

1ª SERIE SPECIALE

Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma

Anno 136° — Numero 17

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 aprile 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 05081**

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 10. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 31 marzo 1995 (del Presidente della Regione Toscana).

Agricoltura e foreste - Attribuzione al Ministero predetto, tramite gli Ispettorati centrali repressione frodi, della competenza ad irrogare le sanzioni amministrative a tutela della normativa, di cui al regolamento C.E.E. n. 822/1987, intesa a regolare i nuovi impianti e i reimpianti di viti - Lamentata violazione della sfera di competenza regionale in materia di agricoltura attesa la spettanza alle regioni dell'autorizzazione dei nuovi impianti viticoli nonché del potere di provvedere alla rimozione degli stessi ove il trasgressore non ne esegua la estirpazione entro il termine fissato dall'autorità regionale - Omessa espressa indicazione dei parametri costituzionali.

(Decreto Ministero risorse agricole, alimentari e foreste 2 settembre 1994, n. 53381; ordinanza-ingiunzione del direttore dell'ufficio di Firenze dell'Ispettorato centrale repressione frodi del 27 ottobre 1994) . . .

Pag. 9

- N. 11. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 10 aprile 1995 (dei promotori e presentatori dei referendum in materia di commercio, elezioni comunali e contributi sindacali).

Decreto-legge 20 marzo 1995, n. 83, e provvedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria 22 marzo 1995 - Disciplina dell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa (cd. *par condicio*) - Previsione delle modalità della propaganda elettorale e conseguente divieto delle modalità non previste - Divieto della pubblicità elettorale a pagamento - Comminazione per l'inosservanza dei divieti di sanzioni pecuniarie e, nei casi più gravi, oscuramento dell'emittente televisiva - Applicazione della normativa sulla *par condicio* anche alla campagna di pubblicità sui referendum mediante il divieto di utilizzare gli strumenti della pubblicità elettorale non solo nei trenta giorni precedenti ai referendum, ma anche a tutto il periodo precedente che si viene eventualmente a sovrapporre con gli ultimi trenta giorni di un'altra e diversa campagna elettorale - Lamentata violazione del diritto di referendum, a causa dei predetti limiti e divieti che ne ostacolano l'esercizio impedendone la pubblicità - Abuso e cattivo uso dello strumento del decreto-legge per insussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza e per la possibilità di produzione di effetti dannosi irreversibili nelle more della conversione in legge pur nell'ipotesi di mancata conversione - Istanza di sospensione.

(D.-L. 20 marzo 1995, n. 83; provvedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria 22 marzo 1995).

(Cost., artt. 75 e 77)

» 11

- N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 marzo 1995 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Sanità pubblica - Ripiano della maggior spesa farmaceutica verificatasi nella provincia di Salerno nell'anno 1992 - Mancata indicazione dell'entità della spesa in questione nonché dei mezzi di copertura finanziaria.

(Delibera legislativa della regione Campania riapprovata il 2 marzo 1995).

(Cost., art. 81)

» 16

- N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 1995 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Regione Puglia - Artigianato - Modificazioni all'art. 1 della legge regionale 4 maggio 1990, n. 18, e all'art. 9, secondo comma, lett. b), della legge regionale 17 gennaio 1988 - Previsione che le commissioni provinciali e regionali per l'artigianato durino in carica fino alla data di conclusione del procedimento elettorale previsto al titolo terzo, capo primo, della legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2, e, comunque, non oltre quanto stabilito dal comma primo degli artt. 8 e 9 stessa legge, i quali prevedono la durata in carica per cinque anni delle su citate commissioni - Conseguente lamentata esclusione della proroga di detti organi amministrativi oltre i termini di scadenza contrariamente a quanto stabilito dalla legge 15 luglio 1994, n. 444, che prevede la proroga degli organi amministrativi fino a quarantacinque giorni dalla loro scadenza - Mancata riapprovazione a maggioranza assoluta, dopo il rinvio per riesame, della legge impugnata.

(Delibera legislativa della regione Puglia riapprovata il 28 febbraio 1995).

(Cost., art. 127, quarto comma)

Pag. 17

- N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 marzo 1995 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Regione Piemonte - Edilizia e urbanistica - Programmi integrati di riqualificazione urbanistico-edilizia e ambientate in attuazione dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 - Previsione: a) dell'approvazione tacita del piano integrato, decorso inutilmente il termine di centoventi giorni dal suo invio al consiglio regionale; b) dell'introduzione automatica di modifiche agli strumenti urbanistici decorso inutilmente il termine per l'assunzione di deliberazioni comunali; c) della possibilità di mantenimento con il piano integrato della volumetria preesistente anche in difformità dal Piano regolatore generale vigente o in salvaguardia, con conseguente sanatoria delle opere abusive - Lamentata lesione dell'autonomia dei comuni e delle regole di ripartizione delle competenze tra regione e comuni in materia urbanistica - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 393/1992.

(Delibera legislativa della regione Piemonte riapprovata l'8 marzo 1995, artt. 6, secondo e terzo comma, e 8, secondo comma).

(Cost., artt. 5, 117 e 128)

» 18

- N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 aprile 1995 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Regione Basilicata - Impiego regionale - Previsione che le due unità di personale dipendente del disciolto Consorzio lucano universitario, in servizio alla data del 1° gennaio 1994, previa istanza documentata, siano assorbiti dalla regione ed inquadrati nel proprio ruolo organico nel livello funzionale corrispondente al titolo di studio posseduto e nei limiti dei posti vacanti nella pianta organica dell'ente - Lamentata violazione dei principi generali in materia di accesso agli impieghi pubblici di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 29/1993 e all'art. 3, ventesimo comma, della legge n. 537/1993 e all'art. 22 della legge n. 724/1994, che prevedono l'assunzione di personale, ad eccezione delle categorie protette, mediante concorsi pubblici aperti a tutti e la preventiva verifica degli organici e dei carichi di lavoro - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Delibera legislativa della regione Basilicata 6 marzo 1995).

(Cost., artt. 97 e 117)

» 20

- N. 210. Ordinanza del tribunale di Firenze del 22 febbraio 1995.

Previdenza e assistenza sociale - Trattamento di fine rapporto in caso di fallimento del datore di lavoro - Diritto dei lavoratori e loro aventi causa al pagamento dello stesso a carico del fondo di garanzia I.N.P.S. trascorsi quindici giorni dal deposito dello stato passivo reso esecutivo ai sensi dell'art. 97 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, ovvero dopo la pubblicazione della sentenza di cui all'art. 99 stesso decreto per il caso siano state proposte opposizioni e impugnazioni riguardanti il loro credito, ovvero dalla pubblicazione della sentenza di omologazione del concordato preventivo - Mancata estensione di detta normativa ai soci di cooperative di produzione e lavoro per il difetto agli stessi della qualità di lavoratori subordinati secondo la giurisprudenza - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi della tutela del lavoro e della cooperazione.

(Legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 2).

(Cost., artt. 24, 35 e 45)

» 22

n. 211. Ordinanza del pretore di Crema del 10 febbraio 1995.

Alimenti e bevande - Prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare contenenti additivi non autorizzati - Mancata estensione, per interpretazione delle ss.uu. della Corte di cassazione, della normativa relativa ai prodotti alimentari di uso corrente - Conseguente sanzionabilità come illecito amministrativo - Irragionevole disparità di trattamento - Mancata tutela della salute per soggetti più sensibili o più indifesi.

(D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 11, artt. 1, 2, 15 e 17, in relazione alla legge 30 aprile 1962, n. 283, artt. 5 e 6).

(Cost., artt. 3 e 32)

Pag. 25

n. 212. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Salerno dell'8 febbraio 1995.

Processo penale - Misure cautelari (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Imputato tossicodipendente - Impossibilità per lo stesso di usufruire degli arresti domiciliari o di sottoporsi ad un programma di recupero se perseguito per i reati previsti nell'art. 275, terzo comma, del c.p.p. in costanza di esigenze istruttorie - Disparità di trattamento rispetto a casi analoghi come: ultrasettantenni, persone in condizioni di salute precarie o affetti da HIV - Irragionevolezza - Mancata tutela della salute.

(D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 89, quarto comma).

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

» 27

n. 213. Ordinanza del giudice conciliatore di Roma del 7 febbraio 1995.

Tributi in genere - Tassa automobilistica - Trasformazione della «tassa sulla circolazione» in «imposta sulla proprietà» commisurata ai cavalli fiscali degli autoveicoli - Incidenza sul principio di uguaglianza e di capacità contributiva in quanto la tassa in questione, secondo il giudice rimettente, colpisce la categoria degli automobilisti «senza operare alcuna distinzione all'interno della medesima» e con essa «viene penalizzata l'automobile di piccola cilindrata che è da considerarsi non un lusso, ma una necessità soprattutto per chi lavora, data la inefficienza dei mezzi pubblici».

[Legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, ventisettesimo, trentaduesimo e trentatreesimo comma; legge 5 febbraio 1953, n. 39, art. 2, lett. b)].

(Cost., artt. 3 e 53)

» 30

n. 214. Ordinanza del pretore di Gorizia del 14 gennaio 1995.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Irragionevole lesione del principio di uguaglianza.

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

(Cost., artt. 3 e 79)

» 31

n. 215. Ordinanza del pretore di Grosseto del 16 febbraio 1995.

Ambiente (tutela dell') - 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 maggior severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (dir. n. 271/1991).

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

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

» 33

N. 216. Ordinanza del pretore di Grosseto del 9 febbraio 1995.

Ambiente (tutela dell') - 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 maggior severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (dir. n. 271/1991).

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

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

Pag. 37

N. 217. Ordinanza del pretore di Grosseto del 31 gennaio 1995.

Ambiente (tutela dell') - 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 maggior severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (dir. n. 271/1991).

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

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

» 38

N. 218. Ordinanza del pretore di Grosseto del 9 febbraio 1995.

Ambiente (tutela dell') - 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 maggior severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (dir. n. 271/1991).

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

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

» 41

N. 219. Ordinanza del pretore di Grosseto del 13 gennaio 1995.

Ambiente (tutela dell') - Regione Toscana - Aree protette - Interventi (nella specie: parcheggi nel Parco naturale della Maremma in zona boschiva compresa nella fascia di trecento metri dalla linea di battigia) - Previsione con legge regionale che il nullaosta dell'Ente parco tenga luogo delle autorizzazioni previste dalla legge quadro n. 384/1991 - Conseguente depenalizzazione di fattispecie penali rilevanti per la normativa statale - Travalicamento delle competenze regionali.

(Legge regione Toscana 16 marzo 1994, n. 24, art. 20, secondo comma; legge regione Toscana, 6 dicembre 1991, n. 394).

(Cost., art. 117)

» 42

N. 220. Ordinanza del pretore di Udine del 21 febbraio 1995. .

Previdenza e assistenza sociale - Pensione I.N.P.S. - Pensione di reversibilità erogata dal fondo speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni - Integrazione al minimo - Esclusione nel caso di cumulo con pensione di reversibilità erogata dallo Stato - Disparità di trattamento di situazioni omogenee in considerazione dell'orientamento giurisprudenziale assunto dalla Corte costituzionale - Riferimento alla sentenza n. 69/1990.

(Legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma).

(Cost., art. 3) Pag. 44

N. 221. Ordinanza del pretore di Terni del 24 gennaio 1995.

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Rifiuti (nella specie: sostanze residue da ciclo produttivo) - Esclusione dalla categoria se quotati in borse merci o in listini mercuriali istituiti presso le locali Camere di commercio - Conseguente inapplicabilità della disciplina penale in tema di rifiuti - Disparità di trattamento a seconda che il materiale sia o meno incluso nei listini ufficiali della Camera di commercio nelle diverse regioni - Lesione di certezza e di riserva di legge del diritto penale, nonché di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e, in particolare, con le direttive CEE - Mancata tutela della salute pubblica e dell'ambiente - Penalizzazione per le imprese che abbiano affrontato ingenti investimenti per lo smaltimento dei rifiuti in armonia con le esigenze dell'ambiente.

(D.-L. 7 gennaio 1995, n. 3).

(Cost., artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41) » 45

N. 222. Ordinanza del pretore di Terni del 23 novembre 1994.

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Rifiuti (nella specie: sostanze residue da ciclo produttivo) - Esclusione dalla categoria se quotati in borse merci o in listini mercuriali istituiti presso le locali Camere di commercio - Conseguente inapplicabilità della disciplina penale in tema di rifiuti - Disparità di trattamento a seconda che il materiale sia o meno incluso nei listini ufficiali della Camera di commercio nelle diverse regioni - Lesione di certezza e di riserva di legge del diritto penale, nonché di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e, in particolare, con le direttive CEE - Mancata tutela della salute pubblica e dell'ambiente - Penalizzazione per le imprese che abbiano affrontato ingenti investimenti per lo smaltimento dei rifiuti in armonia con le esigenze dell'ambiente.

(D.-L. 7 novembre 1994, n. 619).

(Cost., artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41) » 51

RETTIFICHE

ERRATA-CORRIGE

Comunicato relativo alla sentenza della Corte costituzionale 23 marzo-7 aprile 1995, n. 115. (Sentenza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - I^a serie speciale - n. 15 del 12 aprile 1995)

Pag. 56

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 10

Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 31 marzo 1995
(del presidente della regione Toscana)

Agricoltura e foreste - Attribuzione al Ministero predetto, tramite gli Ispettorati centrali repressione frodi, della competenza ad irrogare le sanzioni amministrative a tutela della normativa, di cui al regolamento C.E.E. n. 822/1987, intesa a regolare i nuovi impianti e i reimpianti di viti - Lamentata violazione della sfera di competenza regionale in materia di agricoltura attesa la spettanza alle regioni dell'autorizzazione dei nuovi impianti viticoli nonché del potere di provvedere alla rimozione degli stessi ove il trasgressore non ne esegua la estirpazione entro il termine fissato dall'autorità regionale - Omessa esplicita indicazione dei parametri costituzionali.

(Decreto Ministero risorse agricole, alimentari e foreste 2 settembre 1994, n. 53381; ordinanza-ingiunzione del direttore dell'ufficio di Firenze dell'Ispettorato centrale repressione frodi del 27 ottobre 1994).

Ricorso per la regione Toscana, in persona del presidente *pro-tempore* della Giunta regionale, autorizzato con deliberazione n. 2592 del 20 marzo 1995 rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall'avv. Massimo Ramalli e dall'avv. Fabio Lorenzoni, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, via Alessandria n. 130 contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per conflitto di attribuzione in relazione alla ordinanza-ingiunzione del direttore dell'ufficio di Firenze dell'Ispettorato centrale repressione frodi del 27 ottobre 1994, nonché, *in parte qua*, al decreto del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali n. 53381 del 2 settembre 1994.

Con decreto n. 53381 del 2 settembre 1994 il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali decideva di «avvalersi della facoltà di delega prevista dall'art. 4, primo comma, lettera e), della legge 23 dicembre 1986, n. 898, per quanto concerne l'emissione delle ordinanze-ingiunzioni nelle materie indicate dal d.-l. 27 ottobre 1986, n. 701, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1986, n. 898, e dal d.-l. 7 settembre 1987, n. 370, convertito con modificazioni nella legge 4 novembre 1987, n. 460» (doc. n. 1).

Con l'art. 1 di tale decreto i direttori dell'Ispettorato centrale repressione frodi sono delegati ad emettere le ordinanze-ingiunzioni di pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie di importo non superiore a L. 30.000.000 per le trasgressioni amministrative commesse nell'ambito della circoscrizione di rispettiva competenza, in violazione di quanto previsto dagli artt. 2 e 3 del d.-l. 27 ottobre 1986, n. 701, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1986, n. 898, e dagli artt. 4 e 5 del d.-l. 7 settembre 1987, n. 370, convertito con modificazioni nella legge 4 novembre 1987, n. 460.

Con l'art. 2 l'ispettore generale capo per la repressione delle frodi è delegato ad emettere ordinanze-ingiunzioni di pagamento delle sanzioni amministrative di cui al precedente articolo, di importo superiore a L. 30.000.000 e fino a L. 200.000.000.

Infine, con l'art. 3 viene riservata al Ministro per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali l'emissione delle ordinanze-ingiunzioni di pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni amministrative di cui all'art. 1, di importo superiore a L. 200.000.000.

In conseguenza di tale decreto, il direttore dell'ufficio di Firenze dell'Ispettorato centrale repressioni frodi ha emesso, in data 27 ottobre 1994, l'ordinanza-ingiunzione n. 184, pervenuta alla regione in data 31 gennaio 1995 (doc. n. 2).

Con tale ordinanza-ingiunzione viene contestata a tale sig. Giorgi Augusto la «violazione di cui all'art. 4, punto 3 della legge n. 460/1987 sanzionabile a norma dell'art. 4, punto 3 del d.-l. 7 settembre 1987, 1987, n. 370, convertito, con modificazioni, nella legge 4 novembre 1987, n. 460, per avere impiantato ha 1,60 di vigneto senza la prevista autorizzazione delle autorità competenti, in violazione dell'art. 6 o 7 del reg. CEE n. 822/1987, così come da verbale n. 94-0021 del 10 gennaio 1994».

Il regolamento (CEE) n. 822/1987 del Consiglio del 16 marzo 1987, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, si suddivide in quattro titoli: titolo I, norme relative alla produzione e al controllo dello svuipppo del potenziale viticolo; titolo II, norme relative alle pratiche ed ai trattamenti enologici; titolo III, regime dei prezzi e norme relative agli interventi ed altre misure di risanamento del mercato; titolo IV, regime degli scambi con i paesi terzi; titolo V, norme relative alla circolazione e all'immissione in consumo; titolo VI, disposizioni generali.

Gli artt. 6 e 8, trovano collocazione nel titolo primo, e stabiliscono, per quanto qui interessa, un regime di autorizzazione per ogni nuovo impianto di viti.

L'art. 4, terzo comma, del d.-l. 7 settembre 1987, n. 370, convertito, con modificazioni, nella legge 4 novembre 1987, n. 460, dispone testualmente quanto segue: «Chiunque trasgredisce le disposizioni relative ai nuovi impianti di viti di cui agli artt. 6 e 8 del regolamento CEE n. 822/1987 del Consiglio in data 16 marzo 1987, soggiace alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da L. 1.000.000 a L. 3.000.000 per ogni ettaro di vigneto abusivamente impiantato. Analoga sanzione si applica per l'inosservanza dei limiti di reimpianto stabiliti dall'art. 7 del predetto regolamento. Ove il trasgressore non esegua la estirpazione delle viti entro il termine fissato dall'autorità regionale, quest'ultima ma provvede alla rimozione degli impianti, ponendo a carico dello stesso trasgressore la spesa relativa».

Sin dalla legge 18 dicembre 1981, n. 749, ogni nuovo impianto di viti è subordinato ad apposita autorizzazione dell'autorità regionale competente. A far data da tale legge, si sono succeduti i regolamenti CEE, e le autorizzazioni si sono diversificate anche in ragione della tipologia delle viti, ma sempre l'autorità competente ad autorizzare nuovi impianti di viti è stata ed è l'autorità regionale.

Di ciò prende, ovviamente, atto lo stesso art. 4, terzo comma, del d.-l. n. 370/1987, laddove dispone che ove il trasgressore non esegua la estirpazione delle viti entro il termine fissato dall'autorità regionale, quest'ultima provvede alla rimozione degli impianti.

È principio noto e generalmente accolto che il potere sanzionatorio è strettamente connesso alla funzione pubblica principale, nei confronti della quale si trova in un rapporto di sussidiarietà. Soltanto la regione è competente per tuttocio che riguarda l'impianto di nuove viti, negando o concedendo la relativa autorizzazione e provvedendo alla estirpazione delle viti piantate senza la relativa autorizzazione. Ne consegue che anche il potere di irrogare sanzioni appartiene, quale potere subordinato e sussidiario alla funzione di cui è investita, all'autorità regionale; infatti, tale potere è inteso ad assicurare, all'autorità regionale, la stessa possibilità di esercizio delle proprie funzioni.

Con il decreto n. 53381 del 27 ottobre 1994, il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali si è ritenuto competente ad irrogare le sanzioni poste a tutela dell'intera normativa del regolamento comunitario n. 822/1987, normativa che, intesa come è a regolare il mercato vitivinicolo, è assai disparata, disciplinando l'impianto delle viti come la circolazione e l'immissione al consumo del vino, le pratiche ed i trattamenti enologici come il regime dei prezzi.

In così variegata materia, sono ricomprese le più diverse funzioni; alcune di competenza dello Stato, il quale è, altresì, competente ad esercitare il potere punitivo attribuito per assicurare l'esercizio delle funzioni stesse.

Peraltro, in materia di impianto di viti, lo Stato non ha competenza alcuna, ogni competenza essendo riservata alle regioni alle quali spetta, di conseguenza, l'esercizio del correlativo potere punitivo e l'irrogazione delle sanzioni ad esso inerenti.

Pare quindi del tutto evidente che il Ministero, facendo, come suole dirsi, di ogni erba un fascio, si sia appropriato anche di una competenza squisitamente regionale.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spetta allo Stato irrogare le sanzioni di cui all'art. 4, terzo comma, del d.-l. 7 settembre 1987, n. 370, convertito, con modificazioni, nella legge 4 ottobre 1987, n. 460, e, per l'effetto, annullare l'ordinanza-ingiunzione n. 184/1994 del direttore dell'ufficio di Firenze dell'Ispettorato centrale repressione frodi del 27 ottobre 1994, nonché, in parte qua, il decreto del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali n. 53381 del 2 settembre 1994.

Si producono:

- 1) copia del decreto del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali n. 53381 del 2 settembre 1994;
- 2) copia dell'ordinanza-ingiunzione n. 184/1994 del direttore dell'ufficio di Firenze dell'Ispettorato centrale repressioni frodi del 27 ottobre 1994;
- 3) copia autentica della deliberazione autorizzativa al giudizio.

AVV. MASSIMO RAMALLI - AVV. FABIO LORENZONI

N. 11

Ricorso per conflitto di attribuzioni depositato in cancelleria il 10 aprile 1995

(dei promotori e presentatori dei *referendum* in materia di commercio, elezioni comunali e contributi sindacali)

Decreto-legge 20 marzo 1995, n. 83, e provvedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria 22 marzo 1995 - Disciplina dell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa (cd. *par condicio*) - Previsione delle modalità della propaganda elettorale e conseguente divieto delle modalità non previste - Divieto della pubblicità elettorale a pagamento - Cominazione per l'inosservanza dei divieti di sanzioni pecuniarie e, nei casi più gravi, oscuramento dell'emittente televisiva - Applicazione della normativa sulla *par condicio* anche alla campagna di pubblicità sui *referendum* mediante il divieto di utilizzare gli strumenti della pubblicità elettorale non solo nei trenta giorni precedenti ai *referendum*, ma anche a tutto il periodo precedente che si viene eventualmente a sovrapporre con gli ultimi trenta giorni di un'altra e diversa campagna elettorale - Lamentata violazione del diritto di *referendum*, a causa dei predetti limiti e divieti che ne ostacolano l'esercizio impedendone la pubblicità - Abuso e cattivo uso dello strumento del decreto-legge per insussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza e per la possibilità di produzione di effetti dannosi irreversibili nelle more della conversione in legge pur nell'ipotesi di mancata conversione - Istanza di sospensione.

(D.-L. 20 marzo 1995, n. 83; provvedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria 22 marzo 1995).

(Cost., artt. 75 e 77).

Ricorso per conflitto di attribuzioni dei signori on. Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers, Elio Vito, promotori e presentatori dei *referendum* in materia di commercio, di elezioni comunali e di contributi sindacali, ammessi dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 3, 4, 10 e 13 del 1995, rappresentati e difesi, come da delega in calce al presente atto, dal prof. avv. Beniamino Caravita di Toritto, e presso lo stesso elettivamente domiciliati, in Roma, via T. Taramelli, 22, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente *pro-tempore*, e il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, in persona del Garante *pro-tempore* per l'annullamento, previa sospensione, del d.-l. 20 marzo 1995, n. 83, recante «Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie» e del provvedimento 22 marzo 1995 del Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

FATTO

1. — In una data che dovrà essere fissata in una domenica prima del 15 giugno si terranno dieci *referendum* dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale nel gennaio 1994 e nel gennaio 1995; i firmatari del presente ricorso sono presentatori e promotori di quattro dei dieci *referendum* che dovranno tenersi prima dell'inizio dell'estate.

La giurisprudenza unanime e consolidata della Corte costituzionale ritiene che i promotori godano dello *status* di poteri dello Stato, almeno fino al momento dell'effettuazione del *referendum* (v. per tutte sent. n. 69/1978); ai promotori è altresì garantito dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legislazione ordinaria un ruolo affatto peculiare per quanto attiene allo svolgimento di una corretta campagna referendaria, in cui i cittadini possano essere raggiunti da informazioni congrue e corrette circa il quesito referendario.

La stessa giurisprudenza costituzionale, nel sottolineare con intelligente anticipazione che il quesito referendario deve essere chiaro e omogeneo per far sì che sia garantita la libertà del voto dell'elettore, ha implicitamente riconosciuto che la campagna referendaria debba svolgersi permettendo ai promotori e ai soggetti ad essi dialetticamente e politicamente contrapposti di far giungere al corpo elettorale tutte le informazioni necessarie per poter decidere *ex deliberata conscientia*.

Le modalità con cui tali informazioni possono essere fatte giungere al corpo elettorale non sono in realtà — nonostante tutti gli sforzi di fantasia possibili — predeterminabili a priori: innovazione tecnologica e mutamenti del costume possono via via modificare le tecniche, le modalità che possono essere scelte per ottenere i ricercati risultati di raggiungimento del consenso.

Non v'è dubbio che sempre maggior rilievo assumano le modalità di comunicazione delle informazioni che utilizzano i mezzi di comunicazione di massa.

Il problema dell'utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa (oltre a quello di una disciplina del regime proprietario, che deve garantire trasparenza e pluralismo) si pone sia per le campagne elettorali politiche e amministrative, sia per le campagne referendarie. Va però tenuto presente che queste ultime si svolgono secondo modelli di minore complicazione rispetto alle campagne elettorali politiche e amministrative: per le campagne referendarie il carattere binario della richiesta referendaria permette di rappresentare con maggiore facilità le posizioni in lizza, garantendone — senza soverchi problemi organizzativi — la cd. *par condicio*; anche per le campagne elettorali politiche e amministrative il principio della Chancengleichheit (la parità delle chances, principio che pare più comprensivo di quello sintetizzato nel latinetto della *par condicio*) rende necessaria una qualche forma di garanzia della parità di accesso ai mezzi di informazione di massa (altro problema — che non viene in rilievo in questa occasione — è poi il *quomodo* di tale disciplina, che nel nostro paese è complicato dal quadro frammentario del pluralismo politico, dalla grave situazione di reciproca sfiducia delle parti politiche e da altrettanto gravi sintomi di scollamento tra corpo elettorale e soggetti politici).

Da queste brevi premesse sono facilmente deducibili le ragioni per cui il comitato promotore ritiene violati i suoi poteri, di rilievo costituzionale, nella fase del procedimento referendario che porta al momento dell'espressione della volontà popolare sul quesito dall'applicazione del recentissimo decreto-legge sulla *par condicio* anche alla disciplina delle campagne referendarie.

2. — Circa la *legittimazione attiva del comitato dei promotori*. La giurisprudenza è pacifica sul punto, sin dalla decisione n. 17/1978: la vicenda qui dedotta in giudizio appare sì diversa da quelle in cui tradizionalmente i promotori hanno sollevato conflitto di attribuzione (decisioni dell'Ufficio centrale di cessazione delle operazioni referendarie), ma tale differenza non pare assumere un rilievo problematico. Anche qui, come negli altri casi, i promotori sono garantiti e difensori del diritto costituzionalmente garantito ai cittadini di esprimersi attraverso lo strumento referendario: ciò che attraverso gli atti contestati viene messo in pericolo è la correttezza della campagna referendaria e del processo di formazione della volontà referendaria.

3. — Circa i *requisiti soggettivi ed oggettivi del conflitto*. Fermo rimanendo il rango costituzionale del soggetto ricorrente e il sicuro tono costituzionale del conflitto, non pare nemmeno possano essere avanzati dubbi sull'ammissibilità del conflitto in relazione agli atti impugnati, ambedue facenti capo ad organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere a cui appartengono.

3.1. — Per quanto riguarda il decreto-legge, la dottrina dominante aveva sempre ritenuto che oggetto del conflitto di attribuzione potesse essere ogni atto (o comportamento) caratterizzato dalla invasione della sfera di competenza costituzionalmente garantita di altro soggetto o dal cattivo uso di potere, pur spettante al soggetto emanante, che si riverbera in violazione della sfera di potere altrui; e ciò a prescindere dalla natura dell'atto, tant'è che si era sempre ipotizzato che un conflitto di attribuzione potesse rivolgersi contro una legge (ad es., lamentando l'avvenuta promulgazione da parte del Capo dello Stato).

D'altra parte, il decreto-legge mantiene la sua natura precaria e provvisoria di provvedimento emanato sotto la responsabilità del Governo, destinato comunque a scomparire dall'ordinamento e passibile anche di disapplicazione (altro non è stata se non un caso di disapplicazione la decisione del 1993 dell'Ufficio centrale per il referendum che ha ritenuto che un decreto-legge non potesse far cessare le operazioni referendarie su di una legge sottoposta a referendum abrogata dal decreto-legge): di talché ben è esperibile il rimedio del conflitto di attribuzione contro un decreto-legge, pur in presenza della precedente decisione della Corte costituzionale n. 406/1989, che aveva — con una motivazione tutta basata sulla peculiare forza della legge — ritenuto inammissibile il conflitto nei confronti di una legge.

D'altra parte, proprio il carattere precario e provvisorio dei decreti-legge fa sì che rispetto ad essi il problema del coordinamento tra disciplina dei giudizi incidentali e disciplina dei conflitti debba porsi in modo diverso, se non opposto, rispetto a quanto ritiene la Corte in occasione della sentenza n. 406/1989. È evidente infatti che per i decreti-legge il problema è l'inverso: quello cioè di individuare strumenti processuali che permettano una maggiore ampiezza delle modalità con cui essi possono essere sottoposti al giudizio della Corte costituzionale.

Nel caso in questione, così come in tutti i casi in cui viene utilizzato un decreto-legge, il risultato avuto di mira potrebbe essere ottenuto limitandosi all'emanazione di un primo decreto-legge, senza poi nemmeno cercare di convertirlo o di reiterarlo: cosicché lo strumento del giudizio incidentale rimarrebbe assolutamente spuntato ed inefficace.

La verità è che in tutti i casi — sempre più frequenti — in cui un decreto-legge può essere usato in *fraus* Constitutionis, facendo leva sul carattere precario per ottenere risultati non più modificabili, il decreto assume sempre più marcatamente quel carattere — previsto dalla Costituzione — di provvedimento provvisorio adottato sotto la responsabilità del Governo. Proprio una situazione di questo tipo si creerebbe in questo caso per le campagne referendarie, che sarebbero irrimediabilmente pregiudicate anche se il decreto non venisse convertito; una situazione simile si sarebbe potuta creare in occasione dei procedimenti referendari del 1993, in cui Presidente della Repubblica e Ufficio centrale per il referendum hanno invece bloccato il tentativo di utilizzare la decretazione di urgenza per mettere nel nulla il potere sovrano del popolo di esprimersi per via referendaria: v. *infra sub n. 6*.

Insomma: anche a non voler riconsiderare la sentenza n. 406, le stesse *rationes* sottese all'inammissibilità del conflitto in quel caso (la forza della legge; la necessità di conciliare il giudizio sui conflitti con il giudizio incidentale; la possibilità comunque che il provvedimento legislativo giunga al controllo della Corte; il carattere stabile della riforma introdotta con l'atto legislativo) dovrebbero spingere nel senso dell'ammissibilità del conflitto — almeno *prima facie* — nei confronti del decreto-legge, proseguendo e rafforzando una meritevole linea giurisprudenziale della Corte costituzionale tesa a limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza, anche sminuendo la collocazione nell'ordinamento e la sua concreta capacità operativa.

Come argomento favorevole all'ammissibilità del conflitto su di un decreto-legge, i promotori sottolineano infine come proprio il decreto-legge si presti, in ragione del suo carattere provvisorio e precario, ad essere lo strumento più adatto per porre in essere atti e comportamenti lesivi della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite. Proprio la natura costituzionale del decreto-legge fa sì che esso sia solo precariamente «atto», ma sempre potenzialmente nella condizione di divenire mero «comportamento», fonte di una lesione di poteri costituzionalmente garantiti che si troverebbero ad essere violati e lesi sulla base di ciò che — dopo qualche settimana — si rivelerebbe essere un mero «comportamento» imputato al Governo.

In alcune situazioni particolarmente sensibili (come tutte quelle che riguardano i diritti politici ed elettorali), la semplice decadenza *ex tunc* del decreto-legge non convertito non è sufficiente a ripristinare una situazione costituzionalmente corretta. La violazione dell'ordine costituzionale rimane e non è (o lo è molto difficilmente) più reintegrabile; la fonte della violazione è un «non atto», un «comportamento» imputato al Governo: proprio la natura precaria del decreto-legge, «atto» per soli sessanta giorni, ma poi — se non convertito — «comportamento», fonte però di violazioni di situazioni soggettive o di sfere di potere, potrebbe essere la chiave per ritenere ammissibile — im pregiudicata rimanendo la precedente giurisprudenza — il conflitto di attribuzioni sul decreto-legge.

3.2. — Per quanto riguarda il provvedimento del Garante, il problema risiede tutto nella qualificazione delle cd. autorità amministrative indipendenti, se cioè ad esse vada riconosciuto il rango di potere dello Stato. Sul punto i ricorrenti si rimettono alla valutazione della Corte, sottolineando però come la posizione delle autorità indipendenti, così come sono andate concretamente configurandosi nel sistema politico italiano, è quella della loro immediata subordinazione alla Costituzione e ai principi generalissimi, di attuazione della Costituzione, contenuti nelle leggi che li prevedono (leggi che hanno in larga misura un compito organizzatorio): di talché in numerose situazioni — come in quella che qui viene in considerazione — il Garante, così come altre autorità indipendenti, si trova ad applicare ed attuare direttamente e immediatamente la Costituzione, fornendo indirizzi ed interpretazioni che danno al suo ruolo un tono sostanzialmente costituzionale (e.g.: ai sensi dell'art. 13 del d.-l., il Garante può adottare atti cautelari innominati per ripristinare la disciplina dell'accesso ai mezzi di comunicazioni di massa così come fornita nella legislazione, nelle deliberazioni della commissione parlamentare o delle disposizioni da esso dettate, e ciò al fine «di ripristinare l'equilibrio delle competizioni elettorali», finalità di sicuro rango costituzionale dal Garante autonomamente interpretata e attuata).

Ciò premesso, i ricorrenti ritengono che gli atti contro cui è rivolto il presente ricorso violino le sfere di attribuzioni loro costituzionalmente garantite sotto i seguenti profili:

4. — *Violazione dell'art. 75 della Costituzione da parte degli artt. 1, 2, 3 e 14 del d.-l. n. 83/1995.*

L'applicazione alle campagne referendarie della rigida disciplina dell'accesso ai mezzi di informazione di massa (v. in particolare art. 2 laddove irregimenta le modalità della propaganda elettorale implicitamente vietando quelle in esso non elencate; art. 3 che vieta la pubblicità elettorale a pagamento; nonché le disposizioni che prevedono un rigidissimo apparato sanzionatorio e di controllo) non trova alcuna ragionevole giustificazione nella struttura delle campagne referendarie.

Nessuna delle ragioni che da parte dei sostenitori della *par condicio* vengono elencate per giustificare l'applicazione di norme rigide alla campagna elettorale può trovare applicazione nel caso delle campagne referendarie.

In esse non si tratta di garantire parità di accesso ad una pluralità di soggetti politici tesi alla conquista di percentuali marginali del consenso; in esse l'eventuale disparità delle forze in campo è, sempreché esistente, controllabile con estrema facilità; in esse ben si può chiedere ai mezzi di comunicazione di massa di disciplinare la loro attività di informazione politica rispettando la parità delle posizioni fra il sì ed il no all'abrogazione referendaria.

Il carattere binario del quesito referendario rende così più lineare e meno problematico — tranne quelle vicende di evidente parzialità di testate o conduttori che fanno parte di un malcostume giornalistico che difficilmente interventi repressivi del legislatore potranno estirpare — lo svolgimento della campagna referendaria.

Sull'altro versante, il carattere puntuale e non sempre di immediata apprensione del quesito referendario richiede e impone uno sforzo per far giungere al corpo elettorale quella messe di informazione necessaria per deliberare in modo consapevole.

Il coordinamento, allora, delle due esigenze rende irragionevole la pedissequa applicazione alle campagne referendarie della rigida disciplina che il decreto-legge sulla *par condicio* riserva alle ben diverse campagne elettorali politiche e amministrative: per tali ragioni, l'applicazione alle campagne referendarie della disciplina degli artt. 2 e 3 lede i diritti costituzionalmente garantiti ai promotori.

5. — *Violazione dell'art. 75 della Costituzione da parte dell'art. 3, sesto comma, del d.-l. n. 83/1995; violazione dei principi di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità.*

Il Governo, nell'emanare l'art. 6, terzo comma, deve essersi rifatto a quella «convenzione antireferendaria» che ha spesso ispirato il comportamento del nostro sistema politico, in cui l'utilizzazione di uno strumento di democrazia diretta che impone al corpo elettorale di schierarsi per contenuti difficilmente veniva accettata.

Se così non fosse, non si spiegherebbe la logica perversa sottesa all'art. 3, sesto comma.

Con tale disposizione, infatti, viene vietato ai promotori del *referendum*, nonché a chi all'abrogazione della norma si oppone, di utilizzare gli strumenti della pubblicità elettorale non solo nei trenta giorni precedenti al *referendum*, ma anche per tutto quel periodo precedente che si venisse a sovrapporre con gli ultimi trenta giorni di un'altra e diversa campagna elettorale.

Per rendere più comprensibile l'effetto della disposizione in questione si può far riferimento alla situazione attuale.

Poniamo il caso che i dieci *referendum*, per il momento ancora lasciati in una piazzola di sosta, siano infine indetti per domenica 11 giugno: sarà vietata la pubblicazione e la trasmissione di messaggi pubblicitari nei trenta giorni precedenti al giorno delle votazioni, vale a dire a partire dal 12 maggio.

Il caso vuole che per il 23 aprile siano indette le elezioni dei consigli regionali, provinciali e comunali, essendo già fissato per la domenica 7 maggio il ballottaggio per le elezioni comunali e provinciali; in applicazione dell'art. 3, sesto comma, è vietata la pubblicazione e la trasmissione di messaggi pubblicitari inerenti i *referendum* a partire dai trenta giorni precedenti e quindi dal 24 marzo.

Insomma, messaggi pubblicitari relativi ai *referendum* — che potrebbero svolgersi l'11 giugno — potrebbero essere pubblicati o trasmessi dall'8 maggio all'11 maggio oppure fino al 24 marzo, con la conseguenza di imporre in sostanziale black out a quella necessaria attività di informazione del corpo elettorale richiesta per un corretto svolgimento dei *referendum* (cioè è tanto più grave se il divieto di pubblicità riguarda anche gli annunci di dibattiti o altre iniziative politiche, così come si stanno orientando giornali ed emittenti).

L'evento della sovrapposizione parziale della campagna referendaria con una campagna elettorale politica o amministrativa imporrebbe così una sorta di clamoroso silenzio stampa sulle iniziative politiche dei favorevoli (e dei contrari) alla richiesta abrogativa. Ma l'evento della sovrapposizione, di per sé non significativo ai fini della campagna referendaria, potrebbe in realtà essere cercato e voluto proprio per ridurre al silenzio il dibattito referendario.

Cosicché mentre la pubblicità elettorale e referendaria (a pagamento) è lecita fino a trenta giorni dall'evento elettorale, la stessa attività finirebbe per essere vietata solo perché il *referendum* è preceduto da una diversa tornata elettorale.

Né il divieto del ricorso alla pubblicità relativa a consultazioni referendarie successive trova una ragionevole giustificazione nel fatto che i messaggi pubblicitari referendari potrebbero assumere contenuti, solo apparentemente relativi ai *referendum*, ma in realtà utilizzati indirettamente e surrettiziamente per influenzare il corpo elettorale in relazione alle consultazioni elettorali immediatamente precedenti, per le quali è già operante il divieto di pubblicità a pagamento.

In questa ansia di evitare scappatoie e di disciplinare (e severamente sanzionare) ogni aspetto delle campagne elettorali, questo ragionamento proverebbe troppo e potrebbe essere posto a base anche di conclusioni più drastiche. I divieti — specie i divieti in una società liberale e democratica! — sono retti dal principio di ragionevolezza e di proporzionalità. Posto allora il divieto di pubblicità elettorale nei trenta giorni immediatamente precedenti una data elezione, l'uso distorto della pubblicità referendaria per intervenire sullo svolgimento della campagna elettorale dovrà trovare e (può già trovare) strumenti adeguati e congrui rispetto allo scopo, senza necessariamente penalizzare un'attività di per sé lecita.

La misura interdittiva della pubblicità referendaria, anche nei trenta giorni precedenti elezioni diverse, è eccessiva, irragionevole e sproporzionata: è pertanto lesiva dei diritti costituzionalmente spettanti ai promotori, ai firmatari e al corpo elettorale.

6. — *Cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione.*

La materia dei diritti politici è estremamente delicata e su di essa l'uso della decretazione di urgenza deve avvenire con estrema prudenza e attenzione. Nel caso di specie, così non è successo e, senza che ricorrerono gli estremi della necessità e dell'urgenza (requisiti che la Corte ben può valutare, ai sensi della recente sentenza n. 29 del 1995: si tenga presente, al fine di valutare la sussistenza di tali requisiti, che i referendum ancora non sono stati indetti), il Governo ha inciso con un decreto-legge sulla materia referendaria, utilizzando uno strumento il cui uso era stato già condannato, sia pur in un diverso contesto, sia dal Presidente della Repubblica (quando — proprio in ragione di ciò — rifiutò di firmare un decreto-legge, approvato dal Governo Amato, che incideva su di una legge, quella sul finanziamento pubblico dei partiti, soggetta a referendum), sia dall'Ufficio centrale per il referendum. Con l'ordinanza 23 marzo del 1993, l'Ufficio centrale ritenne che «il blocco delle operazioni referendarie non potrà scattare... quando, per lo strumento legislativo utilizzato, sia comunque mancata un'abrogazione certa e definitiva».

Nel caso di specie (che riguardava il referendum per l'abrogazione del Ministero delle partecipazioni statali) l'Ufficio centrale concordava con i promotori sul fatto che l'utilizzazione della decretazione d'urgenza ai fini dell'abrogazione di norme oggetto di proposte referendarie poneva nelle mani del Governo uno strumento con il quale avrebbe potuto impedire lo svolgimento della consultazione popolare; successivamente, in realtà, sarebbe stato sufficiente provocare la decadenza del decreto-legge, affinché potessero dispiegarsi gli effetti della normativa così strappata all'abrogazione popolare.

In frode alla Costituzione, la decretazione d'urgenza avrebbe potuto essere utilizzata per evitare il referendum abrogativo.

La ratio della decisione del 1993 dell'Ufficio centrale consisteva, quindi, proprio nell'evitare che attraverso la decretazione d'urgenza fosse sottratta al popolo la possibilità di utilizzazione del fondamentale istituto di democrazia diretta previsto all'interno del nostro ordinamento: una simile ratio ben può sorreggere la valutazione della Corte costituzionale (anche per quanto riguarda il profilo dell'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto un decreto-legge).

7. — *Il provvedimento del Garante.*

Il provvedimento 22 marzo 1995 del Garante per la radiodiffusione e l'editoria trova applicazione alle campagne elettorali regionali, provinciali e comunali: tuttavia disciplina anche le sanzioni che possono essere irrogate dal Garante ai sensi del decreto-legge; tra tali sanzioni devono ritenersi applicabili anche quelle che derivano dalla violazione dell'art. 3, sesto comma. Ne risulta la necessità di annullare, in *parte qua*, per le ragioni finora esposte, il provvedimento del Garante.

ISTANZA DI SOSPENSIVA

È difficile negare in questo quadro che il decreto-legge e il provvedimento del Garante ledono le competenze costituzionalmente spettanti ai promotori. D'altra parte, i promotori non possono esimersi dal chiedere (in applicazione analogica dell'art. 40 della legge n. 87/1953, non esclusa dalle sentenze nn. 302/1988 e 406/1989) l'applicazione della misura cautelare della sospensione, in *parte qua*, dei provvedimenti impugnati. È evidente infatti che se si dovessero attendere gli ordinari tempi di decisione della controversia il diritto costituzionalmente garantito di cui si chiede a codesta ecc.ma Corte tutela e protezione verrebbe irrimediabilmente lesa: i tempi, pur rapidi, della giustizia costituzionale non permetterebbero al comitato promotore di poter svolgere una corretta campagna di informazione sul referendum in presenza delle vincolanti disposizioni di cui al decreto-legge; ricorrono pertanto i requisiti del *periculum in mora*, sia sotto il profilo della irrimediabilità, sia sotto il profilo della gravità del danno.

P. Q. M.

I signori Calderisi, Strik Lievers e Vito, come sopra rappresentati e difesi, chiedono che la Corte costituzionale, dichiarata l'ammissibilità del conflitto ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87/1953, accolga il ricorso e annulli, previa sospensione, gli atti indicati in epigrafe.

Roma, addì 29 marzo 1995

Prof. avv. Beniamino CARAVITA DI TORITTO

AVVERTENZA: Conflitto già dichiarato, in sede di deliberazione, ammissibile nei confronti del Governo della Repubblica in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri e inammissibile nei confronti del Garante per la radiodiffusione e l'editoria (v. l'ordinanza n. 118/1995, già pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 15 del 12 aprile 1995).

95C0447

n. 15

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 marzo 1995
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

Sanità pubblica - Ripiano della maggior spesa farmaceutica verificatasi nella provincia di Salerno nell'anno 1992 - Mancata indicazione dell'entità della spesa in questione nonché dei mezzi di copertura finanziaria.

(Delibera legislativa della regione Campania riapprovata il 2 marzo 1995).

(Cost., art. 81).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, giusta delibera del Consiglio dei Ministri 21 gennaio 1994, rappresentato e difeso *ex lege* dall'avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12, domiciliò, contro la regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, volto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Campania approvata in prima lettura dal consiglio regionale con deliberazione del 29 dicembre 1994 ed in seconda lettura dal medesimo consiglio regionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione con delibera n. 28/L del 2 marzo 1995, avente ad oggetto «Ripiano della maggiore spesa farmaceutica verificatasi nella provincia di Salerno nell'anno 1992» per contrasto con l'art. 81 della Costituzione.

Il 29 dicembre 1994 il consiglio regionale della Campania ha approvato un disegno di legge volto a ripianare la maggiore spesa farmaceutica verificatasi nella provincia di Salerno nell'anno 1992.

Il Governo della Repubblica rinviava al consiglio regionale la legge a sensi dell'art. 127, terzo comma, della Costituzione, per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

Il consiglio regionale della Campania, con deliberazione del 2 marzo 1995, riapprovava la legge a sensi ed agli effetti dell'art. 127, quarto comma, della Costituzione.

La delibera, con allegato il testo della legge e della relazione descrittiva, veniva trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che la riceveva il 27 marzo 1995.

Col presente atto il Governo della Repubblica — previa delibera del Consiglio dei Ministri del 16 marzo 1995 — impugna la indicata legge a sensi dell'art. 127, quarto comma, della Costituzione e 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per il seguente motivo: il provvedimento legislativo della regione Campania ha ad oggetto il ripiano della maggiore spesa farmaceutica verificatasi nella provincia di Salerno nel 1992.

La legge non è conforme alla Costituzione, in quanto non emerge dal testo della legge né dalla relazione illustrativa che la accompagna il rispetto del principio fondamentale sancito dall'art. 81 della Costituzione, che prescrive, in materia di spesa, l'obbligo di prevedere l'entità della spesa (anche con riguardo agli interessi passivi da affrontare per ripianare la spesa) ed i mezzi di copertura finanziaria.

Nel caso di specie né l'entità degli interessi né i mezzi di copertura sono stati indicati.

Tutto quanto sopra premesso e considerato, si confida che l'ecc.ma Corte costituzionale vorrà dichiarare la illegittimità costituzionale della legge regionale in epigrafe.

Roma, addì 20 marzo 1995

Aldo LINGUITI, avvocato dello Stato

95C0399

N. 16

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 1995
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Regione Puglia - Artigianato - Modificazioni all'art. 1 della legge regionale 4 maggio 1990, n. 18, e all'art. 9, secondo comma, lett. b), della legge regionale 17 gennaio 1988 - Previsione che le commissioni provinciali e regionali per l'artigianato durino in carica fino alla data di conclusione del procedimento elettorale previsto al titolo terzo, capo primo, della legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2, e, comunque, non oltre quanto stabilito dal comma primo degli artt. 8 e 9 stessa legge, i quali prevedono la durata in carica per cinque anni delle su citate commissioni - Conseguente lamentata esclusione della proroga di detti organi amministrativi oltre i termini di scadenza contrariamente a quanto stabilito dalla legge 15 luglio 1994, n. 444, che prevede la proroga degli organi amministrativi fino a quarantacinque giorni dalla loro scadenza - Mancata riapprovazione a maggioranza assoluta, dopo il rinvio per riesame, della legge impugnata.

(Delibera legislativa della regione Puglia riapprovata il 28 febbraio 1995).

(Cost., art. 127, quarto comma).

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato nella sede della quale in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è legalmente domiciliato contro la regione Puglia, in persona del suo presidente in carica per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge della regione Puglia, intitolata «modificazioni art. 1, legge regionale 4 maggio 1990, n. 18 e art. 9, comma 2, lettera b), legge regionale 17 gennaio 1988», approvata dal consiglio regionale della Puglia nell'adunanza del 28 febbraio 1995 in sede di riesame a seguito di rinvio governativo e comunicata in data 7 marzo 1995.

1. — Nella seduta del 24 novembre 1994 il consiglio regionale della Puglia ha approvato un disegno di legge relativo alla *prorogatio* dei membri delle commissioni provinciali per l'artigianato, previste dall'art. 8 della legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2 (in Bollettino ufficiale regionale 25 gennaio 1988, n. 14), nominati con le modalità previste dalla legge regionale 4 maggio 1990, n. 18 (in Bollettino ufficiale regionale 16 maggio 1990, n. 84), nonché la modifica della composizione della commissione regionale per l'artigianato, prevista dall'art. 9 della legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2.

Il Governo, ai sensi dell'art. 127, comma 3 della Costituzione ha rinviato la deliberazione legislativa al consiglio regionale rilevando che la proroga della durata delle commissioni provinciali per l'artigianato senza alcuna data di scadenza contrasta con la legge 15 luglio 1994, n. 444, di conversione del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, concernente la disciplina della proroga degli organi amministrativi. L'art. 3 della predetta legge, invero, prescrive che gli organi amministrativi non ricostituiti entro il termine di durata per ciascuno di essi previsto «sono prorogati per non più di 45 giorni, decorrenti dal giorno della scadenza del termine medesimo». Il consiglio regionale della Puglia nella seduta del 28 febbraio 1995 ha riesaminato la deliberazione legislativa rinviata stabilendo che sia le commissioni provinciali per l'artigianato che la commissione regionale per l'artigianato «durano in carica fino alla data di conclusione del procedimento elettorale previsto al titolo terzo, capo 1, della legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2 e, comunque, non oltre quanto stabilito dal comma 1 degli artt. 8 e 9 della legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2». Gli artt. 8 e 9 della legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2 stabiliscono, rispettivamente, la durata in carica della commissione provinciale per l'artigianato e della commissione regionale per l'artigianato, fissata in cinque anni. L'effetto della legge è, quindi, sostanzialmente quello di non prevedere la proroga degli organi amministrativi oltre la scadenza dei termini per ciascuno di essi previsti. La legge è stata approvata a maggioranza semplice di voti.

Il Consiglio dei Ministri nella riunione del 17 marzo 1995, su proposta del Ministro per affari regionali, ha deliberato di impugnare, dinanzi alla Corte costituzionale, la legge della regione Puglia recante modificazioni alle leggi regionali 4 maggio 1990, n. 18, e 17 gennaio 1988, n. 2.

2. — Avverso l'indicata legge regionale il Presidente del Consiglio dei Ministri, facendo propria la motivazione della delibera adottata dal Consiglio dei Ministri, con il presente ricorso propone questione di legittimità costituzionale, a norma dell'art. 127 della Costituzione.

La legge viola l'art. 127, quarto comma, della Costituzione, in quanto il consiglio regionale non ha riapprovato la stessa a maggioranza assoluta trattandosi di legge già rinviata a nuovo esame dal Governo. La legge, infatti, non prevede la *prorogatio* degli organi amministrativi, contrariamente a quanto previsto dalla legge 15 luglio 1994, n. 44 in materia di proroga degli organi amministrativi scaduti.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della regione Puglia recante: «Modificazioni art. 1 della legge regionale 4 maggio 1990, n. 18 e art. 9, comma 2, lettera b), della legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2.

Roma, addì 21 marzo 1995

Maurizio FIORILLI, avvocato dello Stato

95C0408

N. 17

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 marzo 1995
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

Regione Piemonte - Edilizia e urbanistica - Programmi integrati di riqualificazione urbanistico-edilizia e ambientale in attuazione dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 - Previsione: a) dell'approvazione tacita del piano integrato, decorso inutilmente il termine di centoventi giorni dal suo invio al consiglio regionale; b) dell'introduzione automatica di modifiche agli strumenti urbanistici decorso inutilmente il termine per l'assunzione di deliberazioni comunali; c) della possibilità di mantenimento con il piano integrato della volumetria preesistente anche in difformità dal Piano regolatore generale vigente o in salvaguardia, con conseguente sanatoria delle opere abusive - Lamentata lesione dell'autonomia dei comuni e delle regole di ripartizione delle competenze tra regione e comuni in materia urbanistica - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 393/1992.

(Delibera legislativa della regione Piemonte riapprovata l'8 marzo 1995, artt. 6, secondo e terzo comma, e 8, secondo comma).

(Cost., artt. 5, 117 e 128).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la regione Piemonte in persona del presidente della giunta regionale in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale del Piemonte «Programmi integrati di riqualificazione urbanistica edilizia ed ambientale in attuazione dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179» deliberata dal consiglio regionale 6 dicembre 1994, riapprovata l'8 marzo 1995 e comunicata il 10 marzo successivo, per contrasto con gli articoli 5, 117 e 128 della Costituzione.

Il testo legislativo in epigrafe, come risulta dal suo titolo, detta varie disposizioni per la regolamentazione del «programma integrato» istituito dall'art. 16 della legge dello Stato n. 179/1992, per quanto riguarda gli aspetti sia procedurali che sostanziali.

Su questo testo, deliberato dal consiglio regionale del Piemonte il 6 dicembre 1994 è intervenuto il rinvio governativo 5 gennaio 1995 così motivato: 1) norma contenuta in art. 6, secondo comma, ultimo capoverso, prevedendo che piano integrato intendasi approvato da regione se decorso inutilmente termine centoventi giorni da suo invio da parte consiglio regionale, viola autonomia comunale garantita da artt. 5 e 128 della Costituzione in particolare per quanto riguarda ordine competenze tra regione e comune delinato da legislazione statale in materia urbanistica et fatto salvo da art. 2 del d.P.R. n. 616/1977, considerato anche che Corte costituzionale in sentenza n. 393/1992 *habet* dichiarato illegittima, tra l'altro, analoga previsione contenuta in art. 16 della legge n. 179/1992; 2) norma contenuta in art. 6, terzo comma, prevedendo che modifiche at strumenti urbanistici, qualora termine per assunzione di

deliberazione comunale sia decorso inutilmente, sunt introdotte d'ufficio, viola autonomia comunale garantita da artt. 5 e 128 della Costituzione et esula da competenze regionali previste da art. 117 della Costituzione; 3) disposizione cui art. 7, secondo comma, prevedendo che sindaco rilasci concessione edilizia relativa ad edilizia residenziale pubblica — in applicazione art. 11 della legge n. 274/1974 — anche qualora commissione edilizia non est stata integrata come richiesto da medesimo art. 11 della legge n. 247/1974, oltre a violare citata normativa statale, contrasta con principio buon andamento pubblica amministrazione cui art. 97 della Costituzione; 4) norma cui art. 8, secondo comma, consentendo che con piano integrato potest essere mantenuta volumetria preesistente anche in difformità da piano regolatore generale vigente aut in salvaguardia, concretizzando fattispecie di sanatoria opere abusive, esula da competenza regionale in contrasto con art. 117 della Costituzione.

In sede di riapprovazione a maggioranza assoluta l'8 marzo 1995, il consiglio regionale ha modificato l'art. 7, sopprimendo il secondo comma, e il secondo comma dell'art. 8.

Il Consiglio dei Ministri ha pertanto deliberato, nella seduta del 16 marzo 1995, l'impugnazione diretta della legge per ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale limitatamente agli artt. 6, secondo comma, ultima frase, e terzo comma, 8, secondo comma.

Come risulta dalla relazione del Ministro per gli affari regionali recepita dalla delibera di impugnazione, il Consiglio dei Ministri ha ritenuto il testo legislativo del Piemonte censurabile in quanto: a) la norma contenuta nell'art. 6, secondo comma, ultimo capoverso, prevedendo che il piano integrato si intende approvato dalla regione se decorso inutilmente il termine di centoventi giorni dal suo invio al consiglio regionale, viola l'autonomia comunale garantita dagli artt. 5 e 128 della Costituzione, in particolare in quanto riguarda l'ordine delle competenze tra regione e comune delineato dalla legislazione statale in materia urbanistica e fatto salvo dall'art. 2 del d.P.R. n. 616/1977 considerato anche che la Corte costituzionale in sentenza n. 393/1992 ha dichiarato illegittima tra l'altro analoga previsione contenuta nell'art. 16 della legge n. 179/1992; b) la norma contenuta nell'art. 6, terzo comma, prevedendo che le modifiche agli strumenti urbanistici qualora il termine per l'assunzione della deliberazione comunale sia decorso inutilmente sono introdotte d'ufficio, viola l'autonomia comunale garantita dagli artt. 5 e 128 della Costituzione ed esula dalle competenze regionali previste dall'art. 117 della Costituzione; c) la norma di cui all'art. 8, secondo comma, consentendo che con il piano integrato può essere mantenuta la volumetria preesistente anche in difformità del piano regolatore generale vigente, concretizzando una fattispecie di sanatoria di opere abusive, esula da competenze regionali in contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

I primi due motivi di impugnazione relativi all'art. 6 del testo regionale appaiono intimamente connessi in quanto le due previsioni censurate attengono alla fase di approvazione del programma integrato ed in particolare al potere della regione di determinare, in forma espressa o tacita, un'approvazione difforme dal piano adottato. Come risulta dalla suscitata relazione, i motivi di impugnazione intendono collocarsi nello spirito di quanto ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 393/1992, relativa alla legge n. 179/1992 alla cui attuazione è appunto rivolto il testo regionale oggetto del presente giudizio.

In detta sentenza, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 16.4 della predetta legge n. 179/1992 (dove era anche previsto un analogo meccanismo silenzioso di approvazione del piano integrato) la Corte ha ritenuto: «La possibilità che il programma integrato determini le modificazioni di precedenti previsioni urbanistiche, con l'impiego di procedimento eventuale ed elastico di garanzia (quarto comma dell'art. 16), si pone come ulteriore causa di alterazione del quadro dei rapporti tra competenze attribuite alle regioni ed agli enti locali nel vigente sistema di programmazione urbanistica, nelle sue articolazioni territoriali e di settore. Risulta chiara l'irrazionalità ed il contrasto della normativa che la produce col principio di buon andamento della pubblica amministrazione, considerata anche la già detta mancanza del diversificato contributo degli organi e uffici competenti in base alle norme generali».

Quanto al terzo rilievo, l'effetto di sanatoria prodotto dal disposto dell'art. 8.2 e la sua conseguente inammissibile previsione da parte della legge regionale in quanto operante al di fuori ed in assenza di una norma di principio deducibile dalla legge n. 179/1992, restano evidenti anche dopo la modifica apportata in sede di riapprovazione.

Infatti la clausola aggiunta («la disposizione non si applica in presenza di opere edilizie abusive») oltre a rendere la norma di oscuro significato, mantiene pur sempre ferma la convalida di situazioni di fatto difformi dalle previsioni del piano regolatore generale.

E pertanto si chiede che in accoglimento del ricorso, la Corte dichiari la illegittimità costituzionale, in parte qua, della legge impugnata.

Roma, addì 23 marzo 1995

Pier Giorgio FERRI, avvocato dello Stato

N. 18

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 aprile 1995
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

Regione Basilicata - Impiego regionale - Previsione che le due unità di personale dipendente del disciolto Consorzio lucano universitario, in servizio alla data del 1° gennaio 1994, previa istanza documentata, siano assorbiti dalla regione ed inquadri nel proprio ruolo organico nel livello funzionale corrispondente al titolo di studio posseduto e nei limiti dei posti vacanti nella pianta organica dell'ente - Lamentata violazione dei principi generali in materia di accesso agli impieghi pubblici di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 29/1993 e all'art. 3, ventesimo comma, della legge n. 537/1993 e all'art. 22 della legge n. 724/1994, che prevedono l'assunzione di personale, ad eccezione delle categorie protette, mediante concorsi pubblici aperti a tutti e la preventiva verifica degli organici e dei carichi di lavoro - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Delibera legislativa della regione Basilicata 6 marzo 1995).

(Cost., artt. 97 e 117).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, contro il presidente della Giunta della regione Veneto, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della delibera legislativa, riapprovata dal Consiglio regionale nella seduta del 7 marzo 1995, concernente «Concorsi per assistenti di biblioteca negli enti locali, assunti ai sensi dell'art. 34, quinto comma, della legge regionale 5 settembre 1994, n. 50», in relazione agli artt. 117 e 128 della Costituzione ed ai principi fondamentali di cui al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

1. — Nell'ambito degli interventi urgenti a sostegno dell'occupazione, l'art. 4-bis del d.-l. 20 maggio 1993, n. 148, come convertito in legge 19 luglio 1993, n. 236, ha autorizzato (in deroga all'art. 31 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29) le pubbliche amministrazioni, che si trovassero ad utilizzare personale con rapporti di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'art. 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 544, a bandire — sotto determinate condizioni — concorsi per la copertura dei corrispondenti posti nelle qualifiche funzionali richiedenti titolo di studio superiore a quello di scuola secondaria di primo grado.

La norma (al quinto comma) ha, altresì, autorizzato le stesse pubbliche amministrazioni a prorogare i rapporti di lavoro a tempo determinato, in atto alla data di entrata in vigore del decreto, fino all'assunzione dei vincitori dei concorsi (per titoli o per esami, secondo le previsioni di cui ai precedenti commi 2 e 3), vietando infine (all'ottavo comma) nuovi reclutamenti nelle qualifiche interessate fino all'espletamento dei concorsi in questione.

La misura così adottata si rivolge, come già accennato, al personale precario reclutato (a sensi del citato art. 7 della legge n. 554/1988) per la realizzazione di specifici «progetti-obiettivo», alcuni dei quali interessanti settori puntualmente individuati (e tra questi, il settore della tutela dei beni culturali ed ambientali: sesto comma, art. 7 ult. cit.), e a quello parimenti assunto, a tempo determinato, dagli istituti previdenziali, dal Ministero di grazia e giustizia e da quello del lavoro in base alle norme richiamate, in modo specifico, dall'art. 4-bis in esame.

2. — Il 15 dicembre 1994 il consiglio regionale del Veneto ha approvato un disegno di legge, di un unico articolo, il quale dispone che «Il personale assunto, presso gli enti locali con l'incarico di assistente di biblioteca ai sensi dell'art. 34, quinto comma, della legge regionale 5 settembre 1984, n. 50, è equiparato a tutti gli effetti al personale assunto ai sensi dell'art. 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 554».

Come risulta dalla relazione illustrativa del citato disegno di legge, la regione si è prefissa, attraverso la posta equiparazione, di rendere possibile l'attivazione delle procedure concorsuali autorizzate dal commentato art. 4-bis della legge n. 236/1993 e, così, di consentire l'immissione in ruolo degli assistenti di biblioteca cui tale incarico, forfetariamente retribuito, fosse stato conferito — nei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti — a sensi della legge regionale n. 50/1984 (eppur in deroga, appunto, all'ordinaria regola del reclutamento per pubblico concorso del personale tecnico delle biblioteche di enti locali).

Il disegno di legge ha, però, formato oggetto di rinvio da parte del Governo, essendosi rilevato (giusta provvedimento del 5 gennaio 1995) che la riferita norma, oltre ad interferire nella sfera di autonomia garantita ai comuni dall'art. 128 della Costituzione, operasse un'indebita estensione dell'art. 4-bis della legge n. 236/1993 a personale da questa non contemplato quale destinatario del relativo beneficio (limitato, invero, al solo personale precario individuato attraverso il richiamo all'art. 7 della legge n. 554/1988 ed alle altre disposizioni espressamente indicate).

In data 13 marzo 1995 è, tuttavia giunta comunicazione dell'avvenuta riapprovazione (nella seduta consiliare del 7 marzo 1995) dell'identico testo «rinviato», che viene perciò impugnato per illegittimità dal deducente Presidente del Consiglio dei Ministri, in conformità della delibera in tal senso adottata a sensi dell'art. 31 della legge 16 marzo 1953, n. 87.

3. — Come si desume dalle premesse di fatto *sub* 2) — e segnatamente dal riferito brano della relazione illustrativa del disegno di legge regionale (riprodotto, del resto, a sostegno della proposta di riapprovazione della norma — la regione concorda sulla non applicabilità delle disposizioni dell'art. 4-*bis* legge n. 236/1993 ai dipendenti comunali assunti, a termine, con l'incarico di assistente di biblioteca presso gli enti locali; ritiene, tuttavia, che sia in suo potere, attraverso l'interposizione di una norma di equiparazione di detto personale a quello considerato dalla legge statale, di risolvere una situazione di precarietà che — come si sottolinea ancora nella relazione — non favorisce una serena prestazione lavorativa degli interessati (assistenti di biblioteca).

Va osservato, in contrario: *a*) che non è nei poteri della regione cui è finanche preclusa la «novazione» di una fonte statale (attraverso la mera riproduzione di questa in una legge regionale), di incidere o, comunque, di interferire sull'efficacia di una norma dello Stato, riducendone o — come nella specie — ampliandone la sfera d'operatività; *b*) che le attribuzioni *ex* art. 117 della Costituzione in materia di «musei e biblioteche di enti locali» non comportano l'estensione della competenza regionale dal piano dell'organizzazione di dette strutture (attinente alla conservazione, funzionamento, uso ed incremento dei beni e delle attività con gli stessi realizzate: v. sentenza n. 921/1988) a quello, affatto diverso, del rapporto di lavoro col personale impiegato, dai comuni, per il funzionamento delle strutture medesime.

3.1. — Deve in particolare notarsi che, come già accennato in esordio, l'art. 4-*bis* della legge n. 236/1993 è norma eccezionale, introdotta in deroga ai principi stabiliti dalla riforma del pubblico impiego, per la cui realizzazione l'art. 31 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, ha — strumentalmente — vietato nuove assunzioni presso le amministrazioni pubbliche (con disposizione recentemente ripresa dall'art. 22, sesto e settimo comma, della legge 23 dicembre 1994, n. 724). Ne segue che, quando pure avesse avuto il potere di farlo (e, se si fosse trattato di provvedere nei confronti del personale precario impiegato dalla stessa regione o da enti da questa dipendenti), il legislatore veneto non avrebbe potuto — in contrasto con l'art. 117 della Costituzione e coi principi fondamentali della normativa statale sulla riforma del pubblico impiego — «aggiurare» il già ricordato divieto di nuove assunzioni di personale consentendo l'immissione in ruolo (con procedure concorsuali sostanzialmente di favore) di dipendenti a tempo determinato non compresi tra quelli cui ha tassativo riguardo l'art. 4-*bis* cit. (e da questo individuati con puntuale richiamo a ben precise disposizioni, tra le quali l'art. 7 legge 29 dicembre 1988, n. 554, in tema di reclutamento di lavoratori da assumere, a tempo determinato, per la realizzazione di specifici progetti-obiettivo).

Salvo, quindi, quanto si dirà avanti (in relazione all'art. 128) deve riconoscersi in contrasto con l'art. 117 della Costituzione la norma qui impugnata, giacché questa mira ad estendere l'eccezionale disposizione statale (autorizzatoria dell'assunzione in ruolo) ad una categoria di personale, «incaricato» delle funzioni di assistente di biblioteca nei comuni con meno di 10.000 abitanti, che in nessun modo può essere parificata, o soltanto assimilata, a quella dei precari assunti per la realizzazione di progetti-obiettivo a sensi dell'art. 7 della legge n. 554/1988. Non solo, infatti, quella categoria è considerata da una norma regionale (l'art. 34, quinto comma, della l.r. 5 settembre 1984, n. 50) addirittura anteriore a quella statale in rilievo così da precludere, per ciò solo, ogni serio tentativo di ricercare una sostanziale corrispondenza tra «incaricati assistenti di biblioteca» (in base alla norma regionale cit.) e «dipendenti assunti a tempo determinato» per compiti precisi e definiti in particolari progetti; ma è, poi, risolutivo per escludere una *eadem ratio* (che, comunque, di per sé non legittimerebbe — come pure accennato — un'interferenza del legislatore regionale sull'efficacia e sull'ambito di applicazione di una norma statale, oltre tutto eccezionale) il rilievo che l'assunzione di «incaricati» assistenti di biblioteca è chiaramente prevista — dalla legge regionale del 1984 — come soluzione congrua e definitiva (in deroga a quella comportante, di norma, l'assunzione di personale «a titolo stabile»: arg. *ex* artt. 33 e 34, primo comma della l.r. ult. cit.) delle ordinarie esigenze di funzionamento delle biblioteche di piccoli centri (destinate ad operare con ridotto orario di apertura al pubblico: art. 28, terzo comma, della l.r.), e non già per il contingente soddisfacimento di particolari — ed eccezionali — necessità di uffici pubblici (com'è nel caso dell'art. 7 della legge n. 554/1988 ed in quelli previsti dalle altre disposizioni richiamate nell'art. 4-*bis* della legge n. 236/1993).

Così dimostra (*ad abundantiam*, del resto) l'assenza d'ogni ragionevole e fondato motivo dell'equiparazione istituita dalla norma impugnata, è pure dimostrata la violazione dell'art. 117 della Costituzione e delle norme statali (anche eccezionali, come l'art. 4-*bis* più volte citato) costituenti principi fondamentali in materia di razionalizzazione ed organizzazione amministrativa e del pubblico impiego (artt. 2 della legge n. 421/1992, 30, 31 e 32 del d.lgs. n. 29/1993).

3.2. — Autonomo motivo di censura può, del resto, formularsi con riguardo all'art. 128 della Costituzione.

La materia dei «musei e biblioteche degli enti locali» non si estende a comprendere il rapporto di lavoro del personale impiegato in tali strutture, che è rapporto intercorrente con gli enti locali epperò (estraneo alle attribuzioni regionali e) ricompreso nella sfera di autonomia dei comuni (da esercitarsi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica).

Fermo, invero, che gli enti locali non sono assimilabili agli enti amministrativi dipendenti dalle regioni (di cui all'art. 117 della Costituzione), deve osservarsi che le funzioni regionali relative a «musei e biblioteche di enti locali» sono, essenzialmente, funzioni di programmazione e coordinamento e non toccano — se non per gli aspetti organizzatori generali e relativi servizi sociali — la gestione delle strutture (intese quali complesso di beni e persone).

In tal senso, del resto, depongono (quanto alle biblioteche) gli artt. 24 e 25 della stessa legge regionale n. 50/1984, d'anziché richiamata, che riconoscono agli enti locali la competenza — tra le altre — a determinare «l'ordinamento intero delle loro biblioteche» e «le funzioni del personale», richiedendo — bensì — che la relativa regolamentazione si uniformi ai criteri generali d'indirizzo stabiliti dalle norme regionali, ma solo agli effetti dell'ammissione ai benefici da queste previsti.

Fuori dell'ambito propriamente attinente ai criteri generali di organizzazione e funzionamento delle strutture in parola (e nel quale può ricomprendersi la predeterminazione, pur essa di carattere generale, dei requisiti del personale da utilizzare nel servizio) si colloca, dunque, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti addetti alla biblioteche comunali, da ritenere oggetto del potere regolamentare degli enti locali (a sua volta espressione dell'autonomia garantita dall'art. 128 della Costituzione).

E sarà pure, allora, che sono state le stesse amministrazioni comunali interessate a richiedere pressantemente (come si legge nella relazione illustrativa della delibera legislativa impugnata) una «via d'uscita», che consentisse la sistemazione definitiva d'un «numero limitatissimo di dipendenti di enti locali»: sta per certo, però, che la norma regionale che la quale si è inteso allestire simile via d'uscita si dimostra invasiva della sfera della autonomia garantita, ai comuni, dall'art. 128 della Costituzione.

Il deducente, pertanto, chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa col presenté atto impugnata.

Saranno prodotti, in copia, il testo originario e quello riapprovato della legge regionale, il provvedimento governativo di rinvio e la delibera di cui all'art. 31 della legge n. 87/1953.

Roma, addì 24 marzo 1995

Sergio LAPORTA, avvocato dello Stato

95C0439

N. 210

*Ordinanza emessa il 22 febbraio 1995 dal tribunale di Firenze
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Manetti Giorgio ed altri e l'I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Trattamento di fine rapporto in caso di fallimento del datore di lavoro - Diritto dei lavoratori e loro aventi causa al pagamento dello stesso a carico del fondo di garanzia I.N.P.S. trascorsi quindici giorni dal deposito dello stato passivo reso esecutivo ai sensi dell'art. 97 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, ovvero dopo la pubblicazione della sentenza di cui all'art. 99 stesso decreto per il caso siano state proposte opposizioni e impugnazioni riguardanti il loro credito, ovvero dalla pubblicazione della sentenza di omologazione del concordato preventivo - Mancata estensione di detta normativa ai soci di cooperative di produzione e lavoro per il difetto agli stessi della qualità di lavoratori subordinati secondo la giurisprudenza - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi della tutela del lavoro e della cooperazione.

(Legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 2).

(Cost., artt. 24, 35 e 45).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nelle cause iscritte a ruolo il 29 luglio e 12 ottobre 1994, segnate al n.r.g. 491 e 583/1994, riunite sub 491/1994, discussa all'udienza del 22 febbraio 1995, promossa da Giorgio Manetti, Mariano Boncivini, Franco Ricciardi, Alessandro Cintelli, Vittorio Lorenzoni, Eros Parenti, Rinaldo D'Aiuto, Luca Giuntini, Giovanna Gori, Moreno Barbanti, Francesco Guerrazzi, Anna Lorini, Franco Terreni, Marcello Bitossi, Paola Nucci, quale crede di Giorgio Nucci, Angelo Nigro, Silvano Pini, Vinicio Gori, Graziano Vignozzi, Fioravante Nucci,

Armando Morganti, Roberto Mazzoni, Mario Cellai, Antonio Cacciato, Piero Pieraccini, Maria Francesca, Natalino Giuntini, Luciano Cappelli, Giuseppe D'Aiuto, Alessandro Morelli, Franco Pinzi, tutti elettivamente domiciliati in Firenze, via Ricasoli 32, presso e nello studio dell'avv. Eugenio Cavallucci, che li rappresenta e difende per procura a margine del ricorso in appello, appellanti, e da Mancini Giancarlo, rappresentante e difeso, per procura a margine del ricorso in appello, dall'avv. Massimo Cesaroni, via G. Modena 1, Firenze, presso il cui studio elegge domicilio, appellante, contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale - I.N.P.S. rappresentato e difeso, per procura generale alle liti, dagli avv.ti Fanelli, viale Belfiore 28, Firenze, presso cui elegge domicilio, appellato, avente ad oggetto: trattamento di fine rapporto, fondo di garanzia, soci di cooperative di produzione e lavoro, spettanza, condizioni.

Con separati ricorsi gli odierni appellanti, premesso di essere stati dipendenti della soc. cooperativa Minerva S.r.l., dichiarata fallita dal Tribunale di Firenze, di essere stati ammessi al passivo del fallimento per crediti comprendenti i rispettivi trattamenti di fine rapporto, in quanto essi risultavano lavoratori subordinati (iscrizione dei rapporti sui libretti di lavoro, rilascio di buste paga e versamento della contribuzione I.N.A.I.L. e I.N.P.S., anche per la quota dello 0,30 afferente al fondo di garanzia), di avere inviato all'I.N.P.S. sede di Firenze Ufficio liquidazione t.f.r. i documenti validi al fine di ottenere dall'istituto il pagamento del t.f.r., con esito negativo, hanno adito pretore del lavoro di Firenze per ottenere quanto sopra, nei termini monetari specificati in conclusioni.

Riunite le cause, con sentenza 7 novembre 1993/5 gennaio 1994, n. 11, il pretore respingeva la domanda. Ricipilogata l'elaborazione giurisprudenziale sulla qualificazione della prestazione lavorativa del socio di cooperative di produzione e lavoro, respingeva la domanda non ravvisando nella specie la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato cui l'art. 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297, collega le prestazioni del fondo di garanzia.

Hanno proposto appello, con separati ricorsi, i lavoratori.

Il gruppo difeso dall'avv. Cavallucci, con unico complesso motivo di appello, censurava la decisione pretorile per l'erronea ricostruzione in fatto del rapporto, sostenendone la natura subordinata; chiedevano di provarla, oltre con gli elementi documentali già acquisiti in causa e non contestati dall'I.N.P.S., con prove testimoniali circa l'esistenza del potere gerarchico e disciplinare.

L'appellante Mancini, oltre a tale motivo di appello, censurava la decisione pretorile per non avere ritenuto che i soci di cooperative di produzione e lavoro hanno diritto, come tali, all'accesso al fondo di garanzia, argomentando dall'estensione della copertura previdenziale propria del lavoro subordinato ai soci di cooperativa.

L'I.N.P.S., tardivamente costituito, ribadiva coerentemente le difese di primo grado: non contestava di avere percepito i contributi relativi al fondo di garanzia, né la legittimità di tale riscossione, né l'ammissione al passivo dei crediti per trattamento di fine rapporto; ma sosteneva che ciò era avvenuto in relazione al rapporto sociale, e per tale motivo i crediti erano stati iscritti in chirografo, privando così l'istituto del privilegio spettantegli a norma dell'art. 2, settimo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297.

Il Tribunale di Firenze solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297, nella parte in cui non estende la copertura del fondo di garanzia al pagamento del trattamento di fine rapporto cui le cooperative di produzione e lavoro siano obbligate.

Infatti la domanda dei lavoratori appellanti non può essere accolta sulla base dell'annoso dibattito circa la configurabilità di una causa mista, in capo al socio di cooperativa di produzione e lavoro, e quindi di un duplice rapporto, quello sociale e quello di lavoro (in analogia della causa mista che presiede ai rapporti del socio di cooperative di consumo, il cui rapporto sociale non osta acché i soci pongano in essere rapporti negoziali con la cooperativa di cui sono soci caratterizzati da causa propria, diversa da quella sociale, ad es. acquisto dei beni venduti ai soci dalla cooperativa, che rimangono normali contratti di compravendita) perché tale tesi, lungamente sostenuta dalla giurisprudenza di merito, è stata negata in sede di legittimità (Cass. sez. un. 29 marzo 1989, n. 1530, in Foro it., 1991, I, 2181 e Cass. sez. un. 28 dicembre 1989, n. 5813, in Giust. civ. 1992, I, 1537).

Non può essere accolta neppure nell'ambito dell'orientamento di legittimità che riconosce all'autonomia negoziale la potestà di stabilire che prestazioni lavorative del socio siano espletate nell'ambito e con le garanzie di un contratto di lavoro subordinato (Cass. 2 marzo 1989, n. 1170, su conformi conclusioni del p.m.), perché tale orientamento risulta riassorbito dalle pronunce più recenti (Cass. 5 febbraio 1991, n. 1097 e Cass. 17 ottobre 1992 n. 11381) che negano rilevanza a tutti quegli elementi che gli odierni appellanti invocano a riprova del collaterale rapporto di lavoro subordinato: applicazione della disciplina collettiva ed esercizio del potere disciplinare, osservanza di orari predeterminati, compensi commisurati alle giornate di lavoro.

Per tale motivo, e per l'esigenza di criteri di giudizio certi ed univoci, la questione non può essere decisa attraverso una più approfondita analisi della fattispecie (come sembra suggerire Corte costituzionale n. 155/1992).

Non può essere accolta in base al principio dell'affidamento, per il quale l'I.N.P.S., che ha percepito per oltre un decennio i contributi relativi al trattamento di fine rapporto (l'appellante sostiene che tutte le cooperative di produzione e lavoro pagano siffatti contributi), sembrerebbe obbligato poi a corrispondere, in quanto si tratta di diritti ed obblighi non disponibili, per i quali è necessaria una fonte di diritto certa ed univoca per tutti. Né, per gli stessi motivi, in base al principio del reciproco riconoscimento. Né per il fatto dell'ammissione al passivo, con o senza privilegio (circostanze modificabili ex art. 101 e 102 della legge fallimentare, anche a cura dell'I.N.P.S., successore nel diritto), perché tale circostanza processuale non risolve la questione di diritto circa la garanzia del fondo.

Sembrerebbe dunque che la domanda, alla luce delle leggi e del quadro giurisprudenziale vigenti, andrebbe respinta.

Ma il Tribunale di Firenze dubita che tale soluzione sia conforme all'art. 45 della Costituzione, che nel riconoscere, promuovere e favorire la funzione sociale della cooperazione, non si riferisce soltanto allo sviluppo delle società cooperative (che ha costituito la ragione sottesa alla giurisprudenza che privilegia il rapporto sociale e la connessa flessibilità), ma anche alla tutela delle condizioni di lavoro dei soci cooperatori.

È questa peraltro la strada intrapresa dal legislatore dall'inizio del secolo, e sarebbe ben strano che il sigillo costituzionale della funzione cooperativa fosse meno efficace del trend legislativo anteriore.

Il lavoro associato ha trovato il suo primo nucleo di tutela proprio nelle cooperative di produzione e lavoro, nelle quali più evidente è l'analoga di bisogno, e conseguentemente di esigenza di tutela statale, tra i soci lavoratori e i lavoratori subordinati nell'impresa.

Il punto di attacco legislativo è stato costituito, comprensibilmente e parallelamente, dai limiti posti all'(auto)sfruttamento del lavoro umano, con interventi in tema di orario di lavoro e di riposo, espressamente motivati da una sorta di parità di trattamento *ante litteram* con «gli altri lavoratori, dipendenti dell'impresa cooperativa».

L'art. 2 del r.d. 10 settembre 1923, n. 1955, disponeva infatti che «I soci di cooperative impiegati in lavori per conto delle cooperative medesime... sono soggetti al r.d.l. 15 marzo 1923, n. 692 (recante limitazioni all'orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualsiasi natura), quando godano di una remunerazione fissa periodica, anche se integrata con partecipazione agli utili o altre forme analoghe, oppure quando lavorino promiscuamente con operai non appartenenti alla cooperativa». L'art. 2 della legge 22 febbraio 1934, n. 370, sulla disciplina del riposo domenicale e settimanale, estendeva la disciplina del lavoro subordinato ai soci di cooperative che prestassero la loro attività nelle medesime condizioni di cui sopra.

Il passo immediatamente successivo è stato costituito dalla disciplina previdenziale e prevenzionale.

Già l'art. 2, comma secondo del r.d. 7 dicembre 1924 n. 2270 qualificava le cooperative come datori di lavoro ai fini dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria; l'art. 18 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, ha compreso tra le persone assicurate ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali i soci di cooperative.

L'art. 3 del d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303, l'art. 3 del d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, e l'art. 3 del d.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164, equiparano ai lavoratori subordinati, ai fini rispettivamente della disciplina dell'igiene sul lavoro e della prevenzione infortuni in generale e nelle costruzioni, i soci di società ed enti in genere cooperativi, anche di fatto, che prestino la loro attività per conto delle società e degli enti stessi; mentre per i lavoratori autonomi che lavorino in analoga situazione di rischio è previsto solo (art. 5 del d.P.R. n. 547/1955) un obbligo di informazione, a carico del datore di lavoro, dei suoi dirigenti e preposti, dei rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro, con esclusione dei rischi propri dell'attività professionale o del mestiere che il lavoratore autonomo è incaricato di prestare.

L'art. 4, n. 7 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, ha ampliato la previsione dell'art. 18 del r.d. n. 1765/1935, includendo tra le persone assicurate, oltre i soci delle cooperative già considerati, quelli di ogni altro tipo di società, anche di fatto, comunque denominata, costituita ed esercitata, i quali prestino opera manuale, oppure non manuale alle condizioni di cui al precedente n. 2.

Il d.P.R. n. 30 aprile 1970, n. 602, ha esteso la disciplina previdenziale delle cooperative di produzione e lavoro a particolari categorie di lavoratori soci di organismi ed enti cooperativi, anche di fatto, che prestino la loro attività per conto delle società ed enti medesimi, indicate nell'elenco allegato al decreto stesso.

Il lavoro dei soci è normalmente oneroso, attesa la funzione di sostentamento di sé e della propria famiglia, anche del lavoro associato. Cenni ad una tutela ex art. 36 della Costituzione si trovano anche nella giurisprudenza di legittimità. Tanto ciò è vero, che il lavoro gratuito dei soci volontari delle cooperative sociali ha ricevuto apposita regolamentazione con la legge 8 novembre 1991, n. 381.

Orbene, se tutto il cammino legislativo sommariamente riassunto è significativo di valori, espressi ora nell'art. 45 della Costituzione, occorre che analogo processo di assimilazione della tutela del lavoro cooperativo a quella del lavoro subordinato avvenga per i nuovi istituti successivamente creati, quali la garanzia del pagamento del trattamento di fine rapporto. L'art. 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297, sembra perciò contrastare con gli artt. 45, 35 e 24 della Costituzione nella parte in cui non estende ai soci di cooperative di produzione e lavoro la garanzia di cui all'art. 2 stesso.

Per quanto riguarda i parametri costituzionali, si è già detto dell'art. 45; l'art. 35 viene in considerazione per la latitudine della sua previsione (sulla quale di recente Corte costituzionale 12/19 gennaio 1995, n. 28); l'art. 24, per l'esigenza della previa esistenza di norme certe, coerentemente osservate nei comportamenti degli enti previdenziali, per la tutela dei propri diritti in giudizio.

Il ragionamento giuridico che sottende l'eccezione passa attraverso l'affermazione, propria di autorevole dottrina, della funzione previdenziale del fondo di garanzia, finanziato con contributi a carico del datore di lavoro, espressione che comprende, nella materia previdenziale, anche le cooperative di produzione e lavoro. Per quanto precede la invocata copertura dovrebbe prescindere dalla controversa possibilità di individuare un rapporto di lavoro subordinato collaterale al rapporto sociale. Sembra viceversa che non si possa prescindere dal riferimento ai contratti collettivi, cui la stessa legge (art. 2120, secondo comma, del c.c.) assegna il compito di determinare la retribuzione utile ai fini del trattamento di fine rapporto, recepiti dall'autonomia collettiva delle cooperative, la cui generalità garantisce ai propri soci le condizioni minime del contratto collettivo di categoria, proprio perché *la ratio* dell'invocata decisione risiede nella assimilazione della funzione di sostentamento per sé e per la propria famiglia del compenso del lavoro cooperativo rispetto a quello subordinato, non nella sua integrale funzione retributiva, ma nella frazione e nei termini minimali previsti dalle leggi vigenti.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante in causa e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 (recte: 2) della legge 29 maggio 1982, n. 297, nella parte in cui non estende ai soci di cooperative di produzione e lavoro la garanzia di cui all'art. 2 stesso, per contrasto con gli artt. 45, 35 e 24 della Costituzione;

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

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Firenze addì, 22 febbraio 1995

Il presidente: STANZANI

Il giudice relatore: DE MATTEIS

95C0466

N. 211

*Ordinanza emessa il 10 febbraio 1995 dal pretore di Crema
nel procedimento penale a carico di Luquiens Herve, n.q.*

Alimenti e bevande - Prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare contenenti additivi non autorizzati - Mancata estensione, per interpretazione delle ss.uu. della Corte di cassazione, della normativa relativa ai prodotti alimentari di uso corrente - Conseguente sanzionabilità come illecito amministrativo - Irragionevole disparità di trattamento - Mancata tutela della salute per soggetti più sensibili o più indifesi.

(D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 111, artt. 1, 2, 15 e 17, in relazione alla legge 30 aprile 1962, n. 283, artt. 5 e 6).
(Cost., artt. 3 e 32).

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza, pubblicata mediante lettura in udienza.

Il presidente della Gervais Danone Italiana S.p.a. veniva rinviato a giudizio alla odierna udienza, avanti questo pretore, per rispondere, quale legale rappresentante della ditta citata, del reato p. e p. dagli artt. 5, lett. g), e 6 della legge 30 aprile 1962, n. 283, per avere impiegato nella produzione di yogurt additivi chimici (farina di semi di guar) non consentiti.

Sostiene la difesa della Danone che lo yogurt in questione, denominato junior, arricchito in calcio, all'epoca dei fatti sotto forma di sali di carbonato di calcio, debba essere qualificato come prodotto alimentare destinato ad una alimentazione particolare (art. 1 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 111) e pertanto possa derogare alla normativa prevista per i prodotti alimentari di uso corrente, anche con riferimento alle prescrizioni dell'art. 5, lett. g), citato, in quanto l'art. 2 del d.lgs. n. 111 stabilisce che i prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare possono derogare alla normativa generale «per quanto concerne le modifiche loro apportate per renderli conformi alle prescrizioni di cui all'art. 1» e cioè per renderli adatti all'obiettivo nutrizionale indicato.

Questo pretore, in relazione ad altra analoga fattispecie, ha ritenuto che anche i prodotti dietetici ed assimilati (prodotti per lattanti e bambini nella prima infanzia) debbano rispettare la normativa prevista per i prodotti alimentari di uso corrente, salvo espressa deroga di legge, in quanto, stabilendo l'art. 2 citato che «i prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare devono comunque essere conformi alle disposizioni previste per i prodotti alimentari di uso corrente» consente quelle sole modifiche relative alla aggiunta del principio nutrizionale corrispondente all'obiettivo indicato (art. 1, primo comma, lettera b), decreto citato) e non certo l'aggiunta di elementi non necessari e nutrizionalmente non qualificanti, come possono essere gli additivi chimici (nella specie un addensante), tenendo altresì conto che la Danone ha potuto poi eliminare l'additivo in questione sostituendo il tipo di sale di calcio addizionato allo yogurt.

In sostanza la depenalizzazione prevista dall'art. 15 del decreto in argomento riguarda solo gli illeciti relativi alla disciplina degli alimenti dietetici e non i reati previsti dalla normativa generale sugli alimenti, che continua ad applicarsi sia agli alimenti di uso corrente, sia a quelli c.d. dietetici.

Alla odierna udienza, tuttavia, la difesa Danone ha prodotto la sentenza 19 gennaio-29 settembre 1994, n. 3, delle sezioni unite penali della Corte di cassazione relativa ad un procedimento penale per il reato di cui agli artt. 11 del d.P.R. 30 maggio 1953, n. 578, e 5 della legge 28 marzo 1951, n. 327 (così qualificata dal pretore la originaria imputazione di cui all'art. 5, lett. g), della legge n. 283/1962) per avere l'imputato posto in vendita un prodotto alimentare dietetico denominato Body drink contenente acido sorbico, additivo non autorizzato dal Ministero della sanità.

Le sezioni unite rilevavano che la normativa applicata dal pretore era stata già abrogata, al momento della decisione, dall'art. 17 del decreto più volte citato, e, annullando senza rinvio, stabilivano che i fatti contestati non sono previsti dalla legge come reato, in quanto la violazione delle norme sulla produzione dei prodotti alimentari dietetici contenenti additivi non autorizzati è attualmente sanzionata come illecito amministrativo in applicazione dell'art. 17 del decreto legislativo n. 111.

Questo pretore non concorda con la riferita interpretazione che sembrerebbe depenalizzare tutta una serie di illeciti alimentari sol perché riferiti ad alimenti dietetici, ma, tenuto conto della particolare autorevolezza della fonte, ritiene opportuno sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, 2, 15 e 17 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 111, così come interpretato dalla sentenza delle ss.uu. penali della Corte di cassazione citata, nella parte in cui escluderebbero la configurabilità dei reati relativi agli alimenti di uso corrente per gli animali destinati ad una alimentazione particolare (e segnatamente quello di cui all'art. 5, lett. g), della legge n. 283/1962) per violazione dell'art. 3 della Costituzione, con riferimento ai reati previsti dalla legge n. 283/1962, e per violazione dell'art. 32 della Costituzione.

La questione appare rilevante per la decisione del processo dipendendo da essa la configurabilità del reato contestato e non manifestamente infondata per i seguenti motivi.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 3 della Costituzione, secondo la interpretazione datane dalla giurisprudenza di codesta Corte, si configura una ingiustificata ed irrazionale disparità di trattamento tra due categorie di prodotti alimentari, con un regime di tutela meno rigoroso per quelli c.d. dietetici che dovrebbero rispondere a più complesse e delicate finalità nutrizionali.

Conseguirebbe alla interpretazione della ss.uu. che mentre un alimento di uso corrente non potrebbe contenere additivi non consentiti, lo stesso alimento, cui venisse aggiunto un particolare principio nutrizionale, per ciò solo potrebbe contenere qualsiasi additivo non autorizzato senza che il fatto possa essere qualificato reato.

E non pare che tale diversità di trattamento normativo abbia una giustificazione ragionevole.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 32 della Costituzione conseguirebbe alla interpretazione delle ss.uu. che prodotti alimentari destinati a consumatori con «metabolismo perturbato» o in «condizioni fisiologiche particolari» o a «lattanti e bambini nella prima infanzia» (art. 1, secondo comma, del d.lgs. n. 111), cioè a soggetti più sensibili o più indifesi, sarebbero tutelati da un sistema di controlli meno penetrante e da sanzioni meno rigorose con presumibile pericolo per la salute pubblica.

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 15 e 17 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 111, così come interpretati dalla sentenza delle ss.uu. della Corte di cassazione n. 3 del 1994, in relazione alla legge n. 283/1962 ed in particolare agli artt. 5 e 6, per violazione degli artt. 3 e 32 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Crema, addì 10 febbraio 1995

Il pretore: RUSSO

95C0467

N. 212

Ordinanza emessa l'8 febbraio 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Salerno sull'istanza proposta da Marotta Alberico

Processo penale - Misure cautelari (nella specie: custodia cautelare in carcere) - Imputato tossicodipendente - Impossibilità per lo stesso di usufruire degli arresti domiciliari o di sottoporsi ad un programma di recupero se perseguito per i reati previsti nell'art. 275, terzo comma, del c.p.p. in costanza di esigenze istruttorie - Disparità di trattamento rispetto a casi analoghi come: ultrasettantenni, persone in condizioni di salute precarie o affetti da HIV - Irragionevolezza - Mancata tutela della salute.

(D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 89, quarto comma).

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

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Letta l'istanza depositata nell'interesse di Marotta Alberigo, allo stato ristretto nella casa circondariale di Salerno, volta a conseguire gli arresti domiciliari presso la Comunità «Il Sertiero» di Pozzuoli;

Vista la documentazione prodotta dalla difesa;

Preso atto del parere contrario del p.m. e delle ragioni articolate da tale ufficio;

Rilevato che lo stato di tossicodipendenza dell'imputato, allegato dal medesimo, trova riscontro nella documentazione prima citata;

che ai fini della delibazione sull'istanza *de libertate, sic stantibus regulis*, questo giudicante deve applicare gli artt. 275, comma 3 del c.p.p. ed 89 comma 4 del d.P.R. n. 309/1990, tenuto conto del titolo del reato *sub B)* dell'ordinanza custodiale emessa a carico del Marotta: queste escludono che, nel caso di specie, perdurando la sussistenza di esigenze cautelari, possa essere applicata la misura degli arresti domiciliari;

Consegue che la modificazione dello *status libertatis* dell'imputato potrebbe concretarsi soltanto nella rimessione in libertà del predetto, all'esito di una valutazione negativa dell'attuale sussistenza di esigenze cautelari.

Il comportamento processuale dell'imputato potrebbe orientare in tal senso, ma i numerosi e specifici precedenti che gravano il Marotta, la spinta a delinquere che lo determina alla commissione di reati (*maxime* lo stato di tossicodipendenza), impediscono una prognosi fausta quanto al pericolo di condotte recidivanti, specie ove si consideri che costui verrebbe rimesso in libertà senza alcuna possibilità di controllo da parte dell'a.g.

Non resterebbe dunque che la reiezione dell'istanza indicata in premessa, una volta preso atto del micro-sistema normativo descritto.

È tuttavia dato constatare che il sistema delle misure cautelari personali contiene una pluralità di correttivi, rispetto al regime ordinario, alla discrezionalità che deve guidare il giudice, ex art. 275, comma 1 del c.p.p., nella scelta della misura coercitiva da applicare, ove l'indagato/imputato versi in determinate qualità o condizioni personali.

Per l'art. 275, comma 5 del c.p.p. non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, «salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza», nei confronti di «una persona incinta o che allatta la propria prole» o «che ha oltrepassato l'età di settanta anni» o che, ancora, «si trovi in condizioni di salute particolarmente gravi che non consentono le cure necessarie in stato di detenzione».

L'art. 286 del c.p.p. consente che la persona da assoggettare a custodia cautelare, ove affetta da infermità di mente, sia questa tale da escluderne o comunque da diminuirne grandemente la capacità di intendere e volere, possa essere ricoverata in idonea struttura del servizio psichiatrico ospedaliero, in luogo di essere custodita in carcere.

L'art. 286-bis del c.p.p. dispone che non può essere mantenuta la custodia inframuraria nei confronti di chi sia affetto da infezione da HIV e sussista uno stato di incompatibilità con lo stato di detenzione.

Norma di chiusura del sistema descritto è l'art. 299, comma 4-ter del c.p.p. che *faculta* il giudice a disporre accertamenti medico-legali sulla persona dell'indagato/imputato onde verificare la compatibilità del suo stato di salute con la detenzione inframuraria.

È agevole constatare che la comune ragion d'essere del sistema di correttivi alla custodia cautelare (in specie inframuraria), quale descritto, è la tutela del diritto alla salute, sia tale diritto da proteggere in astratto (la custodia carceraria potrebbe essere, *ratione aetate*, pregiudizievole per l'ultrasettantenne) o in concreto (si pensi alle altre situazioni patologiche menzionate) o, ancora, da salvaguardare (donna incinta o che allatta la propria prole).

Le ragioni processuali che giustificano la custodia in carcere cedono il passo a situazioni soggettive le cui necessità terapeutiche e di cura prevalgono, salvo casi eccezionali, sulle esigenze cautelari, sì da introdurre ulteriori parametri di valutazione nella scelta della misura da applicare.

E che tali interessi siano dal legislatore reputati prevalenti rispetto alle ragioni di cautela processuale lo dimostra il fatto che gli stessi costituiscono oggetto di tutela in ogni caso, a prescindere dal titolo del reato per il quale si procede.

Il regime della custodia cautelare applicabile ai tossicodipendenti pure è oggetto di una disciplina particolare: l'art. 275 del c.p.p., nella sua formulazione originaria, conteneva una disposizione, poi ripetuta dall'art. 89 del d.P.R. n. 309/1990, che precludeva l'applicazione della custodia in carcere, salvo che sussistessero esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, alla persona tossicodipendente o alcooldipendente che avesse in corso un programma terapeutico nell'ambito di una struttura autorizzata, quando l'interruzione del programma poteva pregiudicare la disintossicazione dell'imputato (art. 275, comma 5); a tale comma venne aggiunto un periodo che ne escludeva l'operatività nei confronti di coloro che fossero imputati di taluno dei reati preveduti dall'attuale comma 3 del citato art. 275; l'intero comma 5 ricordato è stato poi abrogato.

Oggi, dunque, è l'art. 89 del d.P.R. n. 309/1990 che regola la custodia cautelare per i tossicodipendenti: il comma 1 ripete il contenuto del citato (ed abrogato) art. 275, comma 5, del c.p.p.; il comma 2 consente la revoca della custodia cautelare in carcere, salvo esigenze cautelari di eccezionale rilevanza (è, per esempio in corso un'indagine su di una associazione finalizzata al traffico di stupefacenti aventi ramificazioni internazionali) al tossicodipendente (o alcooldipendente) che intenda sottoporsi ad un programma di recupero.

Tale revoca viene concessa su istanza dell'interessato cui devono essere allegati i documenti previsti dallo stesso comma 2.

Se il comma 3 della norma in argomento prevede un sistema di controlli, il comma 4 impedisce che la disciplina appena descritta si applichi «quando si procede per uno dei delitti previsti dall'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale».

È irrazionale, ed appare a chi scrive ingiustificata, la disparità di trattamento fra il tossicodipendente che voglia sottoporsi ad un programma di recupero e le persone indicate nel codice di rito prima citate: di queste è protetto il diritto alla salute, di quello tale diritto non trova protezione sol perché trattasi di persona imputata di uno dei delitti previsti all'art. 275, comma 3 del c.p.p.; è pleonastico aggiungere che tale disparità di trattamento è altresì rilevabile fra il tossicodipendente imputato di uno dei delitti da ultimo citati ed il tossicodipendente imputato di altri delitti.

L'art. 89, comma 4 del d.P.R. n. 309/1990, pertanto, appare in contrasto con gli artt. 3 e 32, comma 1 della Costituzione.

L'irrazionalità della disciplina dettata in tema di misure restrittive nei confronti dei tossicodipendenti (o alcooldipendenti) va evidenziata sotto un ulteriore profilo: l'art. 47-bis della l.p. prevede l'affidamento in prova al servizio sociale per i tossicodipendenti ed alcooldipendenti, dettando una disciplina di gran lunga più favorevole dell'affidamento in prova, per così dire, ordinario; basti pensare che la presentazione dell'istanza, corredata dalla documentazione indicata dalla legge, determina, ove questi sia detenuto, la liberazione del condannato, salve le successive determinazioni del tribunale di sorveglianza.

Tale misura prescinde dal titolo del reato per il quale è stata riportata condanna e trova unico limite nel *quantum* di pena da espiare.

Vero è che l'art. 4-bis della l.p. pone delle condizioni per la concessione delle misure alternative alla detenzione «previste dal capo VI della legge 26 luglio 1975, n. 354» e, dunque, anche per la concessione della misura *ex art. 47-bis* citato, ai condannati per taluni (ma non tutti) i reati già previsti dall'art. 275, comma 3 del c.p.p.; che l'art. 58-*quater* della l.p. pone ulteriori limiti alla concedibilità dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (ma fra questi non è prevista l'ipotesi dell'art. 47-bis della l.p.); tuttavia il d.P.R. n. 309/1990 prevede due istituti orientati al recupero del tossicodipendente condannato: la sospensione dell'esecuzione (art. 90) quando il reato sia stato commesso in relazione allo stato di tossicodipendenza e l'affidamento in prova in casi particolari (art. 94) la cui disciplina è ricalcata, salvo il limite di pena espianda, che è di quattro anni, su quella dell'art. 47-bis della l.p.

Se così è, il tossicodipendente condannato può fruire di un programma di recupero; tale possibilità non è invece concessa al tossicodipendente imputato, la cui responsabilità penale è per definizione *sub iudice*, di taluno dei reati *ex art. 275, comma 3 del c.p.p.*

La disciplina descritta è la conseguente rilevata disparità di trattamento appaiono in contrasto con gli artt. 3 e 27, comma 2 della Costituzione nonché con l'art. 32, comma 1, della Costituzione.

Ritenuto pertanto che la questione proposta non appare, per le ragioni *ut supra* evidenziate, manifestamente infondata;

che la stessa è rilevante ai fini del decidere in quanto la constatata persistenza di esigenze cautelari nei confronti del Marotta vincola il giudicante alla reiezione della stessa per il combinato disposto degli art. 275, comma 3 del c.p.p. e 89, comma 4 del d.P.R. n. 309/1990;

• P. Q. M.

Visti gli artt. 3, 27 comma 2, 32 comma 1, della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del d.P.R. n. 309/1990 per contrasto con gli artt. 3, 27, comma 1, e 32, comma 1 della Costituzione.

Dispone, per l'effetto, la sospensione del procedimento incidentale di libertate e l'immediata trasmissione di copia degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al pubblico ministero, all'imputato ed al suo difensore, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Dispone inoltre che la presente ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati

Salerno, 8 febbraio 1995

Il giudice per le indagini preliminari: BOCHICCHIO

N. 213

Ordinanza emessa il 7 febbraio 1995 dal giudice conciliatore di Roma nel procedimento civile vertente tra l'Associazione per la difesa dei consumatori e degli utenti ed altra e l'A.C.I. ed altre

Tributi in genere - Tassa automobilistica - Trasformazione della «tassa sulla circolazione» in «imposta sulla proprietà commisurata ai cavalli fiscali degli autoveicoli - Incidenza sul principio di uguaglianza e di capacità contributiva in quanto la tassa in questione, secondo il giudice rinvoltente, colpisce la categoria degli automobilisti «senza operare alcuna distinzione all'interno della medesima» e con essa «viene penalizzata l'automobile di piccola cilindrata che è da considerarsi non un lusso, ma una necessità soprattutto per chi lavora, data la inefficienza dei mezzi pubblici.

[Legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, ventisettesimo, trentaduesimo e trentatreesimo comma; legge 5 febbraio 1953, n. 39, art. 2, lett. b)].

(Cost., artt. 3 e 53).

IL GIUDICE CONCILIARE

Sciogliendo la riserva così provvede.

L'istanza proposta appare *prima facie*, fornita di attendibilità ritenendosi l'art. 5, comma 27, 32, 33 della legge n. 53 del 28 febbraio 1983 coordinato con l'art. 2, lett. b), della legge n. 39 del 5 febbraio 1953 viziata di illegittimità costituzionale ed in violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione dal momento che adottano parametri iniqui ed irrazionali al criterio impositivo della proprietà del veicolo. Infatti è una imposta pagata in base al solo possesso di una vettura, pertanto non più tributo corrisposto per un servizio reso al privato (in questo caso la tassa era dovuta per la circolazione dell'auto su strade ed autostrade e quindi per il loro utilizzo), bensì prestazione pecuniaria dovuta dal contribuente allo Stato, derivante dalla proprietà di un veicolo. La tassa di circolazione diventa poi imposta sul possesso, si muove in una logica che mantiene conto degli interessi e dei soggetti da essa penalizzati. Infatti colpisce l'intera categoria degli automobilisti senza operare alcuna distinzione all'interno della medesima. Con questa imposta viene penalizzata l'automobile di piccola cilindrata che è da considerarsi non un lusso ma una necessità soprattutto per chi lavora, data la inefficienza dei mezzi pubblici. Non possiamo certo accettare come logica l'affermazione che rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore fissare i criteri di differenziazione delle aliquote delle imposte automobilistiche, dal momento che l'art. 53 della Costituzione dispone che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Dal momento che la legge n. 53 del 28 febbraio 1983 fu concepita ed elaborata nell'ambito di un provvedimento di legge eterogeneo inteso a creare nuovi sistemi per conoscere le entrate dello Stato, per appianare così l'enorme disavanzo, non si è però giunti ad una perequazione tributaria. Invero l'art. 53 della Costituzione per «capacità contributiva» intende il complesso dei redditi di cui gode il contribuente e quindi l'imposizione di ogni tributo deve trovare il suo fondamento nell'accertata percezione di un reddito da parte del contribuente, ma non solo: la capacità contributiva, può essere rilevata anche dal solo possesso del bene, indipendentemente dalla circostanza che il proprietario, per incuria o incapacità, non tragga un adeguato compenso dall'impiego del bene stesso.

A conferma di ciò (assunto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 16 del 31 marzo 1965), tanto più si appalesa evidente, lo squilibrio tra questo assunto e l'imposizione di un tributo del medesimo importo a proprietari di auto che hanno prestazioni, qualità e prezzo molto distanti tra loro. Ciò è ampiamente in contrasto con il principio della eguaglianza, perché non considera la diversa situazione del contribuente.

È opportuno pertanto equilibrare gli interessi dei deboli, al fine di non farli schiacciare.

La questione di costituzionalità sollevata è decisiva, ai fini della risoluzione della controversia perché il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa. Difatti l'istante è lesa in un suo diritto da un atto della pubblica autorità che si fonda su una legge incostituzionale.

Allo stato degli atti emerge che il procedimento non avrà la possibilità di essere deciso indipendentemente dalla risoluzione della questione di costituzionalità, dal momento che la legge 28 febbraio 1983, n. 53, dovrà essere applicata per determinare il giudizio *a quo*.

Pertanto in accoglimento della proposta istanza, per i motivi su esposti, il giudice conciliatore ordina la sospensione del giudizio in corso ex art. 235 del c.p.c. e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Roma, addì 7 febbraio 1995

Il giudice conciliatore: (firma illeggibile)

95C0469

N. 214

*Ordinanza emessa il 14 gennaio 1995 dal pretore di Gorizia
nel procedimento penale a carico di Guglielmo Domenico ed altro*

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Irragionevole lesione del principio di uguaglianza.

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

(Cost., artt. 3 e 79).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Considerato che nel proc. sub. r.g. n. 639/1994 la pretura circondariale di Gorizia ha promosso contro Guglielmo Domenico e Furlanut Fausto, imputati entrambi della contravvenzione di cui agli artt. 110 del c.p. e 20, lett. b) della legge n. 47/1985, per avere, il primo in qualità di legale rappresentante della società sportiva Gradisca Skating committente ed esecutrice dell'opera ed il secondo in qualità di legale rappresentante della parrocchia di S. Valeriano, vescovo e proprietario del fondo, posto in essere sulla p.c. 590/3 p.t. 1776 del c.c. di Gradisca d'Isonzo, un manufatto edilizio consistente in un prefabbricato agganciato al suolo su una piattaforma in calcestruzzo gettato, ad uso ufficio, sala riunioni e ripostiglio senza la prescritta autorizzazione, in Gradisca d'Isonzo il 7 novembre 1991;

È stata dimessa, nel corso dell'udienza 13 gennaio 1995, copia della richiesta di concessione edilizia in sanatoria, ai sensi del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551 e successive modificazioni ed integrazioni, con allegate dichiarazioni e attestazione del versamento dell'oblazione e che conseguentemente è stata avanzata istanza di sospensione del procedimento;

Sentite le parti, osserva quanto segue.

Rilevanza di una questione di costituzionalità dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

L'art. 39, classe I, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, preceduto da vari decreti-legge reiterati, tra cui quello citato nella richiesta di concessione in sanatoria agli atti, ha previsto che le disposizioni del condono edilizio di cui al capo IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, si applichino anche ad opere ultimate dopo il 1° ottobre 1983 (data originariamente prevista dalla legge n. 47/1985) e fino al 31 dicembre 1993 purché vi siano determinati requisiti, essenzialmente volumetrici.

I successivi venti commi 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.

A fronte di una richiesta di sospensione, questo giudice deve valutare l'applicabilità della normativa sul condono quale questione preliminare relativa alla procedibilità, la normativa stessa diviene, pertanto, rilevante e la legittimità costituzionale del condono, nel suo complesso, va vagliata (Corte cost. sent. n. 369 del 31 marzo 1988).

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

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.

Ciò non di meno costituisce una forma di esercizio del generale potestà di clemenza dello Stato analogo all'amnistia e, in particolare, all'amnistia condizionata; in entrambi i casi, infatti, viene esclusa la punibilità per categorie generali di reati commessi fino ad una certa data e si subordina tale effetto a particolari adempimenti.

La legge di revisione costituzionale n. 1 del 6 marzo 1992, ha stabilito per l'emanazione di amnistie, una particolare procedura e qualificate maggioranze parlamentari onde evitare la reiterazione di provvedimenti di clemenza che gravemente compromettono la serietà dell'imperativo penale.

Mentre, nell'originaria formulazione dell'art. 79 della Costituzione e, in particolare con la prassi, invalsa in materia, di delegazioni sempre molto specifiche al Capo dello Stato, l'aspetto procedurale appariva secondario, ora è dubbio che le gravose modalità di approvazione stabilite dal novellato art. 79 della Costituzione, l'obbligo di coinvolgimento di più ampie maggioranze parlamentari, la maggior lentezza e meditazione che tali oneri comportano divengano superflui sol perché il provvedimento si discosta, sotto taluni aspetti, dal tradizionale istituto dell'amnistia.

La circostanza che l'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, non sia stato approvato con la maggioranza prevista dall'art. 79 della Costituzione rende, perlanto, dubbia la legittimità costituzionale di questa norma.

Non manifesta infondatezza della questione suddetta per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le fattispecie penali vengono poste a tutela di fondamentali esigenze della convivenza civile; ove un certo presidio penale venga ritenuto non più rispondente ad esigenze così pressanti, compete al legislatore il potere e il dovere di abrogare la norma incriminatrice o di degradare la sanzione da penale ad amministrativa o civile.

La rescissione, *ad interim*, del nesso tra reato e punibilità, in relazioni a fatti la cui gravità per la salvaguardia della sicurezza e salute dei cittadini e dell'ambiente in cui essi vivono non è messa in discussione, è provvedimento anomalo che deve trarre rigorosa «giustificazione» nel quadro costituzionale (Corte cost. sent. n. 369 del 31 marzo 1988).

A questo proposito non più sostenibile 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 cost. n. 369/1988 cit.); ripetere questo concetto, a meno di dieci anni dal precedente condono edilizio, significa, infatti, disattendere le premesse di rigore appena citate.

Appare, invece, dubbio che l'abdicazione dalle fondamentali esigenze di governo del territorio alle logiche dell'abusivismo edilizio possa trovare adeguata legittimazione nelle esigenze, citate in premessa ai vari decreti-legge che hanno preceduto la legge n. 724/1994, di rilanciare le attività economiche e favorire la ripresa delle attività imprenditoriali. Si osserva, infatti, non solo che si tratta di beni la cui tutela costituzionale è subordinata all'utilità sociale e non già identificata con essa (artt. 41 e 42 della Costituzione), ma che appare incongruo con la finalità dichiarata, un provvedimento che sani illecite e ormai esaurite attività edilizie.

Tantomeno ragionevole appare il sacrificio del principio di uguaglianza insito nella misura di clemenza quando la finalità sia, invece, quella di recuperare 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 dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordina la sospensione del giudizio in corso,

Dispone che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia comunicata al p.m. e notificata agli imputati contumaci e al difensore di fiducia degli stessi;

Ordina, altresì, che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri e che ne sia data comunicazione ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Gorizia, addì 14 gennaio 1995

Il pretore: MU.OCO

N. 215

*Ordinanza emessa il 16 febbraio 1995 dal pretore di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Toscano Giuseppe ed altri*

Ambiente (tutela dell') - 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 indrograbili 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 maggior severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (dir. n. 271/1991).

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

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

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale di cui sopra, a carico di Toscano Giuseppe, Morisco Giuseppe, Fedeli Fabio, Ferrari Ferido, Zappalorti Fabio, Lonzi Franco, Magro Marilyn, imputati tutti del reato di cui agli artt. 21 e 25 della legge n. 319/1976, unitamente ad altre fattispecie penali, osserva che il p.m. di udienza ha richiesto pronunzia di questo pretore in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, motivando che la norma citata si pone in contrasto con gli artt. 3, 9, e 10 della Costituzione.

Ciò posto, il pretore osserva 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 e 10, 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, il quale, nella sua integrale stesura, prevede la modifica globale del terzo comma dell'art. 21 della legge n. 319/1976 e, sospendendo il presente procedimento, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il pretore rileva che già in precedenza, con ordinanze dell'11 ottobre 1994 e del 28 ottobre 1994, nei procedimenti penali a carico di Ferraiolo Alessandro e Gelli Paolo e di Innocenti Giancarlo, imputati del reato di cui all'art. 21 della legge n. 319/1976, il pretore di Grosseto si è pronunziato in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 19 settembre 1994, n. 537, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per le argomentazioni in esse ordinanze esposte.

Considerato che il citato decreto-legge, decaduto per non essere stato convertito in legge, è stato sostituito integralmente e senza alcuna modifica per quanto concerne l'indicato art. 3, con il d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3.

Che, in merito a quest'ultimo decreto-legge, con recente ordinanza, in data 31 gennaio 1995, il pretore di Grosseto ha sollevato ugualmente la questione di legittimità costituzionale, così come con ordinanze di questo pretore, in data 9 febbraio 1995.

Rilevato che le problematiche applicative appaiono strettamente collegate al caso in esame e le argomentazioni esposte nell'indicata ordinanza del 31 gennaio 1995, vanno condivise e, quindi, ribadite e richiamate integralmente con la presente ordinanza.

Le argomentazioni essenziali poste a sostegno della sollevata questione costituzionale, riflettono quanto in appresso riportato.

«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); e) gli scarichi da pubbliche fognature (art. 14, secondo comma) sono disciplinanti 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 L. 1.500.000 a lire 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 16 gennaio 1995 con il n. 9. 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 riavvera tutto e si estinguono i reati già commessi purché i contravventori presentino, oggi, domanda di autorizzazione in sanatoria entro 90 giorni dalla legge di conversione e paghino da 500.000 a 3 milioni (art. 7);

B) Quanto ai limiti da rispettare nello scarico, scompaiono una serie di obblighi (validi a livello nazionale). Ad esempio gli scarichi 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 per l'immediato e fino a nuove direttive, "restano ferme le prescrizioni additate 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 l'arresto ma con sanzione alternativa. 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 conclusioni, limiti certi vengono sostituiti da limiti rimessi alla discrezionalità quasi totale di regioni e comuni con il pericolo di gravi disparità di trattamento e 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, scattano una totale sanatoria rispetto al passato, premiando gli inottemperanti e penalizzando chi ha rispettato la legge.

Appare evidente che il d.l. n. 9/1995, 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 per i precedenti (cfr. l'ord. del pretore di Vicenza del 2 agosto 1994, pretore di Terni 27 settembre 1994, pretore di Grosseto 11 ottobre 1994, pretore di Grosseto 28 ottobre 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 come illecito amministrativo con una sanzione pecuniaria ovvero, con la pena alternativa dell'ammenda o dell'arresto (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 decreto legislativo 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 edittale 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).

Oribene, 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 equilibrato", 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.

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, una violazione del disposto dell'art. 9, secondo comma, della Costituzione, laddove la tutela del paesaggio, inteso secondo le più recenti pronuncie 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 bioantropologici.

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 delle 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 dubbio che la diminuita, ed anzi per certi versi di fatto del tutto caducata, 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, si pone in evidente contrasto con 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 richiama espressamente nell'art. 1 la direttiva 91/217/CEE del 21 maggio 1991».

«Ove il decreto 9 dovesse essere convertito in legge, le sue prescrizioni si applicheranno dunque finché non si sarà data attuazione alla citata direttiva; attrazione che dovrebbe avvenire, secondo la legge comunitaria 1993 n. 146 del 22 febbraio 1994, entro il marzo 1995 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 allo "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, lettera c)].

Dato il carattere regressivo in sede sanzionatoria del decreto n. 9/1995, 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 risulta contestato il 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, 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, integrale formulazione, del decreto-legge 16 gennaio 1995, n. 9;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata agli imputati, ai 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 16 febbraio 1995

Il pretore: GIORDANO

N. 216

*Ordinanza emessa il 9 febbraio 1995 dal pretore di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Sabatini Paolo*

Ambiente (tutela dell') - 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 maggior severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (dir. n. 271/1991).

(D.-I. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

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

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale di cui sopra, a carico di Sabatini Paolo, imputato del reato di cui all'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976, osserva che il p.m. di udienza ha richiesto pronunzia di questo pretore in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, motivando che la norma citata si pone in contrasto con gli artt. 3, 9 e 10 della Costituzione.

Ciò posto, il pretore osserva 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 e 10, 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, il quale, nella sua integrale stesura, prevede la modifica globale del terzo comma dell'art. 21 della legge n. 319/1976 e, sospendendo il presente procedimento, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il pretore rileva che già in precedenza, con ordinanze dell'11 ottobre 1994 e del 28 ottobre 1994, nei procedimenti penali a carico di Ferraiolo Alessandro e Gelli Paolo e di Innocenti Giancarlo, imputati del reato di cui all'art. 21 della legge n. 319/1976, il pretore di Grosseto si è pronunziato in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 19 settembre 1994, n. 537, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per le argomentazioni in esse ordinanze esposte.

Considerato che il citato decreto-legge, decaduto per non essere stato convertito in legge, è stato sostituito integralmente e senza alcuna modifica per quanto concerne l'indicato art. 3, con il d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3:

Che, in merito a quest'ultimo decreto-legge, con recente ordinanza, in data 31 gennaio 1995, il pretore di Grosseto ha sollevato ugualmente la questione di legittimità costituzionale.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 215/1995).

N. 217

*Ordinanza emessa il 31 gennaio 1995 dal pretore di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Dante Maria Adelaide*

Ambiente (tutela dell') - 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 maggior severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE. (dir. n. 271/1991).

(D.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

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

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 94/597 reg. dibattimento a carico di Dante Maria Adelaide imputata del reato di cui agli artt. 21, primo comma e 21, terzo comma, della legge n. 319/1976, osserva che già in precedenza questo pretore si è pronunciato 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 modificava il terzo comma dell'art. 21 della legge Merli prevedeva una manifesta disparità di trattamento tra coloro che scaricando non osservavano i limiti di accettabilità previsti dalle tabelle, e coloro che ai sensi del primo comma dell'art. 21 della legge Merli scaricavano in difetto di prescritta autorizzazione, fattispecie per la quale il legislatore aveva previsto l'obbligatorietà della sanzione penale. A parere dello scrivente la norma citata si poneva in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per manifesta disparità di trattamento sanzionatorio che il legislatore prevedeva per fattispecie analoghe ed anzi di maggiore gravità sostanziale per quanto in particolare concerneva 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 appariva insufficiente a tutelare il paesaggio nell'accezione più lata che recenti pronuncie delle Corti supreme hanno dato alla nozione del paesaggio; infine la norma in questione appariva 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 le argomentazioni richiamate possono riproporsi con riferimento all'art. 3 del d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, e si ritiene, pertanto, di dover dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, 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 e al secondo comma, l'inosservanza dei limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni ai sensi dell'art. 14, secondo comma, ove non costituisca reato o circostanza aggravante, è punita con la sola sanzione amministrativa pecuniaria da lire tre milioni a lire trenta milioni, salvo diversa disposizione della legge regionale. Per gli scarichi da insediamenti produttivi, in caso di superamento dei limiti di accettabilità delle tabelle allegate alla presente legge e, se recapitano in pubbliche fognature, di quelli fissati ai sensi del numero 2) del primo comma dell'art. 12, si applica la pena dell'ammenda da lire quindici milioni a lire centocinquanta milioni o dell'arresto fino ad un anno. Si applica la pena dell'ammenda da lire venticinque milioni a lire duecentocinquanta 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».

bioaccumulabile, di cui al numero 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 dell'allegato I alla delibera medesima. Ai fini della quantificazione della pena e della ammissibilità dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-*bis* del codice penale, il giudice tiene conto della entità del superamento dei limiti di accettabilità».

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 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 codice penale, 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 unisce 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 A, 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, lettera 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 maggiori strumenti.

Salvo che, prima del dispositivo e cioè al quartultimo capoverso dopo le parole: «direttiva CEE del 21 maggio 1991» va aggiunta la seguente frase: «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», il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 215/1995).

95C0473

N. 218

*Ordinanza emessa il 9 febbraio 1995 dal pretore di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Innocenti Giancarlo*

Ambiente (tutela dell') - 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 maggior severità, nonché tra regioni - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (dir. n. 271/1991).

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

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

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale di cui sopra, a carico di Innocenti Giancarlo, imputato del reato di cui agli artt. 21 e 25 della legge n. 319/1976, osserva che il p.m. di udienza ha richiesto pronunzia di questo pretore in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, motivando che la norma citata si pone in contrasto con gli artt. 3, 9 e 10 della Costituzione.

Ciò posto, il pretore osserva 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 e 10, 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, il quale, nella sua integrale stesura, prevede la modifica globale del terzo comma dell'art. 21 della legge n. 319/1976 e, sospendendo il presente procedimento, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il pretore rileva che già in precedenza, con ordinanze dell'11 ottobre 1994 e del 28 ottobre 1994, nei procedimenti penali a carico di Ferraiolo Alessandro e Gelli Paolo e di Innocenti Giancarlo, imputati del reato di cui all'art. 21 della legge n. 319/1976, il pretore di Grosseto si è pronunziato in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 19 settembre 1994, n. 537, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per le argomentazioni in esse ordinanze esposte.

Considerato che il citato decreto-legge, decaduto per non essere stato convertito in legge, è stato sostituito integralmente e senza alcuna modifica per quanto concerne l'indicato art. 3, con il d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3.

Che, in merito a quest'ultimo decreto-legge, con recente ordinanza, in data 31 gennaio 1995, il pretore di Grosseto ha sollevato ugualmente la questione di legittimità costituzionale.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 215/1995).

95C0474

n. 219

Ordinanza emessa il 13 gennaio 1995 dal pretore di Grosseto nel procedimento penale a carico di Vellutini Andrea ed altro

Ambiente (tutela dell') - Regione Toscana - Aree protette - Interventi (nella specie: parcheggi nel Parco naturale della Maremma in zona boschiva compresa nella fascia di trecento metri dalla linea di battigia) - Previsione con legge regionale che il nullaosta dell'Ente parco tenga luogo delle autorizzazioni previste dalla legge quadro n. 384/1991 - Conseguente depenalizzazione di fattispecie penali rilevanti per la normativa statale - Travalicamento delle competenze regionali.

(Legge regione Toscana 16 marzo 1994, n. 24, art. 20, secondo comma; legge regione Toscana 6 dicembre 1991, n. 394) (Cost., art. 117).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 508/1994 reg. Dibattimento a crico di Vellutini Andrea e Cappuccini Claudio imputati:

A) del reato di cui agli artt. 110 del c.p., 1-*sexies* della legge 8 agosto 1985, n. 431 in relazione all'art. 82, quinto comma, lett. *b), f), g)*, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 in quanto, in concorso fra loro ed in attuazione di provvedimenti consiliari del Consorzio del parco naturale della Maremma, stipulavano convenzione 16 novembre 1992 con la quale il Consorzio affidava la gestione di parcheggio a pagamento per autoveicoli e motocicli, ubicato in località Marina di Alberese, alla soc. coop. Spazio Verde, successivamente consentendo e non impedendo, in violazione del provvedimento consiliare n. 79 del 2 giugno 1992, che la gestione del parcheggio per la stagione estiva 1993 avesse inizio senza che fosse stata previamente richiesta l'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, essendo l'area utilizzata per l'esercizio del parcheggio sottoposta a vincolo paesistico, in quanto zona ricadente in parco naturale, boscata e compresa nella fascia di 300 m. dalla linea di battigia;

B) del reato di cui agli artt. 110 del c.p. 54, 55, 1161 del r.d. 30 marzo 1942, n. 327 in quanto, in concorso fra loro e mediante la condotta *sub A)*, consentivano e non impedivano che la gestione del parcheggio per la stagione estiva 1993 avesse inizio senza che fosse stata previamente richiesta autorizzazione alla autorità marittima, essendo l'area utilizzata per l'esercizio del parcheggio ricadente nel demanio marittimo e nella relativa fascia di rispetto;

Acc.ti in Marina di Alberese, comune di Grosseto, nel giugno 1993.

Ritenuto che nel caso in esame, in relazione al primo capo di imputazione, l'entrata in vigore della legge regionale Toscana 15 marzo 1994, n. 24 (in B.U. n. 21 del 20 ottobre 1994), ed in particolare il disposto dell'art. 20 che prevede:

1) «Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative a interventi, impianti ed opere nelle aree soggette al piano del parco è subordinato al preventivo nulla-osta dell'ente parco. Si applicano le disposizioni contenute nell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394;

2) il nulla osta di cui al precedente comma, solo nel caso in cui sia stato espressamente rilasciato e non sia determinato per decorrenza dei termini, tiene luogo, in deroga alle competenze di cui alle vigenti disposizioni, dell'autorizzazione per interventi in zone soggette a vincolo idrogeologico di cui al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 e dell'autorizzazione per interventi in zone soggette a vincolo paesaggistico di cui alle leggi 29 giugno 1939, n. 1497, e 8 agosto 1985, n. 431; ai sensi e per gli effetti di cui al nono comma dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, il suddetto nulla osta è trasmesso al Ministero dei beni culturali ed ambientali», comporta un necessario esame di costituzionalità del citato secondo comma in relazione alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 «Legge quadro sulle aree protette» e con riferimento all'art. 117 della Costituzione;

Ritenuto rilevante nel caso in esame conoscere la applicabilità del secondo comma dell'art. 20 della legge regione Toscana n. 24/1994, che renderebbe il fatto non previsto dalla legge come reato dal momento dell'entrata in vigore della legge regionale;

Osservato come l'art. 13 della legge n. 394/1991 prevede che «il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad impianti, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco. Il nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato».

Il termine nulla-osta, usato di frequente dal legislatore in contesti diversi, in senso proprio designa una particolare figura di atto amministrativo che interviene in un procedimento in vista dell'emanazione di un provvedimento, con il quale un'autorità dichiara di non avere eccezioni da sollevare in ordine all'adozione di quel provvedimento da parte di una altra autorità. Tale è la scelta operata dal legislatore nazionale con l'art. 13 della legge quadro in materia di parchi: il nulla osta è funzionale al definitivo provvedimento, non ne tiene certamente luogo.

Nè produce conseguenze diverse il fatto che l'art. 13 in esame non viene ripetuto e neppure menzionato nel titolo III della legge n. 394 del 1991, disciplinante l'istituzione di parchi, riserve ed aree protette in ambito regionale.

L'art. 2, inoltre, nel fissare i principi fondamentali vincolanti per l'esercizio della potestà legislativa concorrente, non menziona la obbligatoria richiesta del nulla osta, così come nell'enumerare i principi di riforma economico-sociale destinati a vincolare le regioni a statuto speciale non fa alcun riferimento all'articolo 13.

In relazione a ciò è sorta l'opposta questione se le regioni, nell'istituzione di parchi e riserve naturali, possano non prevedere il preventivo obbligatorio rilascio del nulla osta o stabilire modalità diverse ad esempio stabilendo casi di silenzio-diniego o silenzio-rifiuto rispetto a quelle fissate dall'art. 13.

La risposta è stata negativa, infatti il mancato richiamato all'art. 13 nell'art. 22 non impedisce che lo stesso sia considerato vincolante nei confronti delle regioni a statuto ordinario. L'articolo 13, infatti, permette la concreta attuazione della regolamentazione contenuta nel piano e nel regolamento del parco, stabilendo la misura della legittimità degli interventi nelle aree ricomprese nel perimetro del parco. Esso costituisce l'anello fondamentale di congiunzione tra la salvaguardia dell'ambiente nelle aree protette e gli interventi sul territorio, e, come tale, dunque, non può non vincolare le regioni a statuto ordinario, le quali saranno tenute a rispettarlo rimanendo comunque libere di variare l'entità del termine per la formazione del silenzio-assenso sino a quando l'articolo 13 non venga modificato dal legislatore.

Riconoscere alle regioni la possibilità di derogare alle previsioni dell'articolo 13 — ad eccezione dell'entità del termine ivi previsto — oltre che *contra legem* sarebbe anche inopportuno, in quanto frustrerebbe le finalità sottese alla stessa legge n. 394 del 1991. Tale legge, infatti, è stata emanata con la ben precisa intenzione di portare una disciplina uniforme nell'istituzione e gestione delle aree protette, in considerazione del fatto che in assenza di una legge-quadro le regioni, legiferando «a briglia sciolta», avevano dato vita ad un normativa confusa e contraddittoria.

Tutto quanto sopra riportato è rafforzativo dal rilievo costituzionale che qui si sta operando, infatti con il secondo comma dell'articolo 20 della legge regione Toscana n. 24/1994 si dispone che il nulla osta dell'ente parco, nel caso in cui sia stato espressamente rilasciato tiene luogo delle autorizzazioni previste, in contrasto con la legge quadro n. 394/1991 ed in violazione dell'art. 117 della Costituzione che consente alle Regioni di emanare per specifiche materie norme legislative «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

P. Q. M.

Solleva d'ufficio eccezione di costituzionalità dell'art. 20, comma secondo, della legge regione Toscana 16 marzo 1994, n. 24, con riferimento alla legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394 per violazione dell'art. 117 della Costituzione;

Dispone la sospensione del procedimento e al 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 13 gennaio 1995

Il pretore: MONTAGNA

n. 220

*Ordinanza emessa il 21 febbraio 1995 dal pretore di Udine
nel procedimento civile vertente tra Petrucci Anna Maria e l'I.N.P.S.*

Previdenza e assistenza sociale - Pensione I.N.P.S. - Pensione di reversibilità erogata dal fondo speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni - Integrazione al minimo - Esclusione nel caso di cumulo con pensione di reversibilità erogata dallo Stato - Disparità di trattamento di situazioni omogenee in considerazione dell'orientamento giurisprudenziale assunto dalla Corte costituzionale - Riferimento alla sentenza n. 69/1990.

(Legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Nella causa previdenziale promossa con ricorso depositato il 27 agosto 1991 da: Petrucci Anna Maria, col proc. e dom. avv.to Mutarelli, ricorrente contro l'I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del presidente *pro-tempore*, col proc. e dom. avv.ti Maggio e Foramiti, resistente.

Il pretore di Udine dott. G.P. Carchio ha pronunciato il 21 febbraio 1995 la seguente ordinanza.

IN FATTO E IN DIRITTO

Con ricorso 27 agosto 1991 Petrucci Anna Maria, premesso di essere titolare dal 1° gennaio 1983 di pensione di reversibilità, Stato e di fruire altresì da pari data di pensione INPS SR non integrata al minimo, e ritenendo invece di aver diritto all'integrazione sulla pensione INPS per la illegittimità costituzionale cioè dell'art. 1, secondo comma, della legge 9 gennaio 1963, n. 9 (elevazione dei trattamenti minimi di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti e dei coloni e mezzadri), chiedeva al pretore di Udine che condannasse l'INPS a corrispondere il minimo con relativi arretrati.

L'INPS, costituitosi, sosteneva che l'ipotesi non era stata decisa dalla Corte costituzionale.

All'udienza del 21 febbraio 1995, esaurita la discussione, veniva emessa e letta in udienza l'ordinanza in atti.

La questione sollevata dalle parti è rilevante e non manifestatamente infondata.

La fattispecie in esame, disciplinato dall'art. 1, secondo comma, della legge n. 9/1963, che esclude per i titolari di pensione di reversibilità Stato l'integrazione al minimo di pensione di reversibilità (SR) erogata agli stessi dall'INPS, qualora per effetto del cumulo sia superato il trattamento minimo, non risulta essere stato esaminato dalla Corte costituzionale in altre sentenze su casi analoghi e neppure nella sentenza n. 69 del 22 febbraio 1990, che ha dichiarato l'illegittimità, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 1, secondo comma, della legge citata nella parte in cui escludeva il diritto all'integrazione al minimo della pensione SR a carico dell'INPS per chi era già titolare di pensione diretta dello Stato (e non già di reversibilità come nel caso in esame), qualora, per effetto del cumulo, si fosse superato il trattamento minimo garantito.

Poiché nella fattispecie sussistono le medesime ragioni di contrasto con l'art. 3 della Costituzione poste dalla Corte costituzionale alla base delle indicate sentenze, la questione sollevata, oltre che rilevante per tutta evidenza, appare non manifestatamente infondata.

Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale la relativa verifica sospendendosi nel contempo il giudizio in corso.

P. Q. M.

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

In accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 9 gennaio 1963, n. 9;

Ritenuta la questione non manifestatamente infondata e rilevante;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché decida se l'art. 1 della legge sopra indicata contrasti o meno, nei termini di cui in motivazione, con il disposto dell'art. 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

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

Udine, addì 21 febbraio 1995

Il pretore: CARCHIO

95C0476

N. 221

*Ordinanza emessa il 24 gennaio 1995 dal pretore di Terni
nel procedimento penale a carico di Rosi Ivana, n.g.*

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Rifiuti (nella specie: sostanze residue da ciclo produttivo) - Esclusione dalla categoria se quotati in borse merci o in listini mercuriali istituiti presso le locali Camere di commercio - Conseguente inapplicabilità della disciplina penale in tema di rifiuti - Disparità di trattamento a seconda che il materiale sia o meno incluso nei listini ufficiali della Camera di commercio nelle diverse regioni - Lesione di certezza e di riserva di legge del diritto penale, nonché di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e, in particolare, con le direttive CEE - Mancata tutela della salute pubblica e dell'ambiente - Penalizzazione per le imprese che abbiano affrontato ingenti investimenti per lo smaltimento dei rifiuti in armonia con le esigenze dell'ambiente.

(D.-L. 7 gennaio 1995, n. 3).

(Cost., artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 1461/1994 a carico di Rosi Ivana, imputata «del reato di cui all'art. 25, primo comma, del d.P.R. n. 915/1982 perché quale legale rappresentante della ditta Center Plast gestiva impianto di innocuizzazione e spaltimento di rifiuti speciali prodotti da terzi quali plastica senza autorizzazione» (in Terni, accertato nel giugno 1993), osserva quanto segue.

La difesa ha preliminarmente richiesto immediata declaratoria di non doversi procedere per il reato citato assumendo che il fatto non è più previsto dalla legge come reato ai sensi del decreto-legge n. 3 del 7 gennaio 1995, art. 12, in quanto i rifiuti (materie plastiche ed altro) per cui è processo sono considerati residui riutilizzabili dal d.m. 5 settembre 1994.

Il p.m. di udienza, dott.ssa Rinaldi Cristina, si è opposto a detta istanza ed ha richiesto a questo pretore di dichiarare non manifestatamente infondata la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge citato, nella sua stesura integrale, intesa nella sinergia inscindibile di tutti gli articoli interconnessi, in quanto in contrasto con gli artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41 della Costituzione e con le direttive CEE in materia di rifiuti.

Asseriva il p.m.:

«Rilevato che nell'odierno processo la difesa ha chiesto l'applicazione della normativa di cui al d.-l. n. 3 del 7 gennaio 1995 in relazione all'imputazione contestata e che pertanto tale normativa deve ritenersi potenzialmente applicabile, seppur non citata, nel capo in contestazione, ritiene che il d.-l. stesso contenga precetti in contrasto con la

Costituzione della Repubblica. In particolare ritiene il p.m. che il d.-l. citato nella sua integrità normativa, in quanto contenente norme tra loro inscindibilmente connesse e comunque in particolare il precetto di cui agli artt. 2 e 12 e degli articoli in essi richiamati, del d.-l. più volte citato, come tali applicabili al d.P.R. n. 915/1982, contrasti con gli artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41 della Costituzione. Ciò perché opera preliminarmente una disparità di trattamento inconciliabile con i principi generali dettati dall'art. 3 della Costituzione. Infatti premesso che i materiali derivanti dal ciclo produttivo dell'azienda sono stati fino ad oggi considerati per costante indirizzo giurisprudenziale come rifiuti dalla Corte di cassazione, si rileva che oggi invece se gli stessi sono indicati come residui e risultano inseriti nel listino mercuriale della camera di commercio locale, consegue che questi materiali sfuggono al regime dei rifiuti e sono di fatto depenalizzati; mentre coloro che, producendo medesimi rifiuti in località differenti, oggetto di diversa determinazione da parte della camera di commercio locale, potrebbero vedere in base a tale diversa valutazione soggiacere la propria posizione a diversa sanzione anche penale. Ritiene il p.m. il contrasto tra il d.-l. citato e l'art. 9 della Costituzione in quanto antitetico con i principi generali concernenti la tutela del paesaggio e del patrimonio ambientale del Paese considerato alla stregua della più recente giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale; ancora rispetto all'art. 10 in quanto in contrasto con i principi dettati dalle normative e direttive comunitarie in materia. Infine, in contrasto con i rimanenti articoli sopra citati per la non osservanza dei precetti ivi contenuti. Ciò premesso ritiene il p.m. rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata nel presente giudizio chiedendo altresì che la questione venga portata a conoscenza della Corte di giustizia europea con richiesta di sentenza interpretativa nel merito della materia in relazione alle direttive europee».

Rileva il pretore che la questione sollevata dal p.m. merita esame in quanto direttamente pertinente e pregiudiziale rispetto alla materia processuale in questione.

Al riguardo osserva il pretore quanto segue.

1) La disciplina giuridica del settore ha fino ad oggi considerato come rifiuti tutti i residui derivanti da processi produttivi, anche se riutilizzabili, escludendo, allo stato, la possibilità di evoluzione diretta dei rifiuti in materie prime secondarie.

Costituisce cristallizzazione di questo principio la basilare sentenza delle sezioni unite della Cassazione n. 5 in data 29 maggio 1992 - Ud. 27 marzo 1992 - Imp. Viezzoli:

«In tema di smaltimento di rifiuti industriali, con il d.-l. 9 settembre 1988, n. 397, conv. in legge 9 novembre 1988, n. 475, si è inteso riservare un regime giuridico diverso da quello cui sono sottoposti i rifiuti in generali residui derivanti da processi produttivi, suscettibili di riutilizzazione, qualificabili, come materie prime secondarie ai sensi dell'art. 2 del detto decreto-legge. Peraltro nel menzionato art. 2 il legislatore ha dettato solo una normativa-quadro, di tal che, perché a siffatti residui sia applicabile la nuova disciplina in deroga, è necessario che siano prima emanate le norme di cui ai commi quarto e sesto del predetto articolo. Ne consegue che sino a tale momento alle materie prime secondarie continua ad applicarsi la disciplina generale sui rifiuti di cui al d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915. (Nell'affermare il principio di cui in massima la Cassazione ha anche evidenziato che le materie prime secondarie, proprio perché si tratta pur sempre di sostanze di cui il donatore si disfa o ha l'intenzione di disfarsi, non rappresentano una categoria autonoma ed alternativa rispetto ai rifiuti veri e propri, ma ne costituiscono solo una specie, sia pure particolare, attesa la loro provenienza e la loro attitudine ad essere utilizzate come materie prime in altri processi produttivi)».

In tale contesto la giurisprudenza ha fino ad oggi affermato che nella generale categoria dei rifiuti rientrano non solo le sostanze e gli oggetti che si possono considerare tali sin dall'origine (ad es. immondizie), ma anche quelle sostanze ed oggetti non più idonei a soddisfare i bisogni cui essi erano originariamente destinati, pur se non ancora privi di valore economico, sicché «abbandonato o destinato all'abbandono» va inteso non nel senso civilistico di *res nullius* o di *res derelicta*, disponibile alla apprensione di chiunque, sebbene di sostanza od oggetto ormai inservibile alla sua funzione originaria, dismesso o destinato ad essere dismesso da colui che lo detiene, anche mediante un negozio giuridico. (cfr Cass. sez. III, 26 febbraio 1991, n. 2607 - imp. Lunardi).

Consegue che, nella dottrina e giurisprudenza fino ad oggi tracciata, se quello sopra delineato è il concetto di rifiuto, è evidente allora che «le materie prime secondarie, proprio perché si tratta pur sempre di sostanze di cui il detentore si disfa o ha l'intenzione di disfarsi, lungi dal rappresentare una categoria autonoma ed alternativa dei rifiuti veri e propri, ne costituiscono solo una specie, sia pure particolare, attesa la loro provenienza e la loro attitudine ad essere utilizzate come materie prime in altri processi produttivi». (cfr motivazione citata sentenza sezioni unite).

2) La giurisprudenza italiana, e comunitaria, ha sempre rifiutato di accogliere la tesi che un rifiuto, se riutilizzabile, non è più un rifiuto, con la conseguente deregolamentazione e sottrazione alla disciplina specifica in materia (in Italia, il d.P.R. n. 915/1982).

Va rilevato che la sentenza «interpretativa» n. 359 del 14 febbraio 1988 della Corte europea di giustizia precisava che «una normativa nazionale la quale adotti una definizione di rifiuto escludente le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica non è compatibile con le direttive CEE» (riportata integralmente in Amendola - «Inquinamento ed industria» - Roma 1992).

3) Le direttive CEE n. 156 del 18 marzo 1991 e n. 689 del 12 dicembre 1991 ed il regolamento n. 259 del 1º febbraio 1993, ancora da recepire in Italia, hanno imposto un criterio a livello europeo per disciplinare alla radice il concetto, creando il principio delle materie prime secondarie con connesse procedure semplificate per quei residui destinati al riutilizzo o alla produzione di energia.

Va sottolineato, al riguardo, che in particolare la nuova direttiva-quadro 91/156 (per la quale è scaduto il 1º aprile 1993 il termine ultimo per il recepimento in Italia) delinea da un lato in modo particolareggiato l'ambito dei rifiuti recuperabili, definendo sia le operazioni di recupero sia i rifiuti che ad esse possono essere sottoposti (senza equivoci di carattere soggettivo unilaterale), e dall'altro autorizza adempimenti semplificati per le operazioni che li riguardano. (cfr Amendola - «I rifiuti normativa italiana e comunitaria» - Milano 1992).

4) In detto contesto si inserisce la decretazione d'urgenza operata nel nostro Paese in materia, il cui ultimo provvedimento è costituito dal decreto-legge n. 3 del 7 gennaio 1995.

Ad avviso dello scrivente pretore il citato decreto-legge, prevedendo principi che tendono a sottrarsi alla disciplina fino ad oggi delineata dalla dottrina e dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria come sopra esposta, si pone in contrasto con le direttive CEE in materia.

5) In primo luogo si rileva che sussiste netto contrasto con le normative di settore esistenti e le sentenze della Cassazione, della Corte costituzionale e della Corte europea di giustizia laddove con un semplice espediente terminologico si sottraggono in blocco ed all'improvviso alla disciplina del d.P.R. n. 915/1982 (che regola anche i rifiuti da recuperare e riutilizzare) ed alla disciplina comunitaria (che li chiama «rifiuti destinati al recupero») tutti quei rifiuti che vengono ribattezzati «residui» e non si chiarisce mai espressamente se essi rientrano nella categoria dei «rifiuti».

Va osservato che la categoria dei «residui» (definiti dall'art. 3 - g - «sostanze residuali suscettibili di essere utilizzate come materia prima e fonti di energia») rientra senza ombra di dubbio tra quelli che il d.P.R. n. 915/1982 e la normativa comunitaria 1991-1993 chiamano «rifiuti da recuperare».

Del resto, ad esempio, l'art. 7 del decreto sui movimenti transfrontalieri ammette che i «residui» sono disciplinati, quanto ad import-export, dal regolamento CEE n. 259 il quale riguarda i «rifiuti»; ed ancora l'art. 1 - comma IV - premette che queste disposizioni sui residui si applicano in attesa dell'attuazione delle direttive CEE sui rifiuti e richiama espressamente proprio la «definizione e la classificazione dei rifiuti effettuate dalle direttive CEE».

Questi punti confermano ulteriormente l'identità di fatto e di principio tra «residui» e «rifiuti».

6) Il decreto-legge in esame sottrae in primo luogo a qualsiasi procedura ed obbligo tutti quei «materiali» che siano quotati in borse merci o in listini e mercuriali ufficiali costituiti presso le camere di commercio dei capoluoghi di regione, nonché tutti i semilavorati non costituenti residui di produzione e di consumo; e con ciò si supera anche la categoria dei «residui» creando una zona franca completamente deregolamentata.

Quindi per sottrarre quello che fino ad oggi è stato considerato un «rifiuto» addirittura dalla già blanda categoria dei «residui» è sufficiente un attestato di quotazione di una camera di commercio e una «ricognizione positiva» del Ministero dell'ambiente; ed in detto contesto, secondo le evoluzioni del caso, possono in linea teorica e potenziale rientrare gran parte dei rifiuti industriali.

Si tende così a creare di fatto una sottrazione alla fino ad oggi attuata disciplina penale di detti materiali con la semplice annotazione nel corpo di un listino ufficiale amministrativo, peraltro potenzialmente diverso da regione a regione.

L'elenco dei materiali predisposto dal Ministero dell'ambiente contiene molti di quelli che la direttiva CEE qualifica come «rifiuti recuperabili», unitamente a rifiuti storicamente oggetto di forte contenzioso penale a carico delle aziende produttrici nel contesto della disciplina sui rifiuti ex d.P.R. n. 915/1982 (si pensi, a titolo di esempio, alle ceneri ed al caprolattame).

7) Il decreto-legge in esame in secondo luogo crea, in attesa di future evoluzioni regolamentative, una disciplina transitoria ed immediata che di fatto sottrae al regime di gestione dei rifiuti (inclusi obblighi e doveri) tutti i residui, anche tossici e nocivi, definiti come materie prime secondarie dall'allegato I del d.m. 26 gennaio 1990, incurante del fatto che la Corte costituzionale con la sentenza n. 512 del 15 ottobre 1990 ha in gran parte cancellato il testo del d.m. stesso argomentando, tra l'altro, che l'individuazione di quelle materie prime secondarie non poteva essere compiuta «con le garanzie di certezza richieste».

8) Va ancora rilevato che viene ancora allargato l'ambito di questi residui «identificati» e delle relative operazioni di «recupero» con il d.m. 5 settembre 1994 perché l'allegato 3 di questo decreto è vastissimo e, di fatto, estende l'ambito dei residui a quasi tutti i rifiuti industriali. Le caratteristiche previste rischiano di restare lettera morta a livello di fatto se si considera la carenza strutturale, numerica e professionale degli organi di controllo tecnici. E' facile prevedere che in detto contesto, nel quale ancora peraltro non è stata resa operante l'Agenzia per l'ambiente, gran parte dei rifiuti industriali saranno trasformati in «materiali» deregolamentati in toto o, al massimo, in «residui». Con azzeramento di tutta la disciplina sui rifiuti fino ad oggi seguita ex d.P.R. n. 915/1982 ed in palese contrasto con le direttive specifiche della CEE in materia.

9) Si deve inoltre registrare una modifica ad un principio portante del d.P.R. n. 915/1982 eliminando, a determinate condizioni, l'obbligo di autorizzazione e di iscrizione all'albo per lo «stoccaggio provvisorio» dei rifiuti tossici e nocivi nell'«insediamento di produzione o trattamento». È che trattasi di principio-cardine, uno degli assi portanti del sistema di disciplina sui rifiuti fino ad oggi impostato dal d.P.R. n. 915/1982, è confermato dal fatto che la Corte costituzionale (2 novembre 1992 n. 437) aveva bocciato tentativo analogo perché, trattandosi di rifiuti pericolosi, si elimina questo obbligo vengono meno quei «requisiti specifici affinché sia garantita l'eliminazione di ogni pericolo per la salute ed il degrado ambientale».

10) Il sistema sanzionatorio penale è del tutto svuotato nella sua portata di fondo perché le sanzioni penali introdotte dall'art. 12 del decreto, in non chiaro parallelo con il d.P.R. n. 915/1982, partono dal presupposto di comun denominatore che i rifiuti-residui sono scarsamente pericolosi per la salute pubblica e per l'ambiente e dunque traccia norme ben più benevole in senso deterrente e repressivo.

Va notato, peraltro, che trattasi delle stesse sostanze fino ad oggi soggette al severo sistema sanzionatorio penale del d.P.R. n. 915/1982 e che hanno perso pericolosità soltanto grazie ad una modifica terminologica di definizione.

Uno dei punti-cardine è costituito dal fatto che molti dei residui elencati nell'allegato 3, per i quali non è previsto alcun tipo di trattamento né è prevista con precisione la destinazione a cui essi possono essere indirizzati, vengono considerati *sic et simpliciter* residui non soggetti al d.P.R. n. 915/1982 perché «destinabili» ad un «possibile» riutilizzo che però non viene precisato.

Va ancora rilevato che molti dei rifiuti vengono ad essere classificati come residui prevedendo per la loro utilizzazione dei processi che si possono ricondurre tutti alla combustione, cosicché nell'ambito di tali processi vengono ad eliminarsi tutte le sostanze organiche in esse contenute appunto mediante combustione o, se si applicasse la normativa sui rifiuti, mediante incenerimento; tutto ciò determina che il processo di incenerimento a cui questi residui sono sottoposti viene però sottratto alla disciplina ed alla normativa tecnica precisa che riguarda l'incenerimento che sarebbe invece applicabile se tali residui fossero considerati rifiuti; in pratica la nozione di riciclo viene di fatto a mascherare l'incenerimento delle sostanze inquinanti presenti nel rifiuto iniziale.

Molti dei rifiuti, inoltre, vengono ad essere denominati residui non perché riutilizzabili in reali cicli di produzione come materie prime o come energia, ma ammettendo semplicemente che essi possano essere utilizzati per riempire depressioni del terreno o per realizzare rilevati e quindi di fatto possono essere attuate attività che se soggette alla normativa prevista dal d.P.R. n. 915/1982 sarebbero da considerare scariche in depressione o in rilevato.

Anche in questo caso, come nel precedente in cui veniva a determinarsi una *deregulation* dell'incenerimento, si attua una *deregulation* della discarica che viene ad essere denominata, paradossalmente, ripristino ambientale.

Altro elemento da considerare è che in molti casi le caratteristiche sia dei prodotti di partenza che di quelli riutilizzabili, nel caso questi differiscano dai primi, non sono in alcun modo precisate e quindi il loro utilizzo resta del tutto indefinito perché unico elemento di riferimento è la frase ricorrente «nelle forme usualmente commercializzate» che, in considerazione dei notevoli interessi economici che vengono coinvolti nelle attività di smaltimento rifiuti, è del tutto irrilevante.

Sempre nell'ambito della *deregulation* delle attività di smaltimento, oltre quanto già indicato per gli incenerimenti e le discariche, vengono ad essere anche sottratte alla normativa dei rifiuti anche le attività di trattamento finalizzate non al recupero ma alla semplice inertizzazione del rifiuto stesso senza che per questo successivamente sia previsto un qualsiasi riutilizzo.

11) Il decreto, sempre a livello sanzionatorio, introduce un pericoloso ed opinabile elemento di valutazione soggettiva unilaterale laddove prevede nel comma 6 ultima parte dell'art. 12 che le sanzioni del d.P.R. n. 915/1982 si applicano «qualora i residui non siano destinati in modo effettivo ed oggettivo al riutilizzo».

E si riapre così un contenzioso interpretativo antico che la dottrina e la giurisprudenza avevano cancellato prevedendo il già sopra esposto concetto dell'impossibilità del passaggio diretto tra rifiuti e materie prime secondarie e relegando nel concetto comunque di rifiuti anche i materiali suscettibili di riutilizzo.

Le citate direttive CEE dettano invece norme oggettive e risolutive in questo campo.

Il concetto di destinazione «in modo effettivo ed oggettivo al riutilizzo» ricollega di fatto primaria importanza alle dichiarazioni unilaterali e soggettive dell'imprenditore, posto che spetterà all'accusa provare il contrario e cioè che non vi è stato né sarà possibile potenzialmente il citato riutilizzo. L'opinabilità e la infinita possibilità di interpretazioni diversificate caso per caso, materiale per materiale, creano di fatto una prospettiva di contenzioso infinito dai contorni e dagli estremi privi di ogni punto di riferimento di certezza e limite oggettivo.

12) Si rileva ancora che il decreto «sana» qualsiasi reato commesso in tema di «residui» in passato utilizzando in *bonam partem* anche il d.m. del 1990, annullato dalla Corte costituzionale, e le norme regionali di favore; così creando comunque una moratoria penale in un settore di gravissima incidenza sul campo della salute pubblica e della tutela dell'ambiente.

13) Si rileva inoltre che la modifica in esame, sulla base di quanto sopra esposto, si pone in evidente contrasto con il principio «chi inquina paga», oggi chiaramente presupposta da diverse decisioni della Corte di cassazione (tra le altre, Cass. pen. sez. III, 2 febbraio 1994, n. 2525 e Cass. pen. sez. III, 6 aprile 1993 n. 3148). La norma denunciata infatti favorisce apertamente chi ha violato la legge e penalizza, invece, anche sul piano della concorrenza tra imprese, proprio le aziende che hanno affrontato rilevanti investimenti per adeguare i propri impianti e le proprie procedure di stoccaggio, deposito e smaltimento alle esigenze di tutela ambientale; e ciò appalesa, ad avviso dello scrivente, un contrasto con l'art. 41 della Costituzione.

14) In detto svuotamento sanzionatorio di uno dei sistemi normativi più importanti in materia di tutela ambientale, così come tracciato nei punti precedenti, si profila ad avviso dello scrivente pretore 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.

L'incertezza del diritto derivante dalla sinergia del sistema creato dal decreto in esame favorisce potenzialmente la dispersione di rifiuti; anche pericolosi, nell'ambiente naturale con conseguenze grave nocumento per l'integrità dell'ambiente.

15) 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 30 dicembre 1987 n. 641 ed in data 16 marzo 1990 n. 127). È fuor dubbio che la diminuita, ed anzi per certi versi di fatto del tutto caduca, possibilità di intervento deterrente/punitivo in sede di illeciti da rifiuti, anche potenzialmente pericolosi, 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.

16) Si deve quindi argomentare che, con la chiave di volta del ricorso alla differenziazione terminologica «residui» e «materiali», il decreto-legge in esame opera una deregolamentazione sulle stesse identiche materie che la normativa europea qualifica come «rifiuti destinati al recupero» e dunque si pone, a livello di fatto, in contrasto con le direttive CEE sopra citate prevedendo rispetto a detti testi normativi un trattamento ben più generoso e per certi versi del tutto deregolamentato.

Il contrasto si svilupperà in tutta la sua portata allorché, entro il marzo 1995 (vedi legge comunitaria n. 146 del 22 febbraio 1994), il Governo dovrà dare attuazione alle due direttive CEE del 1991 «uniformando la disciplina nazionale alle definizioni ed alle classificazioni dei rifiuti individuati come tali dalla normativa comunitaria» e con particolare attenzione proprio al settore dei rifiuti recuperabili (art. 38, primo comma).

17) Premesso quanto sopra, questo pretore dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 3 del 7 gennaio 1995 nella sua stesura integrale, intesa nella sinergia inscindibile di tutti gli articoli interconnessi, in relazione agli artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41 della Costituzione.

In relazione agli artt. 3 e 25 richiama le argomentazioni sopra esposte con particolare riferimento al fatto che il decreto in esame ha attribuito di fatto alle camere di commercio il potere di sottrarre alla disciplina dettata per i rifiuti i materiali inseriti nei listini ufficiali, con la conseguenza di sottrarre gli stessi alla regolamentazione prevista dallo stesso decreto o, in alternativa, al trattamento sanzionatorio del d.P.R. n. 915/1982, con ciò creando di fatto un contrasto con i principi costituzionali di parità di trattamento e riserva di legge penale atteso che, tra l'altro, dall'inclusione nei listini ufficiali operata dalla camera di commercio in una regione e non in un'altra dipenderebbe l'operatività o meno degli obblighi sanciti nel decreto, con le relative sanzioni, e specularmente di quelli stabiliti nel d.P.R. n. 915/1982, con la conseguenza che uno stesso materiale potrebbe ricevere un diverso trattamento a seconda del luogo ove la legge viene applicata.

Quanto alla violazione della riserva di legge, il meccanismo in questione rende possibile, diversamente configurando un elemento della fattispecie penale, la rilevanza penale di un medesimo fatto (*sub* d.-l. n. 619/1994 e *sub* d.P.R. n. 915/1982) in relazione alla diversa e non definitiva classificazione dei materiali da parte delle locali camere di commercio.

Si rileva peraltro che non sana detto problema il decreto ministeriale 5 settembre 1994 perché trattasi di d.m. modificabile in ogni momento e quindi dalle sue modifiche, in sinergia con l'attività delle camere di commercio, dipende l'applicazione della legge penale con totale incertezza del diritto in sede relativa.

In relazione all'art. 10 della Costituzione si richiama in modo integrale quanto sopra esposto in riferimento al contrasto di fondo generale tra il decreto-legge in esame e la normativa CEE in materia, fatto che determina in via diretta una possibile mancata conformazione dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale riconosciute.

In ordine agli altri articoli della Costituzione si richiama quanto espresso nei punti precedenti.

Su detti temi si sottopone la questione alla Corte costituzionale affinché stabilisca se il dettato del decreto-legge n. 3 del 7 gennaio 1995 nella sua stesura integrale, intesa nella sinergia inscindibile di tutti gli articoli interconnessi, con particolare riferimento agli artt. 2 e 12 ed agli articoli ivi richiamati, si ponga in contrasto con gli artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41 della Costituzione.

Da quanto sopra esposto, emerge che in applicazione della norma oggetto del giudizio di costituzionalità alla Corte costituzionale dovrebbe procedersi a verifica in ordine al capo di imputazione per appurare se la richiesta della difesa debba essere accolta ritenendo legittima la classificazione dei materiali in questione così come proposta dalla difesa stessa in relazione al decreto-legge in esame (con conseguente proscioglimento dell'imputata in via preliminare) o se, invece, debba procedersi a giudizio ordinario sulla base dei principi antitetici sopra tracciati e secondo i canoni di certezza del diritto fino ad oggi seguiti in materia.

Dalle considerazioni esposte si desume che il presente giudizio non può essere definito, allo stato e vigente i principi del decreto-legge n. 3/1995 in esame, in modo indipendente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Diichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 3 del 7 gennaio 1995 avente per titolo «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, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti», nella sua stesura integrale, intesa nella sinergia inscindibile di tutti gli articoli interconnessi, con particolare riferimento agli artt. 2 e 12 ed agli articoli ivi richiamati;

Sospende il giudizio in corso;

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.

Terni, addì 23 gennaio 1995

Il pretore: SANTOLOCI

n. 222

Ordinanza emessa il 23 novembre 1994 dal pretore di Terni
nel procedimento penale a carico di Santella Roberto, n.g.

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Rifiuti (nella specie: sostanze residue da ciclo produttivo) - Esclusione dalla categoria se quotati in borse merci o in listini mercantili istituiti presso le locali Camere di commercio - Conseguente inapplicabilità della disciplina penale in tema di rifiuti - Disparità di trattamento a seconda che il materiale sia o meno incluso nei listini ufficiali della Camera di commercio nelle diverse regioni - Lesione di certezza e di riserva di legge del diritto penale, nonché di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e, in particolare, con le direttive CEE - Mancata tutela della salute pubblica e dell'ambiente - Penalizzazione per le imprese che abbiano affrontato ingenti investimenti per lo smaltimento dei rifiuti in armonia con le esigenze dell'ambiente.

(D.-L. 7 novembre 1994, n. 619).

(Cost., artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41).

IL PRITORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 1099/1993 r.g. a carico di Santella Roberto, imputato quale legale rappresentante dello stabilimento industriale Electrocarbonium, oltre altri reati, del reato di cui agli artt. 16 e 26 del d.P.R. n. 915/1982 per avere «effettuato lo smaltimento mediante combustione dei rifiuti tossicologici costituiti dalle peci provenienti dall'abbattimento delle emissioni da parte degli elettrofiltri a servizio dei forni di cottura senza autorizzazione», osserva quanto segue.

La difesa ed il p.m. di udienza hanno richiesto assoluzione per il reato citato (capo e) assumendo che il fatto non è più previsto dalla legge come reato ai sensi del decreto-legge n. 619 del 7 novembre 1994, art. 12, in quanto i reati per cui è processo sono considerati residui riutilizzabili dal d.m. 5 settembre 1994 (ed il principio deve essere applicato ai fatti progressi per specifica disposizione del decreto-legge citato).

Rileva il pretore che la questione inerente l'applicabilità del decreto-legge n. 619/1994 in ordine al capo e) di imputazione merita esame in quanto direttamente pertinente e pregiudiziale rispetto alla materia processuale in questione.

Al riguardo osserva il pretore quanto segue.

1) La disciplina giuridica del settore ha fino ad oggi considerato come rifiuti tutti i residui derivanti da processi produttivi, anche se riutilizzabili, escludendo, allo stato, la possibilità di evoluzione diretta dei rifiuti in materie prime secondarie.

Costituisce cristallizzazione di questo principio la basilare sentenza delle sezioni unite della Cassazione n. 5 in data 29 maggio 1992 - Ud. 27 marzo 1992 - Imp. Viezzoli:

«In tema di smaltimento di rifiuti industriali, con il d.-l. 9 settembre 1988, n. 397, conv. in legge 9 novembre 1988, n. 475, si è inteso riservare un regime giuridico diverso da quello cui sono sottoposti i rifiuti in generali residui derivanti da processi produttivi, suscettibili di riutilizzazione, qualificabili, come materie prime secondarie ai sensi dell'art. 2 del detto decreto-legge. Peraltro nel menzionato art. 2 il legislatore ha dettato solo una normativa-quadro, di tal che, perché a siffatti residui sia applicabile la nuova disciplina in deroga, è necessario che siano prima emanate le norme di cui ai commi quarto e sesto del predetto articolo. Ne consegue che sino a tale momento alle materie prime secondarie continua ad applicarsi la disciplina generale sui rifiuti di cui al d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915. (Nell'affermare il principio di cui in massima la Cassazione ha anche evidenziato che le materie prime secondarie, proprio perché si tratta pur sempre di sostanze di cui il donatore si disfa o ha l'intenzione di disfarsi, non rappresentano una categoria autonoma ed alternativa rispetto ai rifiuti veri e propri, ma ne costituiscono solo una specie, sia pure particolare, attesa la loro provenienza e la loro attitudine ad essere utilizzate come materie prime in altri processi produttivi)».

In tale contesto la giurisprudenza ha fino ad oggi affermato che nella generale categoria dei rifiuti rientrano non solo le sostanze e gli oggetti che si possono considerare tali sin dall'origine (ad es. immondizie), ma anche quelle sostanze ed oggetti non più idonei a soddisfare i bisogni cui essi erano originariamente destinati, pur se non ancora privi di valore economico, sicché «abbandonato o destinato all'abbandono» va inteso non nel senso civilistico di *res nullius* o di *res derelicta*, disponibile alla apprensione di chiunque, sebbene di sostanza od oggetto ormai inservibile alla sua funzione originaria, dismesso o destinato ad essere dismesso da colui che lo detiene, anche mediante un negozio giuridico. (Cfr. Cass. sez. III, 26 febbraio 1991, n. 2607 - Imp. Lunardi).

Consegue che, nella dottrina e giurisprudenza fino ad oggi tracciata, se quello sopra delineato è il concetto di rifiuto, è evidente allora che «le materie prime secondarie, proprio perché si tratta pur sempre di sostanze di cui il detentore si disfa o ha l'intenzione di disfarsi, lungi dal rappresentare una categoria autonoma ed alternativa dei rifiuti veri e propri, ne costituiscono solo una specie, sia pure particolare, attesa la loro provenienza e la loro attitudine ad essere utilizzate come materie prime in altri processi produttivi». (Cfr. motivazione citata sentenza sezioni unite).

2) La giurisprudenza italiana, e comunitaria, ha sempre rifiutato di accogliere la tesi che un rifiuto, se riutilizzabile, non è più un rifiuto, con la conseguente deregolamentazione e sottrazione alla disciplina specifica in materia (in Italia, il d.P.R. n. 915/1982).

Va rilevato che la sentenza «interpretativa» n. 359 del 14 febbraio 1988 della Corte europea di giustizia precisava che «una normativa nazionale la quale adotti una definizione di rifiuto escludente le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica non è compatibile con le direttive CEE» (riportata integralmente in Amendola - «Inquinamento ed industria» - Roma 1992).

3) Le direttive CEE n. 156 del 18 marzo 1991 e n. 689 del 12 dicembre 1991 ed il regolamento n. 259 del 1° febbraio 1993, ancora da recepire in Italia, hanno impostato un criterio a livello europeo per disciplinare alla radice il concetto, creando il principio delle materie prime secondarie con connesse procedure semplificate per quei residui destinati al riutilizzo o alla produzione di energia.

Va sottolineato, al riguardo, che in particolare la nuova direttiva-quadro 91/56 (per la quale è scaduto il 1° aprile 1993 il termine ultimo per il recepimento in Italia) delinea da un lato in modo particolareggiato l'ambito dei rifiuti recuperabili, definendo sia le operazioni di recupero sia i rifiuti che ad esse possono essere sottoposti (senza equivoci di carattere soggettivo unilaterale), e dall'altro autorizza adempimenti semplificati per le operazioni che li riguardano. (Cfr. Amendola - «I rifiuti normativa italiana e comunitaria» - Milano 1992).

4) In detto contesto si inserisce la decretazione d'urgenza operata nel nostro Paese in materia, il cui ultimo provvedimento è costituito dal decreto-legge n. 619 del 7 novembre 1994.

Ad avviso dello scrivente pretore il citato decreto-legge, prevedendo principi che tendono a sottrarsi alla disciplina fino ad oggi delineata dalla dottrina e dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria come sopra esposta, si pone in contrasto con la direttive CEE in materia.

5) In primo luogo si rileva che sussiste netto contrasto con le normative di settore esistenti e le sentenze della Cassazione, della Corte costituzionale e della Corte europea di giustizia laddove con un semplice expediente terminologico si sottraggono in blocco ed all'improvviso alla disciplina del d.P.R. n. 915/1982 (che regola anche i rifiuti da recuperare e riutilizzare) ed alla disciplina comunitaria (che li chiama «rifiuti destinati al recupero») tutti quei rifiuti che vengono ribattezzati «residui» e non si chiarisce mai espressamente se essi rientrano nella categoria dei «rifiuti».

Va osservato che la categoria dei «residui» (definiti dall'art. 3 - g - «sostanze residuali suscettibili di essere utilizzate come materia prima e fonti di energia») rientra senza ombra di dubbio tra quelli che il d.P.R. n. 915/1982 e la normativa comunitaria 1991-1993 chiamano «rifiuti da recuperare».

Del resto, ad esempio, l'art. 7 del decreto sui movimenti transfrontalieri ammette che i «residui» sono disciplinati, quanto ad *import-export*, dal regolamento CEE n. 259 il quale riguarda i «rifiuti»; ed ancora l'art. 1, quarto comma, premette che queste disposizioni sui residui si applicano in attesa dell'attuazione delle direttive CEE sui rifiuti e richiama espressamente proprio la «definizione e la classificazione dei rifiuti effettuate dalle direttive CEE».

Questi punti confermano ulteriormente l'identità di fatto e di principio tra «residui» e «rifiuti».

6) Il decreto-legge in esame sottrae in primo luogo a qualsiasi procedura ed obbligo tutti quei «materiali» che siano quotati in borse merci o in listini e mercuriali ufficiali costituiti presso le camere di commercio dei capoluoghi di regione, nonché tutti i semilavorati non costituenti residui di produzione e di consumo; e con ciò si supera anche la categoria dei «residui» creando una zona franca completamente deregolamentata.

Quindi per sottrarre quello che fino ad oggi è stato considerato un «rifiuto» addirittura dalla già blanda categoria dei «residui» è sufficiente un attestato di quotazione di camera di commercio e una «ricognizione positiva» del Ministero dell'ambiente; ed in detto contesto, secondo le evoluzioni del caso, possono in linea teorica e potenzialmente rientrare gran parte dei rifiuti industriali.

Si tende così a creare di fatto una sottrazione alla fino ad oggi attuata disciplina penale di detti materiali con la semplice annotazione nel corpo di un listino ufficiale amministrativo, peraltro potenzialmente diverso da regione a regione.

L'elenco dei materiali predisposto dal Ministero dell'ambiente contiene molti di quelli che la direttiva CEE qualifica come «rifiuti recuperabili», unitamente a rifiuti storicamente oggetto di forte contenzioso penale a carico delle aziende produttrici nel contesto della disciplina sui rifiuti ex d.P.R. n. 915/1982 (si pensi, a titolo di esempio, alle ceneri ed al caprolattame).

7) Il decreto-legge in esame in secondo luogo crea, in attesa di future evoluzioni regolamentative, una disciplina transitoria ed immediata che di fatto sottrae al regime di gestione dei rifiuti (inclusi obblighi e doveri) tutti i residui, anche tossici e nocivi, definiti come materie prime secondarie dall'allegato 1 del d.m. 26 gennaio 1990, incurante del fatto che la Corte costituzionale con la sentenza n. 512 del 15 ottobre 1990 ha in gran parte cancellato il testo del d.m. stesso argomentando, tra l'altro, che l'individuazione di quelle materie prime secondarie non poteva essere compiuta «con le garanzie di certezza richieste».

8) Va ancora rilevato che viene ancora allargato l'ambito di questi residui «identificati» e delle relative operazioni di «recupero» con il d.m. 5 settembre 1994 perché l'allegato 3 di questo decreto è vastissimo e, di fatto, estende l'ambito dei residui a questi tutti i rifiuti industriali. Le caratteristiche previste rischiano di restare lettera morta a livello di fatto se si considera la carenza strutturale, numerica e professionale degli organi di controllo tecnici. È facile prevedere che in detto contesto, nel quale ancora peraltro non è stata resa operante l'Agenzia per l'ambiente, gran parte dei rifiuti industriali saranno trasformati in «materiali» deregolamentati in toto o, al massimo, in «residui». Con azzeramento di tutta la disciplina sui rifiuti fino ad oggi seguita ex d.P.R. n. 915/1982 ed in palese contrasto con le direttive specifiche della CEE in materia.

9) Si deve inoltre registrare una modifica ad un principio portante del d.P.R. n. 915/1982 eliminando, a determinate condizioni, l'obbligo di autorizzazione e di iscrizione all'albo per lo «stoccaggio provvisorio» dei rifiuti tossici e nocivi nell'«inseadimento di produzione o trattamento». E che trattasi di principio-cardine, uno degli assi portanti del sistema di disciplina sui rifiuti fino ad oggi impostato dal d.P.R. n. 915/1982, è confermato dal fatto che la Corte costituzionale (2 novembre 1992 n. 437) aveva bocciato tentativo analogo perché, trattandosi di rifiuti pericolosi, si elimina questo obbligo vengono meno quei «requisiti specifici affinché sia garantita l'eliminazione di ogni pericolo per la salute ed il degrado ambientale».

10) Il sistema sanzionatorio penale è del tutto svuotato nella sua portata di fondo perché le sanzioni penali introdotte dall'art. 12 del decreto, in non chiaro parallelo con il d.P.R. n. 915/1982, partono dal presupposto di comun denominatore che i rifiuti-residui sono scarsamente pericolosi per la salute pubblica e per l'ambiente e dunque traccia norme ben più benevole in senso deterrente e repressivo.

Va notato, peraltro, che trattasi delle stesse sostanze fino ad oggi soggette al severo sistema sanzionatorio penale del d.P.R. n. 915/1982 e che hanno perso pericolosità soltanto grazie ad una modifica terminologica di definizione.

Uno dei punti-cardine è costituito dal fatto che molti dei residui elencati nell'allegato 3, per i quali non è previsto alcun tipo di trattamento né è prevista con precisione la destinazione a cui essi possono essere indirizzati, vengono considerati *sic et simpliciter* residui non soggetti al d.P.R. n. 915/1982 perché «destinabili» ad un «possibile» riutilizzo che però non viene precisato.

Va ancora rilevato che molti dei rifiuti vengono ad essere classificati come residui prevedendo per la loro utilizzazione dei processi che si possono ricondurre tutti alla combustione, cosicché nell'ambito di tali processi vengono ad eliminarsi tutte le sostanze organiche in esse contenute appunto mediante combustione o, se si applicasse la normativa sui rifiuti, mediante incenerimento; tutto ciò determina che il processo di incenerimento a cui questi residui sono sottoposti viene però sottratto alla disciplina ed alla normativa tecnica precisa che riguarda l'incenerimento che sarebbe invece applicabile se tali residui fossero considerati rifiuti; in pratica la nozione di riciclo viene di fatto a mascherare l'incenerimento delle sostanze inquinanti presenti nel rifiuto iniziale.

Molti dei rifiuti, inoltre, vengono ad essere denominati residui non perché riutilizzabili in reali cicli di produzione come materie prime o come energia, ma ammettendo semplicemente che essi possano essere utilizzati per riempire depressioni del terreno o per realizzare rilevati e quindi di fatto possono essere attuate attività che se soggette alla normativa prevista dal d.P.R. n. 915/1982 sarebbero da considerare discariche in depressione o in rilevato.

Anche in questo caso, come nel precedente in cui veniva a determinarsi una *deregulation* dell'incenerimento, si attua una *deregulation* della discarica che viene ad essere denominata, paradossalmente, ripristino ambientale.

Altro elemento da considerare è che in molti casi le caratteristiche sia dei prodotti di partenza che di quelli riutilizzabili, nel caso questi differiscano dai primi, non sono in alcun modo precisate e quindi il loro utilizzo resta del tutto indefinito perché unico elemento di riferimento è la frase ricorrente «nelle forme usualmente commercializzate» che, in considerazione dei notevoli interessi economici che vengono coinvolti nelle attività di smaltimento rifiuti, è del tutto irrilevante.

Sempre nell'ambito della *deregulation* delle attività di smaltimento, oltre quanto già indicato per gli inceneritori e le discariche, vengono ad essere anche sottratte alla normativa dei rifiuti anche le attività di trattamento finalizzate non al recupero ma alla semplice inertizzazione del rifiuto stesso senza che per questo successivamente sia previsto un qualsiasi riutilizzo.

11) Il decreto, sempre a livello sanzionatorio, introduce un pericoloso ed opinabile elemento di valutazione soggettiva unilaterale laddove prevede nel comma 6 ultima parte dell'art. 12 che le sanzioni del d.P.R. n. 915/1982 si applicano «qualora i residui non siano destinati in modo effettivo ed oggettivo al riutilizzo».

E si riapre così un contenzioso interpretativo antico che la dottrina e la giurisprudenza avevano cancellato prevedendo il già sopra esposto concetto dell'impossibilità del passaggio diretto tra rifiuti e materie prime secondarie relegando nel concetto comunque di rifiuti anche i materiali suscettibili di riutilizzo.

Le citate direttive CEE dettano invece norme oggettive e risolutive in questo campo.

Il concetto di destinazione «in modo effettivo ed oggettivo al riutilizzo» ricollega di fatto primaria importanza alle dichiarazioni unilaterali e soggettive dell'imprenditore, posto che spetterà all'accusa provare il contrario e cioè che non vi è stato né sarà possibile potenzialmente il citato riutilizzo. L'opinabilità e la infinità possibilità di interpretazioni diversificate caso per caso, materiale per materiale, creano di fatto una prospettiva di contenzioso infinito dai contorni e dagli estremi privi di ogni punto di riferimento di certezza e limite oggettivo.

12) Si rileva ancora che il decreto «sana» qualsiasi reato commesso in tema di «residui» in passato utilizzando in *bonam partem* anche il d.m. del 1990, annullato dalla Corte costituzionale, e le norme regionali di favore; così creando comunque una moratoria penale in un settore di gravissima incidenza sul campo della salute pubblica e della tutela dell'ambiente.

13) Si rileva inoltre che la modifica in esame, sulla base di quanto sopra esposto, si pone in evidente contrasto con il principio «chi inquina paga», oggi chiaramente presupposta da diverse decisioni della Corte di cassazione (tra le altre, Cass. pen. sez. III, 2 febbraio 1994, n. 2525 e Cass. pen. sez. III, 6 aprile 1993 n. 3148). La norma denunciata infatti favorisce apertamente chi ha violato la legge e penalizza, invece, anche sul piano della concorrenza tra imprese, proprio le aziende che hanno affrontato rilevanti investimenti per adeguare i propri impianti e le proprie procedure di stoccaggio, deposito e smaltimento alle esigenze di tutela ambientale; e ciò appalesa, ad avviso dello scrivente, un contrasto con l'art. 41 della Costituzione.

14) In detto svuotamento sanzionatorio di uno dei sistemi normativi più importanti in materia di tutela ambientale, così come tracciato nei punti precedenti, si profila ad avviso dello scrivente pretore 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.

L'incertezza del diritto derivante dalla sinergia del sistema creato dal decreto in esame favorisce potenzialmente la dispersione di rifiuti, anche pericolosi, nell'ambiente naturale con conseguente grave nocumento per l'integrità dell'ambiente.

15) 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 30 dicembre 1987 n. 641 ed in data 16 marzo 1990 n. 127). È fuor dubbio che la diminuita, ed anzi per certi versi di fatto del tutto caduca,

possibilità di intervento deterrente/punitivo in sede di illeciti da rifiuti, anche potenzialmente pericolosi, 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.

16) Si deve quindi argomentare che, con la chiave di volta del ricorso alla differenziazione terminologica «residui» e «materiali», il decreto-legge in esame opera una deregolamentazione sulle stesse identiche materie che la normativa europea qualifica come «rifiuti destinati al recupero» e dunque si pone, a livello di fatto, in contrasto con le direttive CEE sopra citate prevedendo rispetto a detti testi normativi un trattamento ben più generoso e per certi versi del tutto deregolamentato.

Il contrasto si svilupperà in tutta la sua portata allorché, entro il marzo 1995 (vedi legge comunitaria n. 146 del 22 febbraio 1994), il Governo dovrà dare attuazione alle due direttive CEE del 1991 «uniformando la disciplina nazionale alle definizioni ed alle classificazioni dei rifiuti individuati come tali dalla normativa comunitaria» e con particolare attenzione proprio al settore dei rifiuti recuperabili (art. 38, primo comma).

17) Premesso quanto sopra, questo pretore dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legge n. 619 del 7 novembre 1994 nella sua stesura integrale, intesa nella sinergia inscindibile di tutti gli articoli interconnessi, in relazione agli artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41 della Costituzione.

In relazione agli artt. 3 e 25 richiama le argomentazioni sopra esposte con particolare riferimento al fatto che il decreto in esame ha attribuito di fatto alle camere di commercio il potere di sottrarre alla disciplina dettata per i rifiuti i materiali inseriti nei listini ufficiali, con la conseguenza di sottrarre gli stessi alla regolamentazione prevista dallo stesso decreto o, in alternativa, al trattamento sanzionatorio del d.P.R. n. 915/1982, con ciò creando di fatto un contrasto con i principi costituzionali di parità di trattamento e riserva di legge penale atteso che, tra l'altro, dall'inclusione nei listini ufficiali operata dalla camera di commercio in una regione e non in un'altra dipenderebbe l'operatività o meno degli obblighi sanciti nel decreto, con le relative sanzioni, e specularmente di quelli stabiliti nel d.P.R. n. 915/1982, con la conseguenza che uno stesso materiale potrebbe ricevere un diverso trattamento a seconda del luogo ove la legge viene applicata.

Quanto alla violazione della riserva di legge, il meccanismo in questione rende possibile, diversamente configurando un elemento della fattispecie penale, la rilevanza penale di un medesimo fatto (*sub d.-l. n. 619/1994 e sub d.P.R. n. 915/1982*) in relazione alla diversa e non definitiva classificazione dei materiali da parte delle locali camere di commercio.

Si rileva peraltro che non sana detto problema il decreto ministeriale 5 settembre 1994 perché trattasi di d.m. modificabile in ogni momento e quindi dalle sue modifiche, in sinergia con l'attività delle camere di commercio, dipende l'applicazione della legge penale con totale incertezza del diritto in sede relativa.

In relazione all'art. 10 della Costituzione si richiama in modo integrale quanto sopra esposto in riferimento al contrasto di fondo generale tra il decreto-legge in esame e la normativa CEE in materia, fatto che determina in via diretta una possibile mancata conformazione dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale riconosciute.

In ordine agli altri articoli della Costituzione si richiama quanto espresso nei punti precedenti.

Su detti temi si sottopone la questione alla Corte costituzionale affinché stabilisca se il dettato del decreto-legge n. 619 del 7 novembre 1994 nella sua stesura integrale, intesa nella sinergia inscindibile di tutti gli articoli interconnessi, con particolare riferimento agli artt. 2 e 12 ed agli articoli ivi richiamati, si ponga in contrasto con gli artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41 della Costituzione.

Da quanto sopra esposto, emerge che in applicazione della norma oggetto del giudizio di costituzionalità alla Corte costituzionale dovrebbe procedersi a verifica in ordine al capo e) di imputazione per appurare se la richiesta della difesa e del p.m. debba essere accolta ritenendo legittima la classificazione dei materiali in questione così come proposta dalla difesa stessa e dal p.m. in relazione al decreto-legge in esame (con conseguente assoluzione dell'imputato dal capo e) o se, invece, debba procedersi a giudizio ordinario sulla base dei principi antitetici sopra tracciati e secondo i canoni di certezza del diritto fino ad oggi seguiti in materia.

Dalle considerazioni esposte si desume che il presente giudizio non può essere definito, allo stato e vigente i principi del decreto-legge n. 619/1994 in esame, in modo indipendente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 41 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 3 del 7 novembre 1994 avente per titolo «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, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti», nella sua stesura integrale, intesa nella sinergia inscindibile di tutti gli articoli interconnessi, con particolare riferimento agli artt. 2 e 12 ed agli articoli ivi richiamati;

Sospende il giudizio in corso;

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.

Terni, addì 23 novembre 1994

Il pretore: SANTOLOCI

95C0478

RETTIFICHE

AVVERTENZA. — L'avviso di rettifica dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. L'errata-corrige rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento sulla *Gazzetta Ufficiale*.

ERRATA-CORRIGE

Comunicato relativo alla sentenza della Corte costituzionale 23 marzo-7 aprile 1995, n. 115. (Sentenza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 15 del 12 aprile 1995).

Alla pag. 33 della sopra indicata *Gazzetta Ufficiale*, dove è scritto: «*Ordinanza 23 marzo-7 aprile 1995, n. 115*», leggesi: «*Sentenza 23 marzo-7 aprile 1995, n. 115*».

95C0479

DOMENICO CORTESANI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



* 4 1 1 1 1 0 0 1 7 0 9 5 *

L. 5.200