedere entro il termine perentorio di sei mesi alla disattivazione e alla riconversione degli ospedali che non raggiungevano alla data del 30 giugno 1994 la dotazione minima di centoventi posti letto, salvo la possibilità per le regioni di autorizzarne il mantenimento in attività in relazione a condizioni territoriali particolari, in specie delle aree montane e delle isole minori, ed in relazione alla densità e distribuzione della popolazione; b) del divieto di assunzioni nelle u.s.s.l. per il primo semestre del 1995 e di assunzioni rigidamente limitate per il successivo semestre; c) della rigida limitazione delle spese per beni e servizi da destinare alle u.s.s.l. - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera - Lesione dell'autonomia finanziaria della regione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1983, 245/1984, 992/1988 e 355 e 357 del 1993.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 3, 4 e 6).

(Cost., artt. 117, 118 e 119).

Ricorso della regione Lombardia, in persona del Presidente della giunta regionale Paolo Arrigoni, autorizzato con delibera della giunta regionale n. 63129 del 24 gennaio 1995, rappresentata e difesa dagli avv. ti prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca, ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, come da delega in calce al presente atto, contro il presidente del Consiglio dei Ministri, *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4 e 6 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 1994.

La disciplina del Servizio sanitario nazionale e della spesa sanitaria ha subito nell'ultimo decennio, com'è noto, una profonda trasformazione, che ha inciso anche e soprattutto sui rapporti fra lo Stato e le Regioni.

All'inizio di questa evoluzione si era in presenza di un sistema nel quale lo Stato da un lato assicurava il complessivo pagamento della spesa sanitaria mediante il Fondo sanitario nazionale, garantendo anche, a posteriori, la copertura, con modalità diverse, dei deficit di gestione verificatisi anche e soprattutto a causa della costante prassi di sottostima del fondo; dall'altro lato, e conseguentemente, interveniva con le proprie leggi e con altri sistemi regolativi a disciplinare e a vincolare l'attività degli enti erogatori della spesa sanitaria al fine principale di contenere la spesa stessa (blocco degli organici e delle assunzioni di personale; tetti per determinate categorie di spesa; criteri vincolanti di riorganizzazione o di riconversione dei servizi, specie ospedalieri; vincoli in ordine ai presupposti e ai contenuti delle convenzioni con soggetti privati ecc.).

In questo quadro, la Corte costituzionale è giunta a configurare l'assistenza sanitaria e ospedaliera come una materia che, sebbene ricompresa nell'elenco dell'art. 117 della Costituzione, non si risolve «in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale: sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tal campo sottoposte la legislazione e l'amministrazione delle regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica, sia — soprattutto — per i tipici rapporti che l'ordinamento vigente stabilisce fra le varie specie di enti ed organismi cooperanti e interagenti nella materia medesima» (sentenza n. 245 del 1984). Su questa base, la stessa Corte ha contrastato i tentativi del legislatore statale di addressare indiscriminatamente alle regioni — sostanzialmente private di effettivi e incisivi poteri di governo del Servizio sanitario — gli oneri conseguenti (cfr. ancora la citata sentenza n. 245 del 1984).

Negli anni successivi, tuttavia, il quadro della legislazione statale si è evoluto, in particolare nella direzione di un progressivo maggior coinvolgimento delle regioni e dei bilanci regionali in ordine alla spesa sanitaria: così che, ad esempio, questa Corte ha potuto, nella sentenza n. 283 del 1991, sancire la legittimità del parziale accollo alle regioni dell'onere del deficit sanitario, disposto dal d.l. n. 262/1990.

In particolare, com'è noto — e come questa Corte ha dettagliatamente ricordato, ad esempio, nella sentenza n. 357 del 1993 — la legge di delega n. 421 del 1992 e il successivo decreto legislativo delegato n. 502 del 1992 hanno segnato una svolta decisiva, nel senso dell'adozione di un sistema nel quale lo Stato si è definitivamente spogliato della totale e complessiva responsabilità in ordine alla spesa sanitaria, riservando a sé solo il compito di fissare, nel piano sanitario nazionale, i livelli minimi di assistenza garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, e le corrispondenti quote di finanziamento determinate in base a parametri riferiti a detti livelli di assistenza; attribuendo per il resto, per intero, la responsabilità di governo della spesa sanitaria alle regioni e alle neo-costituite aziende sanitarie, e attribuendo alle regioni l'intero gettito dei contributi riscossi nei rispettivi territori per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale (art. 11, nono comma, d.lgs. n. 502/1992).

La giurisprudenza di questa Corte ha seguito, in sostanza avallandola, questa evoluzione, così statuendo che i principi della legislazione ricordata, e in particolare «quello concernente il parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria, non sono, certo, contrari a Costituzione, ma, se mai, interpretano lo spirito del requisito di efficienza, e quindi quello dell'equilibrio finanziario, valevole, a norma dell'art. 97 della Costituzione, anche per il sistema pubblico di assistenza sanitaria nel suo complesso» (sentenza n. 355 del 1993); sia pur avvertendo giustamente che «il passaggio verso il nuovo sistema e il funzionamento a regime dello stesso» doveva esser reso «graduato» e quindi «controllabile», sotto il profilo delle finanze regionali, e adeguato, sotto il profilo delle prestazioni (*ibidem* cfr. anche sentenza n. 357 del 1993).

La recente legge 23 dicembre 1994, n. 724, contenente «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», sancisce il definitivo passaggio al nuovo sistema, laddove estende a tutte le aziende sanitarie il vincolo al pareggio di bilancio, la cui violazione è sanzionata con il commissariamento da parte della regione e la revoca dell'autonomia aziendale (art. 10, primo comma, prima parte), e soprattutto laddove stabilisce che «agli eventuali disavanzi di gestione, ferma restando la responsabilità diretta delle predette unità sanitarie locali, provvedono le regioni con risorse proprie, con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato».

Senonché la stessa legge n. 724 del 1994 contiene poi varie disposizioni del tutto e clamorosamente contrastanti con la logica del nuovo sistema, con le quali si tornano ad imporre alle Regioni e alle aziende sanitarie vincoli rigidi in ordine ai propri comportamenti programmatori e gestionali, intesi a favorire il contenimento della spesa sanitaria. E così si dispone l'obbligatoria disattivazione o riconversione degli ospedali minori (art. 3); si impone un divieto totale di nuove assunzioni di personale per il primo semestre del 1995 e un vincolo solo parzialmente meno rigoroso per il secondo semestre (art. 4); si impone un tetto massimo a livello regionale (in diminuzione progressiva) per le spese

d'acquisto di beni e servizi (art. 6). D'altra parte, si introduce un regime di totale liberalizzazione dell'accesso da parte degli assistiti alle strutture sanitarie private non più convenzionate ma «accreditate», con obbligo per le regioni di pagare, in base a tariffe, le prestazioni da esse erogate, indipendentemente dal pieno utilizzo delle strutture pubbliche: così sottraendo alle regioni un essenziale strumento di programmazione dei servizi e delle spese e ponendo le premesse per un gonfiamento della spesa sanitaria (a carico dei bilanci regionali) per il sommarsi degli oneri di mantenimento delle strutture pubbliche e di quelli per il pagamento delle prestazioni liberamente rese dalle strutture private.

È come se il legislatore statale avesse dimenticato il nuovo disegno da esso stesso perseguito e realizzato, per riprendere, contraddittoriamente, la vecchia strada del controllo centralizzato delle spese attraverso vincoli rigidi alle scelte di gestione.

Ma queste disposizioni non possono non apparire, oltre che contraddittorie, lesive dell'autonomia regionale, in un quadro nel quale sono venute ormai meno le ragioni che inducevano, dieci anni fa, a definire la materia sanitaria e ospedaliera come materia «non pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale», e fondamentalmente aperta ad ogni tipo di intervento regolativo e di governo da parte degli organi centrali.

Come si è già accennato, l'art. 3 della legge n. 724 del 1994, facendo salvo quanto previsto dall'art. 4, decimo comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, stabilisce che le regioni provvedono, entro il termine perentorio di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, alla «disattivazione o alla riconversione» degli ospedali che non raggiungevano, alla data del 30 giugno 1994, la dotazione minima di 120 posti letto. Vengono esclusi da tale destino gli ospedali specializzati e quelli per i quali la Regione abbia già programmato la strutturazione con dotazione di posti letto superiore a 120, anche operando le eventuali conseguenti trasformazioni di destinazione in servizi sanitari ambulatoriali e in strutture non ospedaliere.

Ad avviso della ricorrente, tale disposizione viola le competenze legislative ed amministrative costituzionalmente attribuite alle regioni dagli artt. 117 e 118 della Costituzione. Infatti, rispetto alla competenza legislativa concorrente e alla competenza programmatica attribuita alle regioni in materia sanitaria, non si può certo ritenere che l'art. 3 della legge in questione contenga principi fondamentali, nel cui ambito la regione possa ulteriormente legiferare con normativa di dettaglio: la disposizione che si impugna contiene bensì una regolamentazione assai dettagliata dell'oggetto, del procedimento e di tutte le conseguenze della disposta disattivazione o riconversione degli ospedali con dotazione di posti letto inferiore (al 30 giugno 1994) a 120.

Ben vero che, di fronte a tale minuziosa regolamentazione — la quale comprime in radice la potestà legislativa regionale — si stabilisce una sorta di «clausola di salvezza» prevedendo l'art. 3, primo comma, (in fine), che «in relazione a condizioni territoriali particolari, in specie delle aree montane e delle isole minori, ed alla densità e distribuzione della popolazione, le regioni possono autorizzare il mantenimento in attività dei suddetti ospedali»: ma lungi dall'eliminare il carattere invasivo nella sfera di competenza legislativa regionale dell'art. 3 in questione, tale disposto lo riconferma in modo evidente. E' chiaro, infatti, che una competenza legislativa concorrente e una competenza programmatica in materia sanitaria sono previste non in via eccezionale e derogatoria, in relazione a condizioni territoriali particolari (con riguardo ad aree montane o isole minori), ma in via normale e consueta, e sono esercitabili sempre e comunque, nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, senza necessità di essere autorizzate — come nella specie — da una clausola di salvezza.

La minuziosità della regolamentazione predisposta dall'art. 3 si manifesta nella precisa definizione dei vari passaggi nei quali deve articolarsi il procedimento di disattivazione o riconversione degli ospedali individuati. Si prevede che un decreto del Ministro della sanità, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, precisi i criteri di classificazione degli ospedali specializzati (da escludere dalla procedura di disattivazione o riconversione), e che sulla base di tale decreto la regione pubblichi l'elenco degli ospedali così «risparmiati». Si stabilisce inoltre che in mancanza di un pronto adempimento da parte della regione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della sanità, eserciti immediatamente poteri sostitutivi, senza che nemmeno sia prevista (come sarebbe necessario in virtù del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni) una diffida ad adempiere. Dalla formulazione dell'articolo risulta in effetti che questi poteri sostitutivi, esercitabili immediatamente, alla sola condizione dello scadere di un ulteriore termine di trenta giorni dall'emanazione del ricordato decreto ministeriale contenente i criteri di classificazione degli ospedali specializzati, tendano unicamente a rimediare all'inadempimento regionale circa la pubblicazione dell'elenco di tali ospedali, e debbano essere tenuti distinti dai poteri sostitutivi ulteriormente previsti dall'art. 3 n. 2, che invece sono esercitabili — da commissari ad acta appositamente nominati — solo «previo invito alle regioni ad adottare le misure adeguate» e che sembrano destinati a rimediare a una complessiva inerzia regionale quanto alla procedura di disattivazione o riconversione in questione.

La disciplina dell'art. 3 si spinge poi fino a prevedere il destino del personale risultato in esubero a seguito delle disattivazioni o riconversioni effettuate e ad indicare la finalizzazione primaria delle trasformazioni di destinazione degli ospedali, esplicitamente indicata nell'attivazione di residenze sanitarie assistenziali per anziani non autosufficienti.

È da rilevare che la procedura di disattivazione o riconversione deve essere attivata dalla regione, prescindendo completamente dai risultati di gestione dell'ospedale, quindi anche nel caso in cui questa non presenti disavanzi, venendo così vulnerate le potestà programmatiche della regione.

Inoltre, poiché simili vincoli di disattivazione o riconversione non vengono imposti a carico della ospedalità privata, ne risulta un'evidente disparità di trattamento tra strutture pubbliche e private.

Il successivo art. 4 della medesima legge 23 dicembre 1994, n. 724, stabilisce, al comma 1, che la revisione delle dotazioni organiche e i processi di mobilità del personale devono essere finalizzati all'obiettivo del pieno utilizzo delle strutture pubbliche, secondo le indicazioni del Piano sanitario nazionale per il triennio 1994-1996. A tal fine, i direttori generali e i commissari straordinari delle U.S.L. e delle aziende ospedaliere «assicurano l'apertura al pubblico dei servizi per un congruo orario settimanale, il potenziamento delle attività di *day hospital* e la riduzione dei tempi di attesa per le attività ambulatoriali».

In modo del tutto incongruo rispetto a tali obiettivi, l'art. 4, secondo comma, prevede però che per il primo semestre dell'anno 1995 venga applicato il divieto di assunzione che la legge n. 724/1994 contiene all'art. 22, sesto comma; per il secondo semestre, per la copertura dei posti che si rendono vacanti per cessazioni dal servizio verificatesi a partire dal 1° gennaio 1995, si concede bensì alle regioni di autorizzare nuove assunzioni, ma entro stretti limiti (10 per cento delle cessazioni per il ruolo amministrativo, e 30 per cento delle cessazioni per gli altri ruoli).

È evidente che si è in presenza di una rilevante lesione alla potestà programmatica della regione. Per di più, il potenziamento dei servizi previsto al primo comma dell'articolo in questione — laddove soprattutto assicurare l'apertura al pubblico dei servizi «per un congruo orario settimanale» può voler dire assicurarne un'apertura prolungata rispetto a quanto avviene attualmente — viene di fatto reso impossibile o difficile con le forti limitazioni ed i vincoli di cui al secondo comma dell'art. 4.

L'art. 6, primo comma, della legge in questione pone rilevanti limiti alla spesa per l'acquisto di beni e servizi (da parte delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere): è infatti fissato, a livello di ciascuna Regione, un tetto massimo alla spesa per beni e servizi, ed è ulteriormente prevista una progressiva e notevole decrescita del totale della spesa stessa nel triennio 1995-1997. La spesa non potrà superare, per l'anno 1995, l'importo registrato nell'esercizio 1993 ridotto del 18 per cento; per l'anno 1996, lo stesso importo dovrà essere ridotto del 16 per cento; per l'anno 1997 la riduzione sarà pari al 14 per cento.

Tale disposizione è gravemente lesiva dell'autonomia finanziaria, di spesa e di bilancio, nonché dell'autonomia programmatica regionale. Non ha infatti alcun senso imporre un siffatto vincolo alla crescita di una determinata categoria di spese (a livello regionale, ma con inevitabili ripercussioni a livello della singola azienda) in via del tutto indipendente dalle scelte programmatiche e di bilancio che potrebbero e dovrebbero esser compiute dalla regione.

Peraltro, il tetto così imposto alle spese sanitarie per beni e servizi fa riferimento a parametri del tutto teorici ed astratti, immaginati come congrui dal legislatore nazionale non si sa sulla base di quali dati e raffronti. La Corte costituzionale, dal canto suo, ha avuto modo di precisare (sentenza n. 307 del 1983) che tetti di spesa di questo genere non possono essere determinati, a pena di violazione dell'autonomia regionale, con riferimento a parametri che «prescindono da qualsiasi concreto rapporto con la struttura e con la gestione del bilancio regionale di competenza per l'anno in corso, con la dimensione delle entrate e delle spese ivi previste, con l'entità dei residui attivi e passivi».

Si noti, oltretutto, che l'identificazione in via generale di siffatti parametri di contenimento della spesa, uguali per tutte le regioni — giacché l'identificazione avviene, come detto, senza riguardo ai concreti e determinati bilanci di ciascuna regione — può determinare gravi disparità tra regione e regione e tra aziende sanitarie: infatti, il vincolo posto sulla singola voce di spesa (acquisto di beni e servizi per la sanità) sarebbe oltremodo penalizzante per quelle regioni e per quelle aziende sanitarie che già negli esercizi precedenti (e fino a tutto il 1993) abbiano operato una riduzione dei costi relativi a quella stessa voce, e finirebbe incongruamente per avvantaggiare quelle regioni e quelle aziende che invece a tale riduzione non avessero provveduto.

Si tenga inoltre presente che sulla voce di spesa in questione incidono costi che la regione non è in alcun modo in grado di controllare: si pensi ai costi di erogazione di servizi pubblici quali luce, gas e telefono, le cui tariffe sono determinate del tutto al di fuori dei poteri di intervento della regione medesima.

Ma v'è di più. Oltre alla evidente lesione dell'autonomia finanziaria regionale, la disposizione in esame è afflitta da contraddizioni interne, che ne renderebbero irragionevoli e perversi gli effetti applicativi, per quanto riguarda la gestione delle strutture sanitarie pubbliche. Il vincolo posto alle spese per l'acquisto di beni e servizi non risulta, in primo luogo, coerente con il sistema di pagamento delle prestazioni sulla base di tariffe predeterminate dalla Regione: un aumento delle scelte degli utenti in favore delle strutture sanitarie pubbliche potrebbe tradursi in un corrispondente aumento delle spese per beni e servizi, allo scopo di accrescere la quantità e di migliorare la qualità delle prestazioni erogate, con vantaggio complessivo per l'andamento della spesa sanitaria.

In secondo luogo, il tetto di spesa di cui all'art. 6, primo comma, è in stridente contrasto con la disposizione finale dell'art. 10, primo comma, la quale stabilisce che agli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali, provvedono le regioni con risorse proprie, con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato. È chiaro che se si vuol far gravare sui bilanci regionali l'eventuale disavanzo gestionale delle unità sanitarie, si dovrebbe quanto meno consentire a ciascuna regione, nell'ambito del proprio bilancio, di destinare liberamente somme ai capitoli di spesa coerenti allo scopo del risanamento, senza imporre vincoli e tetti, come invece accade nell'art. 6, primo comma.

L'art. 6, sesto comma, della legge n. 724/1994, allarga notevolmente lo spettro degli enti erogatori ammessi a far parte del servizio sanitario nazionale, rispetto ai quali si esercita la facoltà di libera scelta da parte del cittadino. Infatti, fermo restando il diritto all'accreditamento presso il S.S.N. delle strutture in possesso dei requisiti di cui all'art. 8, quarto comma, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, per il biennio 1995-96 l'accreditamento opera comunque nei confronti delle strutture erogatrici convenzionate già esistenti.

In altri termini, il panorama dei soggetti erogatori di prestazioni sanitarie, poste a carico delle regioni, risulta soggetto ad una fortissima espansione, ciò che rischia di produrre effetti di dilatazione della spesa: infatti, a carico delle regioni restano i costi di mantenimento delle strutture sanitarie pubbliche, a questi però sommandosi gli ulteriori costi derivanti dalle prestazioni erogate da tutti i numerosi enti erogatori privati, che la legislazione considera «accreditati» ed ai quali il cittadino può ormai rivolgersi in modo assolutamente libero.

Tale assoluta libertà è sancita, in modo decisivo, dal settimo comma del medesimo art. 6, il quale sopprime esplicitamente l'inciso «sulla base di criteri d'integrazione con il servizio pubblico» contenuto nell'art. 8, quinto comma secondo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502. Come era chiarito dalla legislazione precedente, confortata dalla giurisprudenza di questa Corte, il «criterio dell'integrazione con il servizio pubblico» consisteva essenzialmente in un meccanismo per il quale l'utente poteva rivolgersi alle strutture sanitarie convenzionate per tutte quelle prestazioni per le quali le strutture pubbliche non fossero in grado di soddisfare, entro un termine ragionevole (fissato ad es. in tre giorni dall'art. 3 del d.-l. 26 novembre 1981, n. 678, convertito nella legge 26 gennaio 1982, n. 12, e poi portato a quattro giorni dall'art. 19, primo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67), la sua richiesta di accesso alle prestazioni stesse (la circostanza che in un meccanismo siffatto dovesse consistere il criterio dell'integrazione è confermata da questa Corte nella sentenza n. 992 del 1988).

Il legislatore statale ha ora rovesciato tale principio, rendendo incondizionata la facoltà dell'assistito di avvalersi di qualsiasi struttura sanitaria pubblica o privata e abolendo ogni criterio di integrazione fra strutture private e pubbliche, e dunque di fatto svuotando del tutto la potestà delle regioni di programmare le strutture dei servizi sul proprio territorio. È del tutto evidente che il risultato finale ottenuto rischia, fra l'altro, di essere esattamente l'opposto di quello perseguito (cioè il contenimento della spesa sanitaria): la spesa sanitaria complessiva, posta a carico della regione, rischia di subire un forte aumento a tutto vantaggio delle strutture private «accreditate», posto che le strutture pubbliche non potranno comunque essere smantellate.

Non si può infine non notare che i vincoli e i tetti di spesa prima ricordati — oltre a contrastare logicamente con la direzione verso la quale è andata evolvendo la legislazione in tema di assistenza sanitaria e ospedaliera — pongono le regioni nelle condizioni peggiori per affrontare la competizione fra strutture private e pubbliche che il legislatore intende consentire: proprio nel momento in cui apre alla concorrenza un settore di servizi così cruciale quale quello sanitario, cancellando qualunque criterio di integrazione fra strutture pubbliche e private, il legislatore prevede rilevantissimi vincoli e tetti di spesa alle spese per acquisti di beni e servizi, e quindi alle strutture sanitarie pubbliche.

P. Q. M.

La regione ricorrente chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4 e 6 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Roma, addì 27 gennaio 1995

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

N. 6

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 febbraio 1995
(della provincia autonoma di Trento)*

Finanza pubblica allargata - Misure di razionalizzazione - Riapertura ed estensione dei termini del condono edilizio - Applicazione nel territorio della provincia delle disposizioni relative alle misure dell'oblazione ed ai termini per il versamento della stessa - Indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di edilizia e urbanistica, piani regolatori, tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, tutela del paesaggio, agricoltura e parchi per la protezione della flora e fauna, viabilità, agricoltura e foreste, opere idrauliche e utilizzazione di acque pubbliche.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3, 5, 6, 16, 17, 21 e 24; 9, n. 9; e 16).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale dott. Carlo Andreotti, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 421 del 20 gennaio 1995, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia 1, come da mandato speciale a rogito del notaio dott. Pierluigi Mott in data 23 gennaio 1995 n. 60426 di rep., contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «misure di razionalizzazione della finanza pubblica», pubblicata nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 30 dicembre 1994.

Come è noto, con d.-l. 26 luglio 1994, n. 468, successivamente reiterato, a seguito della mancata conversione, con d.-l. 27 settembre 1994, n. 531, con d.-l. 25 novembre 1994, n. 644, e da ultimo col d.-l. (di cui si ignorano a tutt'oggi gli estremi) deliberato nel Consiglio dei ministri del 25 gennaio 1995, è stata introdotta una disciplina tendente a consentire la sanatoria, in conformità alle norme a suo tempo dettate con i capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, degli abusi edilizi compiuti fino al 31 dicembre 1993.

Contro detti atti legislativi sono stati prodotti vari ricorsi, tuttora pendenti, da parte di regioni ordinarie e speciali (cfr. ricorsi nn. 60, a 64, in *Gazzetta Ufficiale* del 28 settembre 1994; nn. 72 a 80, in *Gazzetta Ufficiale* del 23 novembre 1994; ricorso n. 88, in *Gazzetta Ufficiale* dell'11 gennaio 1995).

Di recente però la disciplina del nuovo condono edilizio è stata sostanzialmente riprodotta e trasferita quasi per intero nell'art. 39 del provvedimento legislativo «collegato» alla legge finanziaria 1995, e cioè della legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo dedicato alla «definizione agevolata delle violazioni edilizie».

Detto art. 39 riproduce sostanzialmente l'art. 1 del d.-l. n. 649 del 1994, con l'aggiunta di alcune disposizioni (così quelle contenute nei commi 2, 7, 8, 12, 18, 19, 20 e 21 del citato art. 39).

In particolare, il comma 21 (nuovo) stabilisce che «le disposizioni del presente articolo non si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano, se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti delle stesse e dalle relative norme di attuazione ad esclusione di quelle relative alla misura dell'oblazione ed ai termini per il versamento di questa».

Tale ultima disposizione suscita perplessità e incertezze sotto svariati profili.

A prima lettura essa sembrerebbe introdurre una «clausola di salvaguardia» dell'autonomia provinciale, sancendo la non applicabilità delle disposizioni incompatibili con le attribuzioni spettanti alla provincia autonoma.

Infatti, come si sa, la provincia è titolare di competenza legislativa esclusiva e di competenza amministrativa in materia di urbanistica e piani regolatori, oltre che di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, tutela del paesaggio, agricoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna, viabilità, agricoltura e foreste, opere idrauliche (art. 8, nn. 3, 5, 6, 16, 17, 21, 24, e art. 16, stat. spec.), nonché di competenza legislativa concorrente e di competenza amministrativa in materia di utilizzazione delle acque pubbliche (art. 9, n. 9, e art. 16 stat. spec.). Ora, la disciplina legislativa del c.d. «condono edilizio» rientra a pieno titolo nell'ambito di tali materie, e in specie della materia «urbanistica e piani regolatori», e comunque nell'ambito della materia di competenza primaria della provincia.

Ne dovrebbe perciò derivare che le disposizioni della legge statale non si applichino nel territorio della provincia, in quanto incompatibili (non già solo con le norme delle leggi provinciali, ma) con le attribuzioni spettanti alla provincia, poiché tendenti a disciplinare una materia riservata al legislatore provinciale e alla competenza pianificatoria urbanistica della provincia.

Infatti il meccanismo del condono comporta, come è noto, la sanatoria delle opere eseguite abusivamente, e cioè in assenza di concessione o autorizzazione, o in difformità dalle stesse, ancorché siano in contrasto con la disciplina urbanistica vigente. La sanatoria comporta dunque non solo una deroga all'applicazione della normativa urbanistica, e alle norme che prevedono la demolizione delle opere abusive, ma altresì l'inserimento stabile e non più rimediabile degli organismi edilizi abusivi nel tessuto urbanistico, con conseguente condizionamento o meglio sconvolgimento degli indirizzi, criteri e vincoli previsti dagli atti della programmazione urbanistica provinciale e locale e degli usi del suolo da essi previsti. In definitiva, attraverso la sanatoria, gli interventi edilizi abusivi e sanati vengono a sostituire *ex lege* quelli conformi alle previsioni e alle prescrizioni dei piani urbanistici, così vanificando la volontà espressa dalle autorità competenti alla formazione dei piani medesimi.

Tuttavia la legge impugnata non resta poi fedele alla logica premessa della inapplicabilità nel territorio della provincia autonoma. Essa infatti fa eccezione per quanto riguarda le disposizioni «relative alle misure dell'oblazione ed ai termini per il versamento di questa».

Ciò significa, se ben s'intende, che tali ultime disposizioni si applicano (e si applicano immediatamente, dato il loro contenuto che fa riferimento a termini già scaduti) anche nella provincia di Trento. Il che però, in primo luogo, si palesa in contrasto con quanto dispone la norma di attuazione di cui all'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, ai cui sensi le leggi statali che sopravvivono in materie di competenza provinciale non si applicano nella provincia a preferenza delle leggi provinciali, le quali devono essere adeguate alle nuove norme statali costituenti limiti statutari alla competenza provinciale entro sei mesi (salvo maggior termine stabilito dalla stessa legge statale).

Poiché infatti le disposizioni relative al condono non sono tali da costituire una disciplina di materie non coperte da legislazione provinciale, ma comportano viceversa deroga e parziale disapplicazione della preesistente disciplina urbanistico-edilizia provinciale, esse non dovrebbero essere suscettibili di applicazione immediata, sia pure in attesa dell'intervento del legislatore regionale provinciale.

La pretesa, dunque, di renderle applicabili immediatamente nella provincia si palesa in contrasto con le norme di attuazione.

Ma c'è di più. La clausola del comma 2 dell'art. 39 sembra da intendersi nel senso che, comunque, la normativa statale sul condono sia derogabile dalla legislazione provinciale nell'esplicazione delle competenze spettanti alla provincia nella materia. Questo però pare di intendere, non sarebbe vero per le disposizioni relative alle misure dell'oblazione ed ai termini per il versamento di questa. Ma — ecco il punto — l'applicazione immediata di queste ultime disposizioni non può non trascinare con sé, per così dire, l'applicazione dell'intera disciplina sul condono. È infatti a seguito del versamento dell'oblazione, nelle misure stabilite dalla legge statale, che il privato consegue, *de jure*, verificandosi le altre condizioni di legge, e col meccanismo del silenzio-assenso, la concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria (art. 39, comma 4), e dunque realizza tutti i presupposti per l'applicazione vincolata di tutta la disciplina interessata.

In altri termini, se questo è il senso della norma, in realtà la clausola di salvaguardia del comma 21 è solo apparente, perché in realtà si verificherebbe l'applicazione di tutte le disposizioni sul condono anche nella provincia.

Né si potrebbe obiettare che la legge provinciale potrebbe poi stabilire una disciplina parzialmente diversa, ad esempio quanto ai limiti degli abusi suscettibili di sanatoria.

Poiché infatti la legge statale stabilisce dettagliatamente le misure dell'oblazione corrispondente alle tipologie di abuso (art. 39, comma 5, e tabella B allegata), la misura dei contributi di concessione dovuti (art. 39, comma 9 e tabella C allegata), nonché criteri di determinazione dell'oblazione e degli oneri concessori dovuti nei casi di «abusivismo determinato da situazioni di estremo disagio abitativo» (art. 39, comma 3 e tabella D allegata); e poiché, come si è detto, la corresponsione dell'oblazione, insieme alle altre condizioni di legge, precostituisce in modo vincolante una situazione di pretesa del privato ad ottenere la concessione o autorizzazione in sanatoria, l'eventuale successiva disciplina provinciale, difforme nel contenuto da quella statale (e così quella che volesse rendere condonabili solo abusi di portata inferiore a quella massima ammessa dalla norma statale: art. 39, comma 1), determinerebbe una situazione di «copertura» per quegli abusi per i quali fosse stata versata l'oblazione nel termine fissato dalla legge statale, ma che non risulterebbero (più) condonabili in base alla diversa legislazione provinciale.

Almeno in via di fatto, insomma, la provincia si vedrebbe preclusa la possibilità di disciplinare autonomamente il condono in modo anche parzialmente difforme dalla legge statale.

Vi sarebbe un solo modo di evitare questa conseguenza: e cioè di intendere la norma del comma 21, che eccettua dalla applicabilità «condizionata» nella provincia le disposizioni relative alla misura dell'oblazione ed ai termini per il versamento di questa, nel senso che tali disposizioni siano applicabili nella provincia limitatamente ai loro effetti penali, cioè all'estinzione del reato, mentre gli ulteriori effetti non si produrrebbero in forza delle norme statali, stante la loro incompatibilità con le attribuzioni provinciali, ma potrebbero prodursi solo ove entrasse in vigore una normativa provinciale, e nei limiti e alle condizioni stabiliti da tale normativa.

Se questo fosse il significato da attribuire al comma 21, la provincia ricorrente potrebbe forse non avere da lamentare sostanziali lesioni della propria competenza.

Ma poiché è tutt'altro che certo che sia questa la portata da attribuire al comma 21, la provincia ricorrente deve insistere nella richiesta di accertamento dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione, ove interpretate nel senso prima accennato, lesivo dell'autonomia provinciale: e precisamente, oltre che del comma 21 dell'art. 39, di tutte le altre disposizioni del medesimo art. 39, che risultassero applicabili, in forza di detto comma 12, nella provincia, pur vertendo in materie spettanti alla competenza medesima.

P. Q. M.

La provincia ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nelle parti in cui (e se inteso nel senso che) rende immediatamente applicabili nella provincia di Trento le disposizioni del medesimo afferenti a materie di competenza della provincia stessa, per violazione dell'art. 8, numeri 3, 5, 6, 16, 17, 21 e 24, dell'art. 9, n. 9, e dell'art. 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e delle relative norme di attuazione, nonché dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266.

Roma, addì 27 gennaio 1995

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

95C0200

N. 75

Ordinanza emessa il 1º dicembre 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Pettinato Pier Luigi

Pena - Pene detentive brevi - Sanzioni sostitutive - Inapplicabilità, per interpretazione della Corte di cassazione, per i reati militari giudicati dall'autorità giudiziaria militare - Lesione del principio di eguaglianza - Disparità di trattamento per situazioni sostanzialmente identiche - Violazione del principio della funzione della pena - Richiamo alla sentenza n. 279/1987.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 53, modificato dal d.-l. 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296).

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

IL GIUDICE DELL'UDIZIA PRELIMINARE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa contro Pettinato Pier Luigi, nato il 3 giugno 1973 a Carbonara e residente a Desenzano del Garda in via Solferino n. 5; soldato effettivo presso l'11º reggimento bersaglieri di Orcenigo S. (Pordenone), imputato del reato di «furto militare aggravato» (art. 230, commi 1 e 2 c.p.m.p.) perché, soldato nell'11º reggimento bersaglieri in Orcenigo S. (Pordenone), il giorno 7 giugno 1993, al fine di trarne profitto, si impossessava in luogo militare di una tanica piena di benzina sottraendo quest'ultima all'a.m. detentrica.

FATTO E DIRITTO

I. — All'odierna udienza preliminare, la difesa ha chiesto l'applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. nella misura di mesi uno di reclusione militare, con sostituzione, ex legge 24 novembre 1981, n. 689, e succ. mod., nella multa per l'importo corrispondente.

Il p.m. non ha espresso il consenso, sostenendo che per giurisprudenza pressoché costante della Corte di cassazione non sono applicabili ai reati militari le sanzioni sostitutive previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

A questo punto la difesa ha chiesto che venga sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge n. 689/1981 in relazione agli artt. 3, 25 e 27 Cost. «nella parte in cui esclude l'applicazione delle sanzioni sostitutive ai reati militari».

Il p.m. si è associato alla richiesta.

2. — Ciò premesso, è ben nota la disputa giurisprudenziale concernente l'applicazione delle sanzioni sostitutive ai reati militari commessi dagli appartenenti alle FF.AA. e culminata nella sentenza 7 luglio 1987, n. 279, della Corte costituzionale: a fronte della dizione letterale contenuta nell'art. 54 della legge n. 689/1981, secondo cui l'applicazione delle sanzioni sostitutive era limitata alle categorie dei reati di «competenza del Pretore», anche se giudicati per effetto della connessione da un giudice superiore o commessi da infradiciottenne, sussisteva una lacuna, relativamente ai reati di competenza dei tribunali militari — ancorché puniti con pena detentiva equiparata a quella rientrante nella competenza del pretore —, che non era colmabile a mezzo di un intervento additivo della Corte costituzionale, consentito solo allorché «sia rintracciabile nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente obbligata».

Di qui, la dichiarazione di inammissibilità, «sicuramente inappagante per i requisiti che la giustizia propone con giustificata preoccupazione» e, quindi, il richiamo al legislatore «sull'ormai indifferibile esigenza di dare alla materia in esame una più adeguata normativa», tra le cui non poche carenze «addebitabili al settore, quella della mancata regolamentazione delle sanzioni sostitutive per le pene militari brevi» era da rilevarsi come «né la meno grave né la meno bisognosa di urgente soluzione» (Corte cost., sent. cit.).

Orbene, con legge 12 agosto 1993, n. 296 (che ha convertito il d.-l. 14 giugno 1993, n. 187) il legislatore, è intervenuto nella materia delle sanzioni sostitutive ed ha apportato innovazioni di ampio respiro che sono apparse a certa giurisprudenza però significative e rilevanti anche per i reati militari: ambito nel quale si registrava perdurante inerzia legislativa anche successivamente alla ricordata sentenza della Corte.

L'art. 5 legge in questione ha soppresso l'art. 54 della legge n. 689/1981, facendo venir meno, in tal modo, il riferimento al pretore, come organo giudicante, dinanzi al quale solo — e con esclusione delle menzionate eccezioni — dar luogo ad applicazione delle sanzioni sostitutive.

Conseguentemente, poiché non risulta più alcun dato legislativo ostativo all'applicazione delle sanzioni sostitutive da parte dei tribunali militari, si è formato un'orientamento giurisprudenziale presso questo giudicante in tal senso, sorretto dall'opinione che un'interpretazione *in malam partem*, proprio in mancanza di un dato normativo testuale, potrebbe confliggere con il principio del *favor libertatis*, alla cui realizzazione le sanzioni in questione non sono estranee.

La giurisprudenza della suprema Corte si è tuttavia espressa in senso contrario, rilevando l'inapplicabilità delle sanzioni sostitutive ai reati militari, anche a seguito della legge 12 agosto 1993, n. 296, sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

1) incompatibilità delle misure in questione con lo *status* di militare;

2) mancanza di qualsiasi riferimento nella legge n. 689/1981 ai reati militari, in special modo per la mancata previsione di taluno di essi tra le esclusioni oggettive.

Pur non condividendo nel merito le suddette motivazioni, questo giudicante non può non tener conto dell'esistenza di tale prevalente indirizzo giurisprudenziale, ormai divenuto diritto vivente.

Pertanto, essendo questo g.u.p. investito da richiesta delle parti ex art. 444 del c.p.p., non potendo dar luogo alla sostituzione ex legge n. 689/1981, ritiene di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui non appare consentire l'applicazione delle sanzioni sostitutive anche ai reati militari.

3. — Primo parametro costituzionale che sembra leso è l'art. 3 della Costituzione.

Invero, sia che si ritenga che le misure in esame non siano applicabili dinanzi ai tribunali militari — secondo l'interpretazione consolidata *ante legem* n. 296/1993 —, sia che si reputi che esse non lo siano in relazione alla categoria dei reati militari da chiunque commessi — secondo l'orientamento espresso dalla Suprema in tempi recenti, appare violato il principio di uguaglianza.

Sotto il primo profilo, è infatti di tutta evidenza che non può essere il dato meramente accidentale del giudizio instauratosi per effetto di vicende processuali conseguenti alla connessione (art. 13 del c.p.p.), a determinare l'eventuale applicabilità anche al militare delle sanzioni sostitutive, che andrebbe, di contro, esclusa in assenza del menzionato vincolo processuale.

Ancor più evidente la disparità emerge poi in riferimento alle ipotesi in cui non operando la connessione, a seguito di concorso in un reato militare, il civile ottenga dal giudice ordinario l'applicazione delle sanzioni *ex lege* n. 689/1981 e non invece il militare, giudicato dal tribunale militare.

Il che poi, avverrebbe sistematicamente in caso di concorso in reato militare tra militare infradiottenne — giudicato dal giudice minorile — e militare maggiorenne — giudicato dal giudice militare.

Situazioni tutte uguali, che non giustificano un differente trattamento sanzionatorio, mediante misconoscimento al militare dei sostanziali benefici previsti dalla legge n. 689/1981.

Sotto il rimanente citato profilo (inapplicabilità delle misure in questione ai reati militari), non applicare al reato militare le sanzioni sostitutive sembra ugualmente contrastare con principi di parità.

Basti considerare la categoria di reati obiettivamente militari (art. 37 del c.p.m.p.), i quali nei loro elementi costitutivi sono previsti in tutto o in parte dalla legge penale comune; reati, come il furto, l'ingiuria, l'appropriazione indebita, che in campo penale comune pacificamente sottostanno alla sostituibilità della pena *ex art.* 289/1981.

È poi evidente che non può essere la qualifica di soggetto attivo di militare a giustificare il maggiore rigore sanzionatorio sia perché, da un lato, il reato militare è commettabile anche dal civile (artt. 6 e 14 del c.p.m.p.), sia perché «ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini» (art. 3 della legge 11 luglio 1978, n. 382).

4. — Tale ultimo richiamato principio, poi, acquisita assoluta rilevanza anche con riferimento alla funzione della pena (art. 27 della Costituzione).

Se infatti si riconosce alle sanzioni sostitutive lo scopo di rieducazione del condannato per reati comuni di modesta gravità e si ritiene che, in relazione agli stessi, tale funzione sia adeguatamente svolta dalle sanzioni sostitutive, non si vede come il medesimo assunto non valga anche per i reati militari, connotati da caratteristiche sostanzialmente identiche, commessi dal civile o dal militare.

Invero, come dottrina ha rilevato, «la specifica finalità di rieducazione militare ... dovrà trovare attuazione nell'esecuzione della pena detentiva (soltanto) quando a tale esecuzione occorre procedere».

Al riguardo, si osserva che la dedotta incompatibilità delle sanzioni sostitutive con lo *status* militare, è solo apparente e superabile mediante idonei accorgimenti in fase esecutiva, come d'altronde pacificamente avviene nei casi di applicazione per reati comuni a carico di militari e di appartenenti a corpi civili militarmente organizzati (Polizia di Stato, agenti di polizia penitenziaria).

Inoltre, le misure in questione sarebbero spesso adottabili a carico di soggetti, militari di leva, che hanno già cessato la prestazione del servizio militare e nei cui confronti non ricorrono quindi difficoltà in fase esecutiva.

Comunque, non può elevarsi all'assoluta categoria dell'incompatibilità, la mera difficoltà pratica d'esecuzione, se essa comporta sacrificio dal principio di identità funzione della pena a fronte di identiche situazioni.

Per gli esposti motivi, si rimette la soluzione della questione, nei termini prospettati, alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, su eccezione della difesa, con il parere favorevole del p.m. dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, come modificato dal d.l. 14 giugno 1993, n. 187, convertito con modificazioni nella legge 12 agosto 1993, n. 296, in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma;

Dispone la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Padova, addì 1° dicembre 1994

Il giudice dell'udienza preliminare: BLOCK

N. 76

Ordinanza emessa il 15 novembre 1994 dal pretore di Gorizia, sezione distaccata di Monfalcone nel procedimento penale a carico di Menegaldo Paolo ed altro

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

Ha pronunciato la seguente ordinanza, considerato che nel proc. sub. r.g. n. 113/1994 pretura circondariale di Gorizia, sezione distaccata di Monfalcone, nei confronti di Menegaldo Paolo e Menegaldo Sergio gli imputati hanno depositato una richiesta di condono edilizio ai sensi del d.-l. n. 551/1994, già presentata al comune di Grado il 2 novembre 1994 e contestualmente la difesa ha chiesto la sospensione del procedimento penale in corso per i reati di cui agli artt. 110 del c.p., 20, lett. a) e 20 lett. b) della legge n. 47/1985;

Sentite le parti, osserva quanto segue:

Rilevanza di una questione di costituzionalità dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 dell'art. 1 del decreto-legge 27 settembre 1994, n. 551, come modificato dall'art. 3, comma 4, del decreto-legge 28 ottobre 1994, n. 601.

L'art. 1, comma 1, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, ha previsto che le disposizioni del condono edilizio di cui al capo quarto e quinto 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 hanno reso operativa la disciplina rifissando, alla luce delle nuove scadenze, forme e tempi dei vari passaggi procedurali, tra i quali la sospensione di cui all'art. 44 della legge n. 47/1985.

L'avvenuta richiesta di sospensione del procedimento penale, per instaurazione del procedimento di sanatoria, rende, pacificamente, rilevante, nel giudizio in cui è formulata, le questioni di legittimità costituzionale relative alla legge che concede il condono stesso (cfr. Corte costituzionale 31 marzo 1988, n. 369).

Non manifesta infondatezza della questione suddetta per violazione dell'art. 79 della Costituzione.

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'autodenuncia, 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 modalità di approvazione stabilite dal novellato art. 79 della Costituzione 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 della Costituzione.

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 premesse al decreto-legge n. 551/1994, 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 (artt. 41 e 42 della Costituzione).

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 e 7 dell'art. 1 del decreto-legge 27 settembre 1994, n. 551, come modificato dall'art. 3, comma 4, 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.

Monfalcone, addì 15 novembre 1994

Il pretore: MILOCCO

95C0217

N. 77

*Ordinanza emessa l'11 ottobre 1994 dal pretore di Catania
nel procedimento penale a carico di Spampinato Roberto*

Pena - Allontanamento dal luogo di arresto domiciliare - Equiparazione *quoad poenam* all'evasione dal carcere - Previsione di una pena minima editale di sei mesi di reclusione - Lamentata eccessiva afflittività a fronte del modesto disvalore sociale del fatto - Lesione del principio di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Richiamo ai principi delle sentenze nn. 341/1994 e 394/1993.

(C.P., art. 385, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 27).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo penale n. 4901/94 reg. gen. nei confronti di Spampinato Roberto.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 425/1988 ha dichiarato manifestamente inammissibile, in quanto implica scelte riferite alla discrezionalità del legislatore, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 385, terzo comma, del c.p. nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio per chi evade dal carcere e per colui che, anche solo temporaneamente, si allontani dalla propria abitazione ove trovasi in stato di arresti domiciliare in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Con successive pronunce la Corte (vedi in particolare sentenza n. 341/1994), pur rilevando che appartiene alla discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e qualità della sanzione penale, ha però chiarito che è compito (di essa Corte) «verificare che l'uso della discrezionalità legislativa in materia rispetti il limite della ragionevolezza», esigendo il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia al contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle situazioni individuali.

La Corte con sentenza n. 394/1993 ha inoltre affermato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale» provocata dalla posizione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione che di quella libertà costituisce una garanzia costituzionale in relazione allo stato di detenzione».

Sulla base di questi principi, la Corte ha dichiarato con la citata sentenza n. 341/1994 l'illegittimità costituzionale dell'art. 341, primo comma, del c.p. nella parte in cui prevede come minimo edittale la reclusione per sei mesi con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, sicché la pena minima da applicare per tale reato va individuata «facendo riferimento al limite di quindici giorni fissato in via generale per la pena della reclusione dall'art. 23 del c.p., senza con ciò effettuare alcuna opzione invasiva della discrezionalità del legislatore, il quale, peraltro, resta libero di stabilire per il reato medesimo, un diverso trattamento sanzionatorio purché ragionevole nei sensi e secondo i principi illustrati nella presente pronunzia».

Ritiene il decidente che sulla base dei suddetti principi, possa essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 385, terzo comma, del c.p. nella parte in cui prevede come minimo edittale la reclusione di sei mesi per l'imputato che, essendo in stato di arresto nella propria abitazione, se ne allontani in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

Se infatti si ha una equiparazione *quoad poenam* di fatti di diversa gravità, giustificata dall'esigenza di un maggiore deterrente per l'allontanamento dell'imputato agli arresti domiciliari dalla propria abitazione (essendo questo ultimo soggetto ad un obbligo — l'art. 284 del c.p.p. recita: «il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi dalla propria abitazione — mentre l'imputato in stato di custodia cautelare si trova in stato di coercizione personale) le due fattispecie tuttavia non riflettono sempre situazioni equivalenti.

Non vi è dubbio infatti che il concetto di evasione postuli la fuga o l'allontanamento definitivo (in senso contrario si è pronunciata la Corte di cassazione, ma in relazione a fattispecie anomale ed eccezionali), mentre l'allontanamento dalla propria abitazione dell'imputato agli arresti domiciliari, al contrario, raramente riveste carattere di definitività. Non sempre cioè l'imputato si allontana definitivamente dalla propria abitazione ovvero se ne allontana abitualmente nelle ore del giorno che normalmente vengono trascorse al di fuori dell'abitazione stessa.

Solo un comportamento di questo tipo può essere equiparato all'evasione e non i casi, forse più frequenti, in cui l'obbligo viene nel complesso rispettato e l'allontanamento per un breve lasso di tempo ha carattere episodico; ovvero i casi (come quello per cui è processo) in cui non si ha un effettivo allontanamento dalla propria abitazione (ma pur sempre una trasgressione all'obbligo di rimanere in stato di arresto nella stessa) essendosi l'imputato portato sulla pubblica via per parlare con i familiari in procinto di accompagnare il padre in ospedale.

La equiparazione del trattamento sanzionatorio previsto per il reato di evasione appare pertanto, in relazione a casi del genere, irragionevole e viola conseguentemente l'art. 3 e l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto, come sopra richiamato, si ha una palese sproporzione del sacrificio della libertà personale rispetto al disvalore dell'illecito, tale da vanificare il fine rieducativo della pena.

Per le superiori considerazioni la questione non appare manifestamente infondata ed è altresì rilevante in quanto, essendo stata raggiunta la prova della colpevolezza dell'imputato, in forza dell'art. 385, terzo comma, del c.p. dovrebbe questo giudice irrogare una sanzione che risulterebbe sproporzionata in relazione al disvalore dell'illecito, pur applicando l'art. 62-bis del c.p. (quattro mesi di reclusione).

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 385, terzo comma, del c.p. in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Catania, addì 11 ottobre 1994

Il pretore: (firma illeggibile)

N. 78

Ordinanza emessa il 10 dicembre 1994 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Firenze nel procedimento penale a carico di Naci Mirela

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 - Previsione di arresto facoltativo anche fuori dei casi di flagranza e di applicazione di una delle misure coercitive previste dalla legge anche fuori dei limiti di cui all'art. 280 del c.p.p. - Genericità della norma che non consente di individuare il fatto previsto come reato - Contrasto con il principio di tassatività dei casi in cui l'autorità di P.S. può procedere alla limitazione della libertà personale.

(Legge 28 febbraio 1990, n. 39, art. 7-bis).

(Cost., art. 13, terzo comma).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

FATTO

Naci Mirela, in atti generalizzata, veniva tratta in arresto dalla polizia giudiziaria in Firenze il 5 novembre 1994 per il delitto di cui all'art. 7-bis legge 28 febbraio 1990 n. 39 introdotto con legge 12 agosto 1993 n. 296, perché espulsa dal territorio nazionale con provvedimento del prefetto l'11 ottobre 1994, non si adoperava per ottenere dalla competente autorità consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente.

Veniva al contempo denunciata per il reato di cui all'art. 494 del c.p. perché al fine di procurarsi un vantaggio, attribuiva a sé il falso nome di Lici Agim Urim.

Non ritenendo di chiedere l'applicazione di alcuna misura coercitiva, il p.m., con decreto emesso ai sensi dell'art. 121 disp. att. c.p.p. il giorno stesso disponeva la immediata liberazione della predetta.

Chiedeva inoltre a questo giudice per le indagini preliminari, la convalida dell'arresto a piede libero, segnalando, con la richiesta medesima profili di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 7-bis cit. per contrasto con il principio di tipicità di cui all'art. 13 della Costituzione e del principio di ragionevolezza a cui è ispirato l'art. 27 della Costituzione.

Stante lo stato di libertà dell'arrestata si fissava l'udienza per il giudizio di convalida in deroga ai limiti temporali di cui all'art. 390 c.p.p. per il giorno 1° dicembre 1994.

Sulla richiesta del p.m. e sentito il difensore che si opponeva alla convalida dell'arresto (facoltativo) stante la non gravità del fatto, questo giudice si riservava di decidere nei termini di legge.

DIRITTO

I. — È evidente la rilevanza della questione posta nel presente procedimento: si è in presenza, infatti, di persona raggiunta da provvedimento di espulsione ed alla quale è stato altresì notificata l'ingiunzione del questore a presentarsi presso l'autorità consolare per il ritiro del necessario documento per espatriare. Che la Naci non si sia adoperata in tal senso risulta dimostrato non solo dalla inottemperanza nei termini a quanto prescrittote ma anche dall'essersi procurata un documento diverso ed essersi fatta identificare sotto falso nome, con l'evidente intento di sottrarsi a quanto prescrittote.

È pertanto rilevante l'esame della norma sotto il profilo della legittimità costituzionale al fine di convalidare o meno l'arresto operato dalla p.g.

II. — Il citato art. 7-bis costituisce disposizione di carattere penale che prevede un'ipotesi di limitazione della libertà personale su iniziativa della polizia giudiziaria (arresto) e su decisione dell'autorità giudiziaria (applicazione misura coercitiva) in deroga alle regole contenute in suddetta materia nel codice di procedura penale (arresto fuori della flagranza e misura cautelare fuori dei limiti di cui all'art. 280).

L'art. 13 della Costituzione, d'altra parte, riserva al legislatore il potere di stabilire ipotesi tassative per casi eccezionali di necessità ed urgenza, in cui sono ammessi da parte degli organi di polizia provvedimenti provvisori di restrizione della libertà.

a) Non sembra possa rispondere al principio di tassatività, la disposizione in esame laddove sanziona, in primo luogo prevedendo il potere d'arresto della polizia, un generico comportamento di *non facere* (non adoperarsi al fine di ottenere dalla competente autorità il rilascio di idoneo documento per uscire dal territorio dello Stato), realizzabile attraverso una pluralità di condotte indeterminate, non di facile previsione e non di facile accertamento. In mancanza di indicazione di parametri precisi ai quali fare riferimento viene, di fatto, riservata alla polizia una discrezionalità enorme, nel valutare l'esistenza dei presupposti, le condizioni e le circostanze necessarie per il corretto uso della facoltà di arresto. Si pensi in particolare al fatto che lo straniero destinatario del provvedimento di espulsione possa essersi adoperato ma non efficacemente non ottenendo dunque il risultato voluto dalla normativa in esame; si pensi ancora al fatto che l'inefficacia del comportamento tenuto dallo straniero potrebbe dipendere non da colpa di costui ma dalla mancata collaborazione da parte dell'autorità consolare o addirittura dalla impossibilità di ottenere il documento necessario; si pensi ancora a titolo di esempio alla possibilità che lo straniero abbia comunque tentato di adoperarsi ma non abbia ottenuto nel termine imposto per l'espulsione il necessario documento; si pensi ancora alla difficoltà nella maggior parte dei casi per uno straniero (e non solo per questo) di districarsi in mezzo ai labirinti della burocrazia per richiedere ed ottenere documenti.

La genericità della condotta di *facere* imposta dalla norma in esame e pertanto la integrazione del reato realizzabile attraverso una così ampia pluralità di condotte sembra porsi in contrasto con il principio di tassatività di cui al terzo comma dell'art. 13 della Costituzione.

b) L'art. 13 della Costituzione richiede inoltre che i casi tassativamente indicati dalla legge in cui sia previsto un potere di arresto della polizia siano giustificati da necessità ed urgenza.

Modello principale di riferimento, ispirato a tali parametri, sembra essere quello contemplato dal codice di procedura penale che all'art. 380 stabilisce l'obbligatorietà dell'arresto nella flagranza di delitti non colposi puniti con pena non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni, ovvero nella flagranza di altri delitti, di una certa gravità elencati tassativamente e che all'art. 381 stabilisce la facoltatività dell'arresto sempre in casi di flagranza per delitti non colposi con pena superiore nel massimo a tre anni o per delitti colposi con pena non inferiore nel massimo a cinque anni ovvero per altri delitti di una certa gravità tassativamente elencati, con la precisazione che in tali casi di arresto facoltativo l'esercizio di siffatto potere è subordinato alla gravità del fatto o alla pericolosità del soggetto desumibile dalla personalità dello stesso o dalle circostanze del fatto e ciò in attuazione della direttiva 32 della legge delega, avuto riguardo a speciali esigenze di tutela della collettività.

Sempre secondo il modello codicistico, l'arresto è consentito, con l'eccezione prevista per i reati tassativamente elencati nel secondo comma dell'art. 381 c.p.p. (per i quali, insieme ad altri è previsto l'arresto facoltativo), solo nei casi in cui il reato legittima l'applicazione della misura coercitiva a mente dell'art. 280 c.p.p., vale a dire sia punito con pena superiore ai tre anni di reclusione.

Nel caso di specie non sembra che l'applicabilità della misura dell'arresto e della collegata misura coercitiva abbiano finalità diverse da quella di natura cautelare, processuale e preventiva speciale cioè da quella di assicurare la presenza dell'imputato all'eventuale giudizio direttissimo e di assicurare la possibilità di emettere efficacemente nei suoi confronti una misura coercitiva personale la cui applicabilità, evidentemente è stata appositamente sancita dallo stesso art. 7-bis in deroga a quanto previsto dall'art. 280 c.p.p..

In mancanza di tale ultima previsione, infatti, sarebbe stato del tutto inutile prevedere l'arresto, dato che, per mancanza delle condizioni necessarie per il mantenimento dello stato custodiale, il p.m. avrebbe comunque dovuto provvedere alla immediata liberazione ex art. 121 disp. att. c.p.p.

Non sembra diversamente che dette misure restrittive trovino la propria giustificazione nell'esigenza di ripristinare uno stato di legalità vale a dire di garantire l'adempimento dell'ordine prefettizio violato, obiettivo, quest'ultimo realizzabile certamente in maniera sicuramente più efficace e meno costosa per lo Stato mediante l'acquisizione diretta del documento necessario e l'accompagnamento dello straniero alla frontiera.

Ma a prescindere da valutazioni di carattere politico-legislativo, se dunque, la *ratio* del precetto normativo è quella di non consentire la presenza dello straniero, non meritevole di ospitalità, appare perciò del tutto irragionevole e non rispondente ai criteri di necessità ed urgenza trattenerlo forzatamente con la restrizione della libertà personale, quando viceversa lo si vuole proprio espulso dal territorio italiano.

In un'ottica di esigenza cautelare non vi è in buona sostanza alcuna necessità di arresto e pertanto di misura coercitiva personale, non rispondendo tali misure per il caso in esame a esigenze di carattere superiore quale ad esempio di ordine pubblico, ripristinabile di modo del tutto diverso.

Non vi è alcuna urgenza di intervenire per motivi di ordine pubblico con la privazione della libertà personale, tenuto conto anche che, a differenza di quanto previsto dal quarto comma dell'art. 381 c.p.p. per i casi di arresto facoltativo, non è previsto alcun criterio a cui riferirsi per l'esercizio di tale potere, sì che esso diventa legittimo anche in casi concreti di modestissimo rilievo sociale: basti pensare che il decreto di espulsione può essere emesso, a prescindere dalla pericolosità del soggetto, per il solo fatto che questi si trovi nello Stato senza permesso di soggiorno.

Si ritiene pertanto la sussistenza delle condizioni di rilevanza e non manifesta infondatezza per sollevare la eccezione di illegittimità costituzionale dall'art. 7-bis, della legge 28 febbraio 1990 n. 30, introdotto con l'art. 8 del d.-l. 14 giugno 1993 n. 187, convertito in legge 12 agosto 1993 n. 296 per contrasto con l'art. 13, terzo comma della Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 390 e 391 del c.p.p., 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e 136, 137 della Costituzione;

Respinge allo stato la richiesta di convalida dell'arresto di Naci Mirela operato in Firenze il 5 novembre 1994;

Solleva, dichiarando la questione non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio, eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 7-bis della legge 28 febbraio 1990 n. 39 per contrasto con il terzo comma dell'art. 13 della Costituzione nella parte in cui prevede l'arresto anche fuori della flagranza e l'applicazione di una delle misure coercitive previste dalla legge anche al di fuori dei limiti di cui all'art. 280 del codice di procedura penale, nel caso di chi per sottrarsi all'esecuzione del provvedimento di espulsione non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente;

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.

Firenze, addì 10 dicembre 1994

Il giudice per le indagini preliminari: CHIARANTINI

95C0219

N. 79

*Ordinanza emessa il 3 ottobre 1994 dal pretore di Milano
nel procedimento penale a carico di Alessio Aldo Antonio*

Matrimonio - Divorzio - Assegno dovuto all'ex coniuge ed ai figli - Mancata corresponsione - Reato perseguibile d'ufficio anziché a querela di parte - Disparità di trattamento rispetto al reato previsto ex art. 570 del c.p. e in particolare per situazione identica in relazione al rapporto genitore-figlio - Lesione del principio di ragionevolezza e coerenza per deteriore trattamento, sotto il profilo della tutela penale, riservato ai coniugi divorziati.

(Legge 1º dicembre 1970, n. 898, art. 12-sexies).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Letti gli atti del procedimento penale indicato in epigrafe;

Rilevato che:

nello stesso Alessio Aldo Antonio veniva citato a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 12-sexies della legge n. 898/70, come modificata dalla legge n. 74/87, per essersi sottratto all'obbligo di corresponsione dell'assegno mensile di L. 1.300.000 stabilito a titolo di contributo per il mantenimento della moglie al 50% e dei figli al restante 50% dal tribunale di Milano con sentenza n. 4783/83 r.g. con la quale veniva dichiarata la cessazione degli effetti civili del matrimonio celebrato fra l'imputato e Scala Giuliana;

quest'ultima, con atto depositato in cancelleria il 1° giugno 1993, revocava la costituzione di parte civile e successivamente, il 10 giugno 1994, formalizzava presso i carabinieri di S. Donato M.se la dichiarazione di remissione della querela presentata il 4 febbraio 1991, remissione che veniva accettata in pari data dall'imputato;

a seguito di tali atti la difesa dell'imputato sollevava la questione di costituzionalità della norma predetta, nella parte in cui non prevede — a differenza di quanto disposto dall'art. 570, terzo comma c.p. — la perseguibilità del reato a querela di parte, per violazione degli artt. 3, 2 e 97 della Costituzione chiedendo conseguentemente la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

OSSERVA

1. — Poiché l'art. 12-sexies della legge citata rinvia all'art. 570 del c.p. solo in relazione alla pena applicabile e non anche alla condizione di procedibilità, è evidente, innanzitutto, la rilevanza della proposta questione posto che il suo accoglimento porterebbe al proscioglimento dell'imputato sia per l'omesso versamento del contributo all'ex coniuge (per intervenuta remissione della querela) sia per quello relativo ai figli (per difetto di querela; va rilevato a tale proposito che secondo quanto prospettato dalla stessa Scala la condotta inadempiente dell'imputato ha avuto inizio nel 1987, quando entrambi i figli erano maggiorenni. Da autorevole dottrina è stato notato che il diritto del coniuge affidatario all'assegno di mantenimento per i figli ex art. 155 del c.c. — ma ad analoghe conclusioni deve pervenirsi in caso di divorzio — è *iure proprio* ma solo sino al compimento della maggiore età da parte dei figli determinando quest'ultima la cessazione dell'affidamento).

2. — La difesa dell'imputato ha ravvisato l'incostituzionalità dell'art. 12-sexies della legge n. 898/70 sotto due profili: violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 della Cost. e di quello di ragionevolezza che è stato individuato nella lettura coordinata degli artt. 2 e 97 della Cost.

La questione così sollevata appare non manifestamente infondata nei termini che si esporranno di seguito.

Nella individuazione dei principi costituzionali rispetto ai quali la norma incriminatrice appare in contrasto occorre distinguere tra l'omesso versamento del contributo ai figli maggiorenni e quello all'ex coniuge: solo per la prima condotta, infatti, può ravvisarsi la violazione del principio di eguaglianza, per il diverso trattamento di situazioni eguali, mentre per l'altra viene in rilievo il diverso principio di ragionevolezza che deve improntare l'esercizio del potere legislativo.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 472 del 31 luglio 1989 (con la quale, tra l'altro, è stata dichiarata inammissibile — per difetto di rilevanza — la questione della procedibilità d'ufficio del reato *de quo*), ha infatti posto in rilievo come le situazioni del coniuge divorziato e di quello separato non siano pienamente assimilabili e pertanto non appare irragionevole una loro diversa disciplina giuridica.

Se la diversità delle predette situazioni è incontestabile non può affermarsi altrettanto riguardo alla posizione dei figli maggiorenni. Il dovere, infatti, per il genitore di provvedere al mantenimento dei figli discende direttamente dagli artt. 30 della Cost. e 147 e segg. del c.c. per il mero fatto della procreazione (cfr. art. 261 del c.c. e art. 6, primo comma, della legge n. 898/70) e pertanto non viene meno e non muta natura in seguito alla pronuncia di scioglimento del matrimonio. Tale identità di situazione ed il permanere nel genitore divorziato del predetto potere-dovere non rende ragione della diversa scelta operata dal legislatore che mentre ha previsto come reato (perseguitabile d'ufficio) l'omesso versamento del contributo di mantenimento ai figli maggiorenni nel caso di genitori divorziati ha invece ritenuto addirittura penalmente irrilevante la mancata contribuzione al mantenimento del figlio maggiorenne di genitori conviventi (e comunque procedibile a querela se si volesse assumere una interpretazione della locuzione «potestà dei genitori» contenuta nell'art. 570, primo comma, del c.p. più ampia di quella di cui all'art. 316 del c.c. e più rispondente alla *ratio* della norma) o separati. Il rapporto genitore-figlio rimanendo identico sia nel caso di coniugi conviventi che separati o divorziati, la punibilità della medesima condotta solo per il genitore divorziato appare con evidenza lesiva del principio di eguaglianza ed a maggior ragione tale irragionevole disparità di trattamento sussiste in relazione alla procedibilità d'ufficio della fattispecie delittuosa in esame.

3. — L'art. 3 della Cost. viene ancora in rilievo non come divieto di diverso trattamento di situazioni eguali, poiché si è già detto come la stessa Corte costituzionale abbia affermato la non assimilabilità delle situazioni contemplate dagli artt. 12-sexies della legge n. 898/70 e n. 570 del c.p. ma quale principio di ragionevolezza e coerenza dell'ordinamento che esprime l'esigenza che il legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità non compia scelte arbitrarie essendo invece tenuto a graduare il trattamento giuridico dettato per i diversi fatti cui ha voluto dare rilevanza penale in relazione alla loro gravità, gravità per la individuazione della quale non può non farsi riferimento alla rilevanza costituzionale del bene giuridico tutelato. Come è illegittimo trattare in modo eguale condotte differenti

altrettanto illegittimo deve ritenersi prevedere un trattamento penale (del quale la procedibilità ad impulso di parte costituisce un momento non marginale) peggiore per fatti meno gravi, venendo in tal caso meno ogni criterio di proporzionalità tra le diverse fattispecie (cfr. Corte cost. 16 febbraio 1989, n. 49). La norma costituzionale violata va tuttavia individuata sempre nell'art. 3 e non, come indicato dalla difesa, negli artt. 2 e 97.

Anche sotto questo profilo viene innanzitutto in rilievo, quale termine di comparazione, l'art. 570, primo e secondo comma, del c.p. per il quale la condotta del soggetto che si sottrae agli obblighi di assistenza inerenti alla sua qualità di coniuge o di genitore o fa mancare al coniuge o ai figli i mezzi di sussistenza — sempre che non si tratti di figli minori o inabili al lavoro (ipotesi che non ricorre nel caso in esame) — è perseguibile solo a querela della persona offesa.

Il confronto delle due fattispecie evidenzia un trattamento peggiore — sotto il profilo della tutela penale — riservato a quella che assume maggiore rilievo secondo la gerarchia di valori enucleabile dalla Carta costituzionale. Non può, infatti, sfuggire come mentre il bene giuridico tutelato dall'art. 570 del c.p. è costituito dal compiuto adempimento dei doveri derivanti dalla posizione assunta nell'ambito della famiglia, doveri che trovano pieno riconoscimento negli artt. 29 e 30 della Cost., nell'art. 12-sexies viene in rilievo solo un mero diritto patrimoniale. Come la stessa Corte costituzionale ha affermato nella citata sentenza n. 472/89, «l'art. 12-sexies garantisce un rapporto di credito che esaurisce in sé, successivamente al divorzio, ogni collegamento tra le sfere degli ex-coniugi, mentre l'art. 570 del c.p. tutela un rapporto personale tuttora in atto». Appare, pertanto, a questo pretore evidente la maggiore gravità di tale ultima condotta e conseguentemente irragionevole il maggior rigore posto dal legislatore nel perseguire la prima.

Certamente può obiettarsi che la scelta tra la perseguibilità d'ufficio e quella a querela non discende automaticamente e consequenzialmente dalla gravità del fatto potendo essere dettata anche da motivi di politica legislativa che consiglino l'adozione di un modulo o dell'altro in relazione alla costruzione della fattispecie.

Appare, così, del tutto giustificata l'esigenza, nell'art. 570 del c.p., lasciare alla valutazione della persona offesa l'opportunità di portare all'esterno del nucleo familiare una situazione che potrebbe essere transitoria e che invece il ricorso al giudizio penale potrebbe irrimediabilmente compromettere.

A parte la considerazione, tuttavia, che non può essere sottovalutato il pericolo di distorsioni nel rapporto coniugale derivante dal potere d'impulso di uno dei coniugi specie in una situazione di fatto fortemente squilibrata, non si vede come ragioni di opportunità non possano a maggior titolo essere affermate in relazione al mero inadempimento di un diritto di credito pretendendosi ineluttabilmente la punizione dell'inadempiente ... anche contro la volontà del creditore.

La necessità, allora, della procedibilità d'ufficio può essere ricercata negli altri motivi sopra indicati, senza tuttavia riuscire a trovarla. A questo pretore, infatti, non è stato mai dato di imbattersi in un procedimento penale ex articolo 12-sexies in cui la notizia di reato non provenisse dalla persona offesa che, chiedendo la punizione dell'ex coniuge, mirava soprattutto al soddisfacimento, sia pur tardivo, del suo credito. È invece agevole notare come l'irretrattabilità del procedimento costituisca un ostacolo rilevante al soddisfacimento delle ragioni creditorie del coniuge più debole posto che per l'imputato la propria posizione processuale non ne verrebbe comunque sostanzialmente mutata (a parte l'incidenza sulla commisurazione della pena ex art. 133 del c.p. o, eventualmente e ricorrendo i presupposti, art. 62 n. 6 del c.p.).

Da ultimo l'irragionevolezza della mancata previsione della perseguibilità a querela del reato *de quo* può essere colta anche con riferimento al sistema complessivo del codice penale dal quale può ricavarsi il criterio generale per il quale tale condizione viene posta in presenza di fatti di scarso interesse pubblicistico ed in cui il bene tutelato appare rientrare nella disponibilità della persona offesa, come, tipicamente, i reati contro il patrimonio che non ledano contestualmente altri beni giuridici e non destino un rilevante allarme sociale.

In conclusione questo pretore ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-sexies della legge n. 898/70, nella parte in cui non prevede che il reato sia procedibile a querela di parte, sia rilevante nel presente processo e non sia manifestamente infondata con rilevamento all'art. 3 della Cost.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-sexies della legge n. 898/70 nella parte in cui non prevede che detto reato sia procedibile a querela di parte in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso ed 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.

Milano, addì 3 ottobre 1994

Il pretore: PICCINNO

95C0220

N. 80

*Ordinanza emessa il 13 dicembre 1994 dal tribunale militare di Verona
nel procedimento penale a carico di De Francesco Pierpaolo*

Pena - Pene detentive brevi - Sanzioni sostitutive - Inapplicabilità, per interpretazione della Corte di cassazione, per i reati militari giudicati dall'autorità giudiziaria militare - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto all'imputato di reati comuni.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 53, modificato dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, art. 5).

(Cost., art. 3).

IL TRIBUNALE MILITARE

Ha pronunciato in pubblica udienza la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di De Francesco Pierpaolo, nato il 25 aprile 1971 a Bergamo, atto di nascita n. 1745 p. I s. A., residente a Ponte Ranica (Bergamo), via G. Matteotti n. 3; caporal maggiore già in servizio presso il 2° Reggimento «Piemonte Cavalleria» in Villa Opicina (Trieste), libero, imputato del reato di: A) «Lesione personale» (art. 223 comma primo e secondo c.p.m.p.) perché, caporale del 2° Reggimento «Piemonte Cavalleria» in Villa Opicina (Trieste), la sera del 19 maggio 1993 in località Vivaro (Pordenone), cagionava al commilitone Di Foggia Gennaro alcune escoriazioni sul collo, guarite entro dieci giorni; B) «Ingiuria» (art. 226 c.p.m.p.) perché, caporale come sopra, la sera del 19 maggio 1993, in Vivaro (Pordenone) offendeva l'onore ed il decoro del soldato Napolitano Carlo dicendogli «pezzo di merda».

All'odierna udienza dibattimentale la difesa dell'imputato ha sollevato questione di illegittimità costituzionale dell'art. 53 legge n. 789/1981 (così come modificato dall'art. 53 legge n. 296/1993) nella parte in cui non prevede la applicabilità della norma ivi contenuta anche ai procedimenti penali avanti ai Tribunali militari, deducendo violazioni del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Il p.m. si è associato alla richiesta.

Ritiene questo giudice che la questione sia rilevante.

In precedente udienza avanti al tribunale militare di Padova il difensore ed il p.m. concordavano, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., l'applicazione della pena nella misura di mesi uno di reclusione militare, chiedendo la sostituzione con la sanzione pecuniaria di L. 750.000. Quel tribunale, con sentenza del 23 novembre 1993, applicò al De Francesco la pena di mesi uno di reclusione militare, convertita nella multa di L. 750.000.

A seguito di ricorso del procuratore generale militare presso la sezione distaccata di Verona della Corte militare di appello, la Corte di cassazione, con sentenza del 30 giugno 1994, ha annullato senza rinvio la predetta pronuncia, affermando trattarsi di provvedimento non consentito dalla legge: la sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria era illegittima, perché operata al di fuori della disciplina dettata dall'art. 53 della legge n. 689/1981: tale illegittimità comportava la necessità di annullamento *in toto* della sentenza, per il venir meno di uno dei presupposti dell'accordo previsto dall'art. 444 del c.p.p.

Di conseguenza il difensore si trova, oggi nella impossibilità (atteso sbarramento operato, nello specifico, dalla sentenza della Suprema Corte) di chiedere nuovamente il «patteggiamento», con sostituzione della pena detentiva con pena pecuniaria e l'ostacolo alla richiesta potrebbe essere rimosso solo da una pronuncia della Corte costituzionale sulla legittimità dell'art. 53 cit., nella parte in cui non estende ai giudizi avanti ai tribunali militari la disciplina di sostituzione della pena.

Ritene altresì, questo giudice, che la questione sia non manifestamente infondata, quantomeno con riferimento alla sostituzione con pena pecuniaria.

L'imputato di reati militari si trova in condizione peggiore rispetto all'imputato di reati comuni, non potendo usufruire del trattamento, chiaramente più vantaggioso, relativo alla sostituzione come sopra indicata. Ciò non sembra trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza normativa.

Si osserva, anzitutto, che la specificità dell'ordinamento penale militare non appare contrastante con la possibilità di irrogare una pena pecuniaria, posto che quest'ultima è, anzi, espressamente prevista come sanzione eseguibile, ai sensi dell'art. 410 del c.p.m.p.

In secondo luogo la reclusione militare e quella comune hanno a fondamento le medesime generali ragioni afflittive e riabilitative, onde non ci si spiega come l'una, a differenza dell'altra, non possa, a pari condizioni, essere sostituita dalla pena pecuniaria.

Non può ignorarsi, infine che la legge 12 agosto 1993, n. 296, ha eliminato limiti precedentemente stabiliti circa l'organo che può infliggere sanzioni sostitutive (il pretore), dilatando di conseguenza la portata applicativa delle medesime e rendendo ancor più ingiustificata la discrasia fra i due sistemi, comune e militare.

Ne consegue che la richiesta difensiva va accolta, con conseguente trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Letti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, così come modificato dall'art. 5 della legge n. 296/1993, nella parte in cui non prevede l'applicabilità delle sanzioni sostitutive, di cui al medesimo articolo, ai procedimenti penali avanti ai tribunali militari, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al suo difensore ed al p.m., nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Verona, addì 13 dicembre 1994

Il presidente: PAGLIARULO

95C0221

N. 81

*Ordinanza emessa il 4 ottobre 1994 dal pretore di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Bertocci Danilo*

Reato in genere - Maltrattamento di animali - Lamentata omessa previsione, come comportamento sanzionabile, dell'uccisione immotivata di animali propri - Lesione del principio di eguaglianza rispetto alla previsione come reato del maltrattamento non seguito da morte - Mancato adeguamento al sistema normativo di tutela degli animali e, in particolare, a quello europeo.

(C.P., art. 727).

(Cost., artt. 3 e 10, primo comma).

IL PRETORE

Visti gli atti del procedimento penale n. 476/1994 a carico di Bertocci Danilo imputato della violazione dell'art. 727 del c.p. per avere arrecato senza giustificato motivo, gravi sofferenze fisiche al cane di sua proprietà fino a provocarne la morte, colpendolo con un bastone;

Osservato come in relazione a tale ipotesi di reato sia previsto, per il solo fatto dell'incrudelimento, la pena da L. 500.000 a L. 3.000.000, senza alcuna valutazione del fatto successivo della provocata morte dell'animale;

Rilevato che nello stesso codice penale l'art. 638 del c.p., a tutela della proprietà degli animali, prevede per l'uccisione di animali che appartengono ad altri la pena della reclusione fino ad un anno o la multa fino a lire seicentomila;

Osservato come la norma dell'art. 727 del c.p. non punisca l'uccisione di animali ma solo l'incrudelimento e le torture non necessarie usate verso gli stessi, con la conseguenza che in caso di morte solo la sua provocazione mediante gravi sofferenze fisiche, determinerebbe secondo il legislatore l'offesa al sentimento comune di pietà verso gli animali, che viene così ad essere ritenuto escluso, e non leso, da una uccisione cd. inutile di un animale, ovvero non realizzata attraverso l'esercizio di un diritto normativamente riconosciuto (ad es. esercizio di caccia);

Considerato come di conseguenza nel caso dell'uccisione di un animale proprio senza giustificato motivo ed in assenza della prova certa che tale uccisione si sia verificata attraverso i comportamenti di cui all'art. 727 del c.p., il soggetto debba essere mandato assolto per la mancata previsione di una sanzione a tutela sia del comunque esistente sentimento di pietà verso gli animali, sempre più diffuso nella collettività, sia nella necessità di promuovere l'educazione civile, evitando esempi di crudeltà che abitano l'uomo alla durezza ed alla insensibilità per il dolore altrui, così come riassunto dalla massima *saevitia in bruto est tirocinium crudelitatis in homines*;

Ritenuto che tale omissione contrasti con l'affermazione che «lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali di affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo ed animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente» come previsto dall'art. 1 della legge quadro in materia di animali di affezione del 14 agosto 1991, n. 281;

Ritenuto che tale disciplina si ponga in contrasto con gli obblighi che derivano al nostro paese per l'appartenenza all'Unione europea, nella quale risultano sottoscritte convenzioni, quale quella di Bonn del 12 luglio 1973, la cui finalità globale è di evitare inutili, non motivate sofferenze agli animali; e ciò anche in relazione alla giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato per cui tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (ed agli atti aventi forza o valore di legge) sono tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili nell'ambito della interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea;

Osservato come con tale situazione normativa può altresì ritenersi violato il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione in quanto una conseguenza ben più grave (l'uccisione immotivata dell'animale) viene ad essere sottratta a sanzione, mentre il maltrattamento, anche non seguito da morte, determina l'incriminazione ex art. 727 del c.p.; venendosi peraltro a creare una disparità di trattamento anche rispetto al sistema complessivo della normativa di tutela degli animali, anche con riferimento alla citata legge n. 281/1991;

Ritenuta la valenza nel giudizio in esame, ove nel caso non si raggiunga la prova dei supposti maltrattamenti antecedenti l'uccisione dell'animale, della eccepita incostituzionalità in relazione agli artt. 3 e 10, secondo comma, della Costituzione;

P. Q. M.

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 727 del c.p., in relazione agli artt. 3 e 10, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede come comportamento sanzionabile l'uccisione immotivata di animali nel senso in motivazione articolato;

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Grosseto, addì 4 ottobre 1994

Il pretore: MONTAGNA

N. 82

*Ordinanza emessa l'11 ottobre 1994 dal pretore di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Ferioli Alessandro ed altro*

Inquinamento - Scarichi provenienti da pubbliche fognature che superino limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni, scarichi provenienti da insediamenti produttivi eccedenti limiti di accettabilità delle tabelle di cui alla legge n. 319/1976 o, se recapitano in pubbliche fognature, quelli fissati dall'art. 12, primo comma, n. 2, stessa legge, nonché scarichi che superino i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica persistente e bioaccumulabile - Lamentata depenalizzazione per la prima ipotesi e riduzione della pena per le altre - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggiore severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (direttiva n. 271/1991).

(D.-L. 17 settembre 1994, n. 537, art. 3).

(Cost., artt. 3, 9, 10 e 32).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza dibattimentale nel procedimento penale n. 93/714, reg. dibattimento, a carico di Ferioli Alessandro e Gelli Paolo, imputati del reato di cui all'art. 21, terzo comma, legge n. 319/1976, osserva che il p.m. di udienza ha richiesto pronuncia di questo pretore in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 17 settembre 1994, n. 537, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, argomentando che detto articolo che modifica il terzo comma dell'art. 21 della legge Merli prevede una manifesta disparità di trattamento tra coloro che scaricando non osservano i limiti di accettabilità previsti dalle tabelle, per la cui fattispecie la sanzione comminata dal legislatore è penale soltanto laddove lo scarico supera di oltre il 20% i limiti di accettabilità delle tabelle stesse, e coloro che ai sensi del primo comma dell'art. 21 della legge Merli scaricano in difetto di prescritta autorizzazione, fattispecie per la quale il legislatore ha previsto l'obbligatorietà della sanzione penale. A parere del p.m. la norma citata si pone in contrasto con gli artt. 3 e 9 della Costituzione per manifesta disparità di trattamento sanzionatorio che il legislatore ha previsto per fattispecie analoghe ed anzi di maggiore gravità sostanziale per quanto in particolare concerne la modifica del comma 3 dell'art. 21 della legge-Merli come novellato dal decreto-legge citato.

In contrasto altresì con l'art. 9 della Costituzione in relazione al secondo comma dell'articolo stesso in quanto la mancata applicazione della sanzione penale nella fattispecie prevista dall'art. 3 del decreto-legge citato appare insufficiente a tutelare il paesaggio nell'accezione più lata che recenti pronunce delle Corti Supreme hanno dato alla nozione del paesaggio; infine la norma in questione appare in contrasto altresì con l'art. 10 della Costituzione che impone allo Stato italiano di conformarsi alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute laddove omette la sostanziale applicazione e attuazione delle direttive CEE in materia di inquinamento ambientale.

Osserva il pretore che la richiesta del p.m. è fondata e si ritiene, pertanto, di dover dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 9, 10 e 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 17 settembre 1994, n. 537, il quale, nella sua integrale stesura prevede, in modifica globale del terzo comma dell'art. 21 della legge n. 319/1976 e succ. mod. che «fatte salve le disposizioni penali di cui al primo ed al secondo comma, l'inosservanza dei limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla presente legge, ovvero di quelli stabiliti dalle regioni, ai sensi dell'art. 14, secondo comma, nei rispettivi limiti e modi di applicazione, ovvero di quelli specifici eventualmente prescritti in sede di rilascio dell'autorizzazione o di modifica della stessa, ove non costituisca reato o circostanza aggravante di altro reato connesso, è punita con la sola sanzione amministrativa pecuniaria da lire 3 milioni a lire 30 milioni, salvo diversa disposizione della legge regionale. In deroga a quanto previsto dal terzo comma, per gli scarichi diversi da quelli provenienti da insediamenti abitativi o adibiti allo svolgimento di attività alberghiera turistica, sportiva, ricreativa, scolastica e sanitaria, in caso di superamento, in misura superiore al 20 per cento, dei limiti di accettabilità previsti dalle tabelle allegate alla presente legge, o di quelli stabiliti dalla regione, ai sensi dell'art. 14, secondo comma, si applica la pena dell'ammonda da lire 10 milioni a lire 100 milioni. Si applica la pena dell'ammonda da lire 20 milioni o la pena dell'arresto da due mesi a due anni qualora siano superati i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile, di cui al n. 4) del documento unito alla delibera 30 dicembre 1980 del comitato interministeriale previsto dall'art. 3 della presente legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 10 gennaio 1981, e di cui all'elenco allegato I della delibera medesima».

La valutazione del caso in questione richiede un riesame degli aspetti giuridici della tutela ambientale, cosa non agevole per la vastità dei problemi sollevati dalle due fondamentali leggi che sono state promulgate in merito, e precisamente dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, meglio conosciuta sotto il nome di legge Merli, e della successiva legge 24 dicembre 1979, n. 650, comunemente denominata Merli-bis.

La citata legislazione speciale non si inseriva in un vuoto normativo, poiché già prima della legge Merli esistevano degli scarichi inquinanti, anche se il bene giuridico protetto era il più vario. Basti pensare alle norme del testo unico delle leggi sulla pesca del 1931, che nell'art. 9 prescrivevano l'autorizzazione del presidente della giunta provinciale per l'effettuazione degli scarichi industriali in acque pubbliche, conferendo alla predetta autorità il potere di imporre prescrizioni atte ad impedire danni all'ittiofauna e ad obbligare chi determinava fenomeni di inquinamento ad eseguire opere di ripopolamento ittico. L'art. 6 della stessa legge, poi, vietava, tra l'altro di gettare o di infondere nelle acque materie atte ad intorpidire, stordire od uccidere i pesci, con la conseguenza che attraverso la tutela dell'ittiofauna veniva preservato il corso dell'acqua dall'inquinamento o comunque da forme di inquinamento che non consentissero la vita dei pesci.

Le norme del testo unico sanitario che disciplinavano direttamente l'igiene e la salubrità dell'ambiente svolgevano parimenti un ruolo importante, ad esempio in relazione allo smaltimento delle acque immonde, delle materie escrementizie e di altri rifiuti che ai sensi dell'art. 218 dovevano avvenire in modo da non inquinare il sottosuolo, o in relazione al divieto di immissione nei corsi d'acqua che attraversavano l'abitato di fogne o canali di raccolta di acque immonde, tra cui le acque inquinate provenienti da scarichi industriali, previsto dall'art. 227.

Il codice penale, infine sotto il titolo VI dedicato ai delitti contro l'incolumità pubblica sanzionava penalmente l'avvelenamento doloso o colposo di acque destinate all'alimentazione umana, prima che fossero attinte o distribuite per il consumo (vedi i problemi collegati all'uso di atrazina).

Altre norme del codice penale che non sembrano disciplinare il fenomeno dell'inquinamento, neanche indirettamente, furono applicate dai pretori cosiddetti di «assalto», attraverso una opera di intelligente interpretazione giurisprudenziale, sostanzialmente recepita dalla Suprema Corte di cassazione.

Fu così ritenuto applicabile l'art. 635 del codice penale che sanziona la condotta di chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte inservibili come mobili o immobili altrui, con la contestazione frequente dell'aggravante di cui al n. 3, comma secondo, della norma, in relazione all'ipotesi prevista dall'art. 625 n. 7 del c.p., per la natura pubblica, la destinazione ad uso pubblico o per la esposizione alla pubblica fede del corso d'acqua inquinata.

Fu la stessa giurisprudenza di merito a ritenere applicabile anche l'art. 674 del c.p. che punisce il getto pericoloso di cose e in particolare la condotta di colui che getta o versa in un luogo di pubblico transito o in luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte ad offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, in tutti i casi in cui dallo svernamento delle sostanze inquinanti potesse derivare un pericolo per la salute o anche per la decorosa parvenza esteriore della persona umana.

Ora appare evidente che tutte le norme richiamate, la maggior parte delle quali devono ritenersi ancora vigenti, non assolvevano però all'esigenza, da più parti sentita, di disciplinare in modo organico la materia degli scarichi per una migliore tutela dell'ambiente.

Questo obiettivo risulta appunto consacrato nell'art. 1 della legge 10 maggio 1976, n. 319, il quale alla lettera 4ª, testualmente recita «la presente legge ha per oggetto la disciplina degli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati diretti e indiretti in tutte le acque superficiali e sotterranee interne e marine, sia pubbliche che private, nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo».

Occorre subito chiarire che la legge non fornisce la nozione di scarico e che, contrariamente a quanto potrebbe apparire, il significato del termine non è riferibile a tutti i tipi di scarico in senso assoluto.

La giurisprudenza e la dottrina, attraverso lo studio sistematico della normativa, compresa la legge di parziale modifica dell'8 ottobre 1976, n. 690, e la delibera del comitato dei Ministri per il rilevamento delle caratteristiche dei corpi idrici e dei criteri metodologici per la formazione e l'aggiornamento dei catasti del 4 febbraio 1977, hanno precisato il concetto nei seguenti termini:

- a) deve trattarsi innanzitutto di sostanze di scarto, cioè di rifiuti derivanti dall'utilizzazione di altre sostanze;
- b) in secondo luogo, le sostanze devono essere liquide o quanto meno solubili in acqua, poiché solo in tali condizioni è possibile realizzare la misurazione dei limiti di accettabilità degli scarichi con riferimento alle tabelle allegate alla legge così come prescritto dall'art. 9.

Ciò che viene misurato infatti, è l'acqua la quale non può che essere l'acqua di rifiuto dell'insediamento.

Ciò risulta evidente dalla lettura del titolo IV della legge ed in particolare dagli artt. 9, 10, 12 e 15.

Il primo stabilisce, in proposito, che la misurazione degli scarichi si intende effettuata subito a monte del punto di immissione nei corpi ricettori di cui all'art. 1, lett. A), che gli scarichi devono essere resi accessibili per il campionamento da parte dell'autorità autorizzata ad effettuare all'interno degli insediamenti produttivi tutte le ispezioni che essa ritenga necessarie per l'accertamento delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi.

Le altre norme poi, nel disciplinare le modalità per il rilascio dell'autorizzazione allo scarico degli insediamenti produttivi e civili, esistenti o di nuova realizzazione presuppongono tutte che vi sia un impianto di scarico, funzionante con una certa continuità. Ciò viene anche confermato dal contenuto dell'art. 5 della legge che attribuisce alle province il compito di effettuare il catasto di tutti gli scarichi pubblici e privati nei corsi d'acqua superficiali.

La legge, pertanto, secondo taluni non trova applicazione nei casi di scarico di sostanze solide non solubili in acqua e nei casi di scarichi occasionali non ricollegabili immediatamente ad impianti stabili. Tali ipotesi sarebbero applicabili altre norme, sia di natura amministrativa, quali ad esempio la legislazione regionale in materia di rifiuti solidi, sia di natura penale qualora ne sussistono i presupposti (ad es. l'art. 674 del c.p. nel caso di pericolo di imbrattamento o comunque di offesa alla persona, gli artt. 439 e 452 del c.p., qualora dal fatto derivi l'avvelenamento delle falde acquifere, e secondo taluni, l'art. 6 del testo unico sulla pesca, se ne sia derivato un pericolo per la vita dei pesci e così via).

Secondo altri per definire il concetto di scarico occorre riconsiderare la nozione di scarichi che compare nella norma di cui all'art. 21 della legge n. 319, onde realizzare il superamento della definizione restrittiva prevalente in dottrina sino alla promulgazione della legge n. 650/1979. In effetti all'art. 1 il legislatore ha disciplinato, come si è detto, gli scarichi ma tale previsione va collegata con quella contenuta nell'art. 26, che abroga ogni altra norma che disciplina la materia in questione, sia direttamente che indirettamente. Il precetto comune è contenuto nell'art. 9, secondo il quale «tutti gli scarichi devono essere autorizzati».

Dalla modifica operata da parte della legge 29 dicembre 1979, n. 650, all'art. 11 possono ricavarsi concreti elementi a sostegno della posizione che si sta illustrando, imponendosi una interpretazione lata dalla nozione di scarico, e quindi dell'ambito di applicazione della intera normativa dell'inquinamento idrico.

La modifica in questione ha determinato la soppressione della espressione «immissione diretta di rifiuti di lavorazioni industriali o provenienti da servizi pubblici o da insediamenti di qualsiasi specie» con quella onnicomprensiva di «scarichi».

Ove si sia d'accordo nel ritenere che la nozione soppressa sia compresa nel termine con il quale, si è operata la sostituzione, la conseguenza sul piano pratico sarà che nel concetto di scarico andrà compreso anche quello derivante da singoli episodi isolati o periodici, oltre quello proveniente da insediamento.

Tutto ciò comporta la positiva conseguenza di un allargamento della sfera di applicazione delle norme antinquinamento, dotando gli operatori di sempre maggior strumenti.

Quanto alla disciplina degli scarichi, la legge prescrive in particolare che:

a) gli scarichi degli insediamenti produttivi (art. 12 e art. 13) devono rispettare direttamente le tabelle. Fanno eccezione i soli scarichi già esistenti al 13 giugno 1976 (data di entrata in vigore della legge) immessi in pubbliche fognature provviste di impianto di depurazione funzionante. In tal caso il comune che gestisce l'impianto può prescrivere limiti più permissivi;

b) gli scarichi degli insediamenti civili in pubbliche fognature sono sempre ammessi purché osservino i regolamenti comunali (art. 14, primo comma);

c) gli scarichi da pubbliche fognature e da insediamenti civili che non scaricano in pubbliche fognature (art. 14, secondo comma) sono disciplinati dalle regioni, le quali devono tener conto delle direttive statali (emesse con delibera del 30 dicembre 1980), dei limiti delle tabelle e delle situazioni locali. In particolare, le citate direttive statali, mentre sono molto elastiche e nulla di preciso prescrivono in relazione a questi insediamenti civili (salvo la predisposizione di incentivi per favorirne l'allaccio in fogna), stabiliscono invece per le pubbliche fognature che le regioni non possono mai derogare ai limiti più restrittivi previsti dalle tabelle in relazione ai parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile (specificati in un elenco) e che, quanto agli altri parametri, deroghe (permissive) alle tabelle sono consentite solo quando «la presenza degli scarichi provenienti da insediamenti produttivi non sia tale da conferire al liquame in ingresso all'impianto di depurazione caratteristiche qualitative sostanzialmente diverse da quelle attribuibili agli scarichi provenienti da soli insediamenti civili». Solo quando, cioè, gli scarichi industriali siano di minima entità o siano stati efficacemente pretrattati a monte.

Quanto alle sanzioni, la omessa richiesta di autorizzazione è punita alternativamente con l'ammenda da 1.500.000 a 10 milioni o con l'arresto da due mesi a due anni (art. 21, primo e secondo comma), mentre, per il superamento dei limiti, l'art. 21, terzo comma, prevede che «si applica sempre la pena dell'arresto (da due mesi a due anni) se lo scarico supera i limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla legge, nei rispettivi limiti e modi di applicazione», con la ulteriore pena accessoria della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

In conclusione, la legge Merli basa la sua operatività su tre ordini di obblighi, tutti penalmente sanzionati e tutti fra loro connessi, nei confronti dei titolari di scarichi: l'obbligo di richiedere l'autorizzazione, l'obbligo di rispettare le prescrizioni dell'autorizzazione e l'obbligo di rispettare limiti prefissati, direttamente o indirettamente, dalla legge.

Con riferimento a tale quadro normativo venivano emessi una serie di decreti-legge l'ultimo dei quali redatto dal governo Berlusconi il 17 settembre 1994 con il n. 537. Le principali modifiche apportate alla legge Merli dal citato decreto sono:

A) in relazione all'obbligo di richiedere autorizzazione, dopo 18 anni, si riaprono i termini per tutti gli inadempienti e, per il passato, si riaccusa tutto e si estinguono i reati già commessi purché i contravventori presentino, oggi, domanda di autorizzazione in sanatoria entro i 90 giorni e paghino 1 o 3 milioni (art. 5).

B) quanto ai limiti da rispettare nello scarico, scompaiono quasi del tutto gli obblighi (validi a livello nazionale) delle tabelle (art. 1, comma primo e art. 2). Gli scarichi dei nuovi insediamenti produttivi in pubbliche fognature con impianto terminale di depurazione (prima obbligati a rispettare almeno la tabella C - quelli da pubbliche fognature e quelli degli insediamenti civili non in pubbliche fognature devono rispettare limiti non più prefissati ma rimessi alla discrezionalità di regioni o comuni, che possono tranquillamente derogare alle tabelle; anche se, l'immediato e fino a nuove direttive, «restano ferme le prescrizioni adottate anteriormente ed in particolare quelle di cui alla delibera del 30 dicembre 1980»). Di modo che vengono penalizzate le regioni che a questa delibera si erano adeguate e vengono premiate le inadempienti:

C) la inosservanza dei limiti tabellari e non è punita, di regola, non più con sanzione penale ma con sanzione amministrativa da 3 a 30 milioni «salvo diversa disposizione regionale». Con due eccezioni: scatta l'ammenda da 10 e 100 milioni (obblabile, con 33 milioni) solo se si tratta di scarichi non «provenienti da insediamenti abitativi o adibiti allo svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica e sanitaria» — quindi, in sostanza, scarichi industriali o di pubbliche fognature, e i limiti vengono superati in misura superiore al 20%. Infine ed è la seconda eccezione alla regola della sanzione amministrativa — scatta la pena, ma alternativa e non più unica, dell'arresto da due mesi a due anni (ovvero ammenda da 20 a 200 milioni) nel caso in cui il superamento riguarda i parametri tossici della delibera del 1980.

Quanto alle ulteriori conseguenze per il superamento di limiti venuta già meno con il nuovo codice di procedura penale la possibilità di custodia cautelare in caso di recidiva, il decreto-legge in esame cancella della legge Merli anche la pena accessoria della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione:

D) analogamente, la inosservanza delle prescrizioni delle autorizzazioni allo scarico, sanzionata penalmente dalla legge Merli con arresto o ammenda, comporta, con il decreto-legge in esame solo una sanzione amministrativa da 2 a 24 milioni.

In conclusione, limiti certi vengono sostituiti da limiti rimessi alla discrezionalità quasi totale di regioni e comuni, con il pericolo di gravi disparità di trattamento di vuoti di tutela, in più, la inosservanza di questi limiti, con il conseguente inquinamento, di regola può comportare o una sanzione amministrativa pecuniaria ovvero una ammenda obblabile senza vero rischio penale. Questo rischio, paradossalmente, resta solo per violazioni soprattutto formali e «burocratiche» (quali la omessa richiesta di autorizzazione allo scarico). Ma, comunque, per esse dopo 18 anni, scatta una totale sanatoria rispetto al passato, premiando gli inottemperanti e penalizzando chi ha rispettato la legge.

Appare evidente che il decreto-legge n. 537, scardina, o quanto meno depotenzia in modo rilevante, tutti e tre i capisaldi su cui fonda la legge Merli (obbligo di richiedere autorizzazione, obbligo di rispettare le prescrizioni dell'autorizzazione ed obbligo di rispettare limiti prefissati).

Per tutto quanto sopra detto il decreto-legge in esame, come già rilevato da alcuni giudici (cfr. l'ord. del pretore di Vicenza del 2 agosto 1994 con riferimento al precedente, ma simile decreto-legge, nonché, da ultimo, pretore Terni 27 settembre 1994), e lucidamente sostenuto in scritti (G. Amendola) viola il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della legge fondamentale dello Stato. Appare evidente che, dopo le modifiche introdotte dal decreto nel sistema sanzionatorio della legge Merli, la violazione di obblighi «burocratici» e formali, certamente non ricollegabili ad un danno all'ambiente quali la omessa richiesta di autorizzazione allo scarico, viene punita, ai sensi dell'art. 21, primo comma, come reato con la pena dell'arresto o dell'ammenda; mentre la fattispecie di ben maggiore gravità sostanziale, quale l'inquinamento dell'ambiente provocato con il superamento dei limiti, prevista dall'art. 21, terzo comma, e proprio per questo sanzionata fino al decreto-legge in esame con la pena più severa di tutta la legge (solo arresto, pena accessoria), viene punita, di regola, come illecito amministrativo con una sanzione pecuniaria ovvero, salvo ipotesi eccezionali e gravissime, al più con la sola ammenda (con tutte le conseguenze più favorevoli che questo comporta). Insomma, in tal modo, fatti gravi vengono illogicamente puniti in modo molto più benevolo di fatti certamente più lievi. Peraltro, in tal modo si introduce una disparità di trattamento anche rispetto al sistema complessivo della

normativa di tutela ambientale che si è rappresentato in precedenza (cfr., ad esempio, il d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, sull'inquinamento atmosferico da industrie), ed in particolare con le altre leggi che si occupano, come la Merli, di inquinamento delle acque (quale la legge a difesa del mare n. 979 del 31 dicembre 1981 e il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 133, sugli scarichi di sostanze pericolose), le quali prevedono tutte sanzioni penali (e non amministrative) per fatti di inquinamento o per violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione.

In questo quadro, appare allora sufficiente richiamare la costante giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui il principio di eguaglianza consente al legislatore di emanare norme differenziate riguardo a situazioni obiettivamente diverse solo a condizione che tali norme rispondano all'esigenza che la disparità di trattamento sia fondata su presupposti logici obiettivi, i quali razionalmente ne giustificano l'adozione (cfr. per tutta la sentenza n. 3 del 1963). Per cui la Corte ha dichiarato illegittime norme che prevedevano un trattamento sanzionatorio irrazionalmente differenziato rispetto a quello previsto da altre fattispecie, diminuendo, ad esempio, la pena editale minima per l'oltraggio (n. 341 del 1994); ovvero, con una decisione proprio relativa all'art. 21 della legge Merli (ove si fa espresso riferimento anche al complesso della normativa ambientale), eliminando il divieto di applicazione di sanzioni sostitutive (sentenza n. 254 del 20-23 giugno 1994).

Orbene, in questa sentenza, ricorda la Corte che si viola il principio di eguaglianza qualora con leggi successive si dia vita ad un «sistema normativo assolutamente squilibrato» come avviene, ad esempio, quando si favorisce «chi ha posto in essere, fra due condotte gradatamente lesive dell'identico bene, quella connotata da maggiore gravità, discriminando invece chi ha realizzato il fatto che meno offende lo stesso valore giuridico (sentenza n. 249 del 1993)». Esattamente quello che ha fatto il governo con il decreto-legge in esame.

Ma l'art. 3 della Costituzione risulta violato anche sotto altri profili. La nuova formulazione dell'art. 14, concedendo ampia discrezionalità alle regioni per la fissazione di limiti comporta, con ogni evidenza, la possibilità che vi siano marcate ed irrazionali disparità di trattamento da regione a regione per cui un medesimo fatto può essere considerato illecito penale (con il superamento del 20%) in una regione e lecito in un'altra.

In detto svuotamento sanzionatorio di uno dei reati più importanti in materia di tutela ambientale (forse il reato più importante in assoluto in materia di inquinamenti) si profila ad avviso dello scrivente pretore, in sintonia con il p.m. di udienza, una violazione del disposto dell'art. 9, secondo comma, della Costituzione, laddove la tutela del paesaggio, inteso secondo le più recenti pronunce della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, non deve essere inteso solo come bellezza estetica da cartolina ma come ambiente naturale in senso lato, quindi comprensivo anche degli inevitabili ed inscindibili aspetti bionaturalistici.

Per gli stessi motivi esposti in relazione all'art. 9 della Costituzione, si ritiene che la norma in esame si ponga in contrasto anche con l'art. 32 della Carta costituzionale.

Infatti, nel concetto di tutela della salute come principio costituzionalmente garantito deve, per forza di cose, ricomprendersi il più vasto concetto della salute pubblica nel senso della salubrità dell'ambiente naturale ed urbano ove ciascun cittadino vive. Il diritto alla salute inteso anche come diritto all'ambiente salubre è stato ormai ripetutamente accertato in giurisprudenza (si veda per tutte la famosa sentenza delle sezioni unite n. 517 del 6 ottobre 1979, nonché la Corte costituzionale in data 31 dicembre 1987, n. 641, ed in data 16 marzo 1990, n. 17). È fuor di dubbio che la diminuita, ed anzi per certi versi di fatto del tutto caduca, possibilità di intervento deterrente/punitivo in sede di illeciti da inquinamento idrico crea i presupposti per una evoluzione incontrollata del fenomeno, incoraggiata dall'abbassamento della guardia in sede di controlli di p.g. e possibilità di intervento processuale; e tutto questo si traduce in via diretta in un danno per la salute e salubrità pubblica in un ambiente che resta così maggiormente ed incontrollatamente esposto al degrado inquinante.

Va ancora rilevato che la norma in esame pare porsi in totale contrasto con gli obblighi che derivano al nostro Paese per l'appartenenza all'Unione europea. Già due volte la Corte europea di giustizia ha condannato il nostro Paese per il contrasto tra la «legge Merli» e le direttive comunitarie, tra l'altro anche per la permissività del sistema autorizzatorio previsto e per la «insufficienza» delle sanzioni penali previste dall'art. 22 in relazione alla inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione (Corte di giustizia 28 febbraio 1991 e 13 dicembre 1990). La sopra esposta generale regressione sanzionatoria creata dal decreto-legge in esame concretizza di conseguenza una ulteriore evoluzione del grado di inadempienza italiana verso le direttive CEE e verso le sentenze della Corte europea.

Peraltro il decreto stesso, eliminando i limiti certi per gli scarichi da pubbliche fognature si pone in evidente contrasto con la direttiva CEE n. 271 del 21 maggio 1991 sul trattamento delle acque reflue urbane, che lo Stato italiano avrebbe dovuto già recepire entro lo scorso giugno 1993 e che fissa obblighi e limiti ben precisi, con ben pochi margini di discrezionalità specie per le «aree sensibili». E del resto il contrasto è apparso evidentemente già in sede di redazione del testo in esame se il decreto specifica espressamente nell'art. 1, comma terzo, che «le disposizioni del presente decreto si applicano in attesa dell'attuazione della direttiva 91/271/CEE del 21 maggio 1991». Dunque da un lato l'Italia non ha recepito la direttiva CEE nei termini stabiliti e dall'altro ha adottato un decreto-legge in antitesi

ai principi della direttiva stessa, con una mora temporale applicativa illogica. Ove il decreto n. 537 dovesse essere convertito in legge, le sue prescrizioni si applicheranno dunque finché non si sarà data attuazione alla citata direttiva; attuazione che dovrebbe avvenire, secondo la legge comunitaria 1993, n. 146 del 22 febbraio 1994, entro il marzo 1995 e cioè entro i pochissimi mesi; e, peraltro, con rigidi principi di attuazione predeterminati dal Parlamento (art. 37, primo comma) in evidente contrasto con la elasticità e genericità del decreto in esame, il che provocherà ulteriore confusione ed incertezza del diritto.

Ed in ogni caso va sottolineato che, secondo la citata legge comunitaria, il Governo dovrebbe dare attuazione a questa direttiva provvedendo all'«adeguamento della normativa vigente alla disciplina comunitaria, apportando alla prima ogni necessaria modifica ed integrazione allo scopo di definire un quadro omogeneo ed organico delle disposizioni di settore» (art. 36, lett. c).

Dato il carattere regressivo in sede sanzionatoria del decreto n. 537, ritiene lo scrivente che si appalesa un contrasto con l'art. 10 della Costituzione per mancata conformazione alle citate norme del diritto internazionale.

Da quanto sopra esposto emerge la rilevanza della sollevata eccezione sul caso in esame, ove si renderebbe necessaria una indagine sul livello di superamento dei limiti tabellari, con le differenze normative richiamate e le diverse strategie processuali percorribili da parte della difesa, sia in caso di rigetto che di accoglimento della eccezione.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 9, 10 e 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, integrale formulazione, del d.-l. 17 settembre 1994, n. 537;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata agli imputati, ai loro difensori, al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Grosseto, addì 11 ottobre 1994

Il pretore: MONTAGNA

95C0223

N. 83

*Ordinanza emessa l'11 ottobre 1994 dal pretore di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Innocenti Giancarlo*

Inquinamento - Scarichi provenienti da pubbliche fognature che superino limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni, scarichi provenienti da insediamenti produttivi eccedenti limiti di accettabilità delle tabelle di cui alla legge n. 319/1976 o, se recapitano in pubbliche fognature, quelli fissati dall'art. 12, primo comma, n. 2, stessa legge, nonché scarichi che superino i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica persistente e bioaccumulabile - Lamentata depenalizzazione per la prima ipotesi e riduzione della pena per le altre - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggiore severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (direttiva n. 271/1991).

(D.-L. 17 settembre 1994, n. 537, art. 3).

(Cost., artt. 3, 9, 10 e 32).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 130/1993 reg. dibattimento a carico di Innocenti Gian Carlo, imputato del reato di cui all'art. 21, legge n. 319/1976 per avere omesso di adottare i provvedimenti necessari per contenere entro il limite della l.r. Toscana n. 5/1986 reflui fognari, osserva che già in precedenza (cfr. ordinanza 11 ottobre 1994) questo pretore si è pronunciato in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 17 settembre 1994, n. 537, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, argomentando che detto articolo che modifica il terzo comma dell'art. 21 della legge Merli prevede una manifesta disparità di trattamento tra coloro che scaricando non osservano i limiti di accettabilità previsti dalle tabelle, per la cui fattispecie la sanzione comminata dal legislatore è penale soltanto laddove lo scarico supera di oltre il 20% i limiti di accettabilità delle tabelle stesse, e coloro che ai sensi del primo comma dell'art. 21 della legge Merli scaricano in difetto di prescritta autorizzazione, fattispecie per la quale il legislatore ha previsto l'obbligatorietà della sanzione penale.

Le problematiche applicative appaiono strettamente collegate al caso in esame rendendo rilevante la eccezione da sollevare.

Il pretore ritiene, pertanto, di dover dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 9, 10 e 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 17 settembre 1994, n. 537, il quale, nella sua integrale stesura prevede, in modifica globale del terzo comma dell'art. 21 della legge n. 319/1976, e succ. mod. che «fatte salve le disposizioni penali di cui al primo ed al secondo comma, l'inosservanza dei limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla presente legge, ovvero di quelli stabiliti dalle regioni, ai sensi dell'art. 14, secondo comma, nei rispettivi limiti e modi di applicazione, ovvero di quelli specifici eventualmente prescritti in sede di rilascio dell'autorizzazione o di modifica della stessa, ove non costituisca reato o circostanza aggravante di altro reato connesso, è punita con la sola sanzione amministrativa pecuniaria di lire 3 milioni, salvo diversa disposizione della legge regionale. In deroga a quanto previsto dal terzo comma, per gli scarichi diversi da quelli provenienti da insediamenti abitativi o adibiti allo svolgimento di attività alberghiera turistica, sportiva, ricreativa, scolastica e sanitaria, in caso di superamento, in misura superiore al 20%, dei limiti di accettabilità previsti dalle tabelle allegate alla presente legge, o di quelli stabiliti dalla regione, ai sensi dell'art. 14, secondo comma, si applica la pena dell'ammenda da lire 10 milioni a lire 100 milioni. Si applica la pena dell'ammenda da lire 20 milioni o la pena dell'arresto da due mesi a due anni qualora siano superati i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile, di cui al n. 4) del documento unito alla delibera 30 dicembre 1980 del comitato interministeriale previsto dall'art. 3 della presente legge, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 10 gennaio 1981, e di cui all'elenco allegato 1 della delibera medesima».

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 82/1995).

95C0224

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



* 4 1 1 1 0 0 0 8 0 9 5 *

L. 6.500