

1ª SERIE SPECIALE

DIREZIONE EDITORIALE
SETTORE PUBBLICAZIONI
CON ILLUSTRAZIONI

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo 1 (70%)

Anno 136° — Numero 35

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 agosto 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 85081

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 409. Sentenza 20-27 luglio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistrati - Trattamento economico e di quiescenza - Riliquidazione delle pensioni - Adeguamenti previsti per il personale in servizio dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 - Esclusione - Mancata applicazione del giudicato della Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 501/1988 - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (cfr. sentenza n. 42/1993 e ordinanza n. 95/1991) - Discrezionalità legislativa - Ammissibilità dell'emanazione di disposizioni sfavorevolmente modificative della disciplina dei rapporti di durata ma nei limiti della ragionevolezza - Esclusione di una garanzia per il pensionato di un'automatica estensione dei miglioramenti retributivi riconosciuti al personale in servizio (v. sentenza n. 226/1993) - Manifesta infondatezza - Non fondatezza.

(Legge 8 agosto 1991, n. 265, art. 2, primo e secondo comma, art. 1, sesto comma, e art. 2).
(Cost., artt. 3, 24, 36, 38 e 136)

Pag. 11

n. 410. Sentenza 20-27 luglio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esproprio per pubblica utilità - Indennità di occupazione - Indennità di esproprio - Somme dovute per effetto di acquisizione coattiva conseguente ad occupazioni d'urgenza divenute illegittime - Tassazione degli interessi sulle plusvalenze - Modalità - Asserita la natura delle somme quale ristoro con esclusione di formazione di ricchezza nuova - Questione parzialmente estranea alla disciplina oggetto di censura - Questione già decisa dalla Corte come non fondata (v. sentenza n. 315/1994 e ordinanza n. 14/1995) - Legittimità degli effetti delle norme in relazione alla successione delle leggi nel tempo (v. sentenze nn. 618/1987 e 38/1984) - Giustificazione degli effetti retroattivi - Insussistenza di una duplicazione di imposta relativamente all'imposta personale sul reddito dominicale e sul reddito agrario - Manifesta inammissibilità - Non fondatezza.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 11, nono comma, e art. 11, quinto, sesto, settimo, ottavo e nono comma).

(Cost., artt. 3, 42, terzo comma, e 53)

19

n. 411. Sentenza 20-27 luglio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Animali - Maltrattamenti - Maltrattamento non seguito da morte e uccisione ingiustificata del proprio animale - Disparità di trattamento quanto alla sanzione penale - Richiesta di pronuncia additiva volta all'introduzione di nuove norme incriminatrici - Non spettanza alla Corte - Riserva al legislatore la creazione di nuove fattispecie penali in forza del principio di legalità - Inammissibilità.

(C.P., art. 727).

(Cost., artt. 3 e 10)

» 25

N. 412. Sentenza 20-27 luglio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Libere professioni - Psicologi - Attività psicoterapeutica - Esercizio subordinato ad apposita specializzazione *post lauream* - Prima applicazione della legge - Ammissione degli iscritti all'albo in possesso di specifici requisiti diversi ed ulteriori - Discrezionalità legislativa - Salvaguardia delle posizioni pregresse - Ragionevolezza - Non fondatezza.

(Legge 18 febbraio 1989, n. 56, art. 35, primo comma).

(Cost., artt. 3, 32 e 35) Pag. 27

N. 413. Sentenza 20-27 luglio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Collocamento e mobilità - Diritto all'indennità di mobilità - Spettanza - Esclusione per i collocati in mobilità ma non iscritti nelle relative liste per inottemperanza del datore di lavoro della procedura di cui all'art. 4, commi da 2 a 12, della legge n. 223/1991 - Irrilevanza del fatto omissivo del datore di lavoro - Questione eccedente il *thema decidendum* devoluto alla Corte dal giudice rimettente - Non fondatezza.

(Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 7, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 38) » 33

N. 414. Sentenza 20-27 luglio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Trapianti - Omicidio colposo - Nozione di morte - Criteri di accertamento - Norma incriminatrice - Trattamento sanzionatorio - Cessazione irreversibile di tutte le funzioni dell'encefalo - Morte biologica e morte clinica - Esigenza di unità di definizione - Insussistenza della violazione del principio di stretta legalità - Non fondatezza.

(C.P., art. 589, in relazione agli artt. 4 della legge 2 dicembre 1975, n. 644, 1 e 2, secondo comma, della legge 29 dicembre 1993, n. 578).

(Cost., artt. 3, 25 e 27) » 38

N. 415. Sentenza 20-27 luglio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Corte dei conti - Procedimenti contenziosi - Norme e termini della procedura civile - Applicazione - Omesso rinvio alle disposizioni del codice penale sullo spostamento della competenza territoriale per i procedimenti a carico di magistrati - Difetto dei presupposti processuali per l'instaurazione di un giudizio incidentale di legittimità costituzionale - Procuratore regionale - Giudice inibito a sollevare questione di legittimità costituzionale - Inammissibilità.

(R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 26).

(Cost., artt. 3, 24 e 97) » 41

N. 417. Sentenza 21-28 luglio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Abusivismo - Assetto del territorio - Alterazione - Divieto - Efficacia non oltre il termine di cinque anni - Omessa previsione - Richiamo alla sentenza n. 151/1986 della Corte - Ragionevolezza - Salvaguardia approntata nelle more della predisposizione dei piani regionali - Notificazione degli elenchi dei beni come per le bellezze individue - Bellezze di insieme - Omessa previsione - Ragionevolezza - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(D.-L. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1-*quinquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431; legge 29 giugno 1939, n. 1497, artt. 2 e 4).

(Cost., artt. 3, 24, secondo comma, 42, secondo e terzo comma, e 97, primo comma) » 44

N. 418. Sentenza 21-28 luglio 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Provincia autonoma di Trento - Condocondominio edilizio - Disciplina - Applicabilità - Esclusione - Criteri e limiti - Attribuzioni della provincia - Insussistenza di un interesse al ricorso - Inammissibilità.

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

(Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3, 5, 6, 16, 17, 21 e 24, 9, n. 9, e relative norme di attuazione; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2)

Pag. 53

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 434. Ordinanza del tribunale di Milano del 16 febbraio 1995.

Procedure concorsuali - Ripartizione dell'attivo - Crediti assistiti da privilegio - Lamentata omessa previsione per i crediti derivanti dall'opera o dal servizio prestato dal lavoratore autonomo (non intellettuale) - Disparità di trattamento, in particolare, nei confronti dell'imprenditore artigiano - Mancata tutela del lavoro.

(C.C., art. 2751-bis, n. 5).

(Cost., artt. 3 e 35)

Pag. 57

N. 435. Ordinanza del tribunale di Sanremo del 16 marzo 1995.

Processo penale - Indagini preliminari - Attribuzione della competenza alla procura della Repubblica distrettuale per i reati di cui all'art. 51, comma 3-bis, del cod. proc. pen. (artt. 416-bis, 630 del cod. pen. e 74 del d.P.R. n. 309/1990) - Lamentata omessa espressa previsione della attribuzione della competenza per l'udienza preliminare - Lesione del principio della precostituzione per legge del giudice competente.

Processo penale - Dibattimento - Ritenuta incompetenza del g.u.p. distrettuale - Lamentata omessa previsione di delibazione da parte del giudice del dibattimento sull'incompetenza già eccepita all'udienza preliminare e ritualmente riproposta a dibattimento - Lesione del principio di eguaglianza - Violazione del diritto di difesa e del principio di precostituzione per legge del giudice competente.

(C.P.P. 1988, artt. 328, comma 1-bis, 22 e 23).

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

» 60

N. 436. Ordinanza del pretore di Latina del 2 maggio 1995.

Processo penale - Misure cautelari - Istanza di revoca, sostituzione o modifica - Decisione allo stato degli atti - Mancata previsione per il giudice di assumere elementi di valutazione utili ai fini della decisione, salvo in ordine alle «condizioni di salute o su altre condizioni o qualità personali degli imputati» - Violazione dei principi di eguaglianza, buon andamento dell'amministrazione della giustizia e soggezione del giudice alla sola legge.

(C.P.P. 1988, art. 299, comma 4-ter).

(Cost., artt. 3, 97 e 101)

» 62

N. 437. Ordinanza del giudice istruttore del tribunale di Crotone del 21 marzo 1995.

Circolazione stradale - Assicurazione obbligatoria per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli - Esclusione dalla copertura assicurativa del proprietario non conducente per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 142/1992 (che ha esteso tale copertura) - Disparità di trattamento di situazioni omogenee e lesione del diritto inviolabile della persona alla tutela dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli.

[Legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 4, lett. a)].

(Cost., artt. 2 e 3)

» 64

n. 438. Ordinanza del pretore di Torino del 9 maggio 1995.

Processo penale - Procedimento innanzi al pretore - Chiusura delle indagini preliminari - Facoltà del p.m. di emettere direttamente e autonomamente il decreto di citazione a giudizio dell'imputato - Omessa previsione di controllo da parte del giudice sull'attività del p.m. o di integrazione di prova da parte della difesa - Conseguente possibile inammissibilità della richiesta del rito abbreviato per non decidibilità allo stato degli atti, pur in presenza del consenso del p.m. - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al procedimento innanzi al tribunale - Lesione del principio di parità tra le parti - Compressione del diritto di difesa - Violazione delle direttive della legge di delega.

(C.P.P. 1988, artt. 560, 561, 562, in relazione agli artt. 554, primo comma, e 555).

(Cost., artt. 3, 24, 76, in relazione alla legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, direttive 3 e 8)

Pag. 65

n. 439. Ordinanza del pretore di Potenza del 28 marzo 1995.

Regione Basilicata - Annullamento del provvedimento di assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica - Previsione, in legge regionale, dell'impugnazione del provvedimento del sindaco innanzi al pretore - Indebita interferenza nella materia della giurisdizione di esclusiva competenza statale.

(Legge regione Basilicata 16 febbraio 1987, n. 2, art. 13).

(Cost., art. 108)

» 71

n. 440. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Firenze, del 31 gennaio 1995.

Reato in genere - Commercio di cose antiche od usate - Omessa tenuta dei registri per le operazioni di vendita giornaliera - Lamentata mancata depenalizzazione - Conseguente disparità di trattamento rispetto alle fattispecie relative alle stesse prescrizioni in materia di commercio di preziosi e per la violazione dell'obbligo di preventiva dichiarazione all'autorità di p.s. per il commercio di cose usate o antiche per le quali è, invece, prevista la sanzione amministrativa - Ingiustificata limitazione all'iniziativa economica.

(R.D. 18 giugno 1931, n. 773, art. 17-bis, terzo comma, aggiunto dal d.lgs. 13 luglio 1994, n. 480, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 41)

» 72

n. 441. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Campania del 1º dicembre 1994.

Notificazioni e comunicazioni - Contenzioso elettorale amministrativo - Ricorso avverso le operazioni elettorali per l'elezione dei consiglieri comunali - Onere di notifica, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla data del decreto presidenziale di fissazione dell'udienza e di nomina del relatore - Mancata previsione della decorrenza del termine dalla data di comunicazione del provvedimento medesimo, come previsto per gli analoghi giudizi in materia di eleggibilità a consigliere comunale - Disparità di trattamento di situazioni omogenee con incidenza sul diritto di difesa - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale n. 140/1992 e 49/1968.

(D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 83, undicesimo comma).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 75

N. 442. Ordinanza del pretore di Grosseto del 3 marzo 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 e rispetto alla disciplina dettata con altre leggi sempre sull'inquinamento delle acque - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (direttiva n. 271/1991).

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

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

Pag. 79

N. 443. Ordinanza del pretore di Grosseto del 3 marzo 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 e rispetto alla disciplina dettata con altre leggi sempre sull'inquinamento delle acque - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (direttiva n. 271/1991).

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

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

» 85

N. 444. Ordinanza del pretore di Trieste del 2 marzo 1995.

Processo civile - Procedimento esecutivo nei confronti di cittadino italiano appartenente alla minoranza linguistica slovena - Instaurazione avanti al pretore con competenza sul territorio sul quale sia insediata detta minoranza - Facoltà di usare la lingua materna, usufruendo della traduzione dei propri atti in lingua italiana e della traduzione nella propria lingua degli atti dell'autorità giudiziaria e della controparte - Omessa previsione - Disparità di trattamento - Lesione dei principi di diritto internazionale.

(C.P.C., art. 122).

(Cost., artt. 6 e 10; statuto Friuli-Venezia Giulia, art. 3)

» 85

N. 445. Ordinanza del pretore di Varese del 19 aprile 1995.

Reato in genere - Possesso ingiustificato di valori - Irragionevole riferimento allo stato sociale attuale del soggetto precedentemente condannato - Lamentata indeterminazione della norma per il riferimento al termine generico di «cose» nella specie: banconote angolane - Prospettata lesione del diritto di difesa in caso di «mancata giustificazione reale e immediata».

Pena - Possesso ingiustificato di valori - Trattamento sanzionatorio - Misura - Previsione di una pena minima edittale di mesi tre di arresto - Lamentata eccessività - Irragionevolezza rispetto ai delitti contro il patrimonio.

(C.P., art. 708).

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

» 88

n. 446. Ordinanza del tribunale di Reggio Calabria del 19 novembre 1993.

Reato in genere - Soggetti sottoposti a procedimento penale per specifiche ipotesi di reato o a procedimento di prevenzione - Possesso da parte degli stessi, anche per interposta persona, di beni di valore sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta - Mancata giustificazione della legittima provenienza dei beni - Configurazione come reato proprio - Lesione del principio di eguaglianza - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di non colpevolezza.

(Legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-*quinquies*).

(Cost., artt. 3, 24, 25 e 27)

Pag. 91

n. 447. Ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Marche, del 16 dicembre 1994.

Pensioni - Dipendenti statali - Riscatto ai fini del trattamento di quiescenza dei periodi di tempo corrispondenti alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento - Condizioni - Necessità del diploma di laurea o, in aggiunta di quello di specializzazione, per l'ammissione in servizio - Mancata previsione della possibilità di riscatto di detti periodi anche in assenza della condizione menzionata come previsto per i titolari di diploma di laurea che abbiano riscattato presso l'INPS il relativo periodo prima dell'immissione nello Stato - Disparità di trattamento di situazioni omogenee.

(D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 13, primo comma).

(Cost., art. 3)

» 93

n. 448. Ordinanza del Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, del 18 novembre 1994.

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

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

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

Impiego pubblico - Computo della indennità integrativa speciale nella determinazione della indennità di buonuscita - Limitazione al 60 per cento della indennità integrativa speciale della quota computabile ai fini del calcolo della indennità di buonuscita - Incidenza sul principio di uguaglianza nonché sui principi della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 243/1993.

[Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 1, lett. b), 2, quarto comma, 3 e 4].

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

» 99

n. 449. Ordinanza del Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, del 24 marzo 1995.

Pensioni - Previsione della definitività del giudizio del collegio medico ospedaliero ai fini del riconoscimento delle infermità per la dipendenza da causa di servizio salvo il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie solo in sede di liquidazione delle pensioni privilegiate e dell'equo indennizzo - Possibilità di riesame in tale sede delle questioni già risolte con il provvedimento di riconoscimento dell'infermità da causa di servizio - Conseguente possibilità della coesistenza della valutazione affermativa e negativa della dipendenza da causa di servizio della infermità da parte dei due organi tecnici (collegio medico ospedaliero e c.p.p.o.) - Irrazionalità, disparità di trattamento di situazioni identiche ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(D.-L. 21 settembre 1987, n. 387, art. 5-bis, convertito in legge 20 novembre 1987, n. 472).
(Cost., artt. 3 e 97)

Pag. 103

n. 450. Ordinanza del pretore di Bologna del 1° giugno 1995.

Regione Emilia-Romagna - Sanzioni amministrative - Attribuzione al direttore dell'Azienda trasporti consorziali di Bologna della competenza a ricevere il rapporto relativo a violazioni delle norme che disciplinano il trasporto e ad emanare l'ordinanza-ingiunzione per le relative sanzioni pecuniarie - Lamentata mancanza nel direttore in questione dei requisiti di imparzialità e terzietà e, viceversa, sussistenza in capo allo stesso dell'interesse al pagamento del massimo della sanzione collegato ai doveri di economicità che gli sono imposti - Incidenza sui principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento della p.a. - Eccesso dai limiti della competenza regionale per l'attribuzione di potestà sanzionatoria a soggetti estranei all'organizzazione regionale.

(Legge regione Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4, artt. 4, 5 e 6).
(Cost., artt. 3, 97, 117 e 118)

» 107

n. 451. Ordinanza del pretore di Milano dell'8 maggio 1995.

Pensioni - Pensioni previdenziali - Controversie - Sostituzione al termine di dieci anni per la proposizione dell'azione giudiziaria del più breve termine di tre anni dalla data di comunicazione della decisione del ricorso o dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia della decisione in sede amministrativa - Previsione dello stesso a pena di decadenza - Conseguente incisione sul diritto alle prestazioni pensionistiche - Mancata previsione di un diverso regime transitorio che non solo non sopprima i diritti, ma non ne renda neppure eccessivamente difficoltoso l'esercizio - Incidenza sul diritto di difesa e sulla garanzia previdenziale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 246/1992 e 20/1994.

[D.-L. 19 settembre 1982, n. 384 (recte: 19 settembre 1992), art. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1982, n. 438 (recte: 14 novembre 1992)].

(Cost., artt. 24 e 38)

» 112

n. 452. Ordinanza della corte di appello di Roma del 7 aprile 1995.

Processo penale - Giudice del dibattimento - Dichiarazione di incompetenza per territorio su eccezione già proposta e respinta all'udienza preliminare - Trasmissione degli atti al giudice ritenuto competente anziché al p.m. presso quest'ultimo - Conseguente preclusione, per l'imputato, di taluni diritti processuali (nella specie: richiesta di rito abbreviato) - Irrazionalità - Compressione del diritto di difesa - Lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge.

Processo penale - Giudice di appello - Eccezione di incostituzionalità in merito alla dichiarazione di incompetenza territoriale su eccezione già sollevata e respinta nell'udienza preliminare - Annullamento della sentenza di primo grado e rimessione degli atti al p.m. presso il giudice territorialmente competente - Omessa previsione - Irrazionalità - Lesione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale precostituito per legge.

(C.P.P. 1988, artt. 23, primo comma, e 24, primo comma).

(Cost., artt. 3, 24 e 25) *Pag.* 114

RETTIFICHE

ERRATA-CORRIGE

Comunicato relativo al ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 37 depositato in cancelleria il 1° giugno 1995 (dell'assemblea regionale siciliana). (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 29 del 12 luglio 1995)

Pag. 117

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 409

Sentenza 20-27 luglio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistrati - Trattamento economico e di quiescenza - Riliquidazione delle pensioni - Adeguamenti previsti per il personale in servizio dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 - Esclusione - Mancata applicazione del giudicato della Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 501/1988 - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (cfr. sentenza n. 42/1993 e ordinanza n. 95/1991) - Discrezionalità legislativa - Ammissibilità dell'emanazione di disposizioni sfavorevolmente modificative della disciplina dei rapporti di durata ma nei limiti della ragionevolezza - Esclusione di una garanzia per il pensionato di un'automatica estensione dei miglioramenti retributivi riconosciuti al personale in servizio (v. sentenza n. 226/1993) - Manifesta infondatezza - Non fondatezza.

(Legge 8 agosto 1991, n. 265, art. 2, primo e secondo comma, art. 1, sesto comma, e art. 2).

(Cost., artt. 3, 24, 36, 38 e 136).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE;

Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTO-SUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, e dell'art. 1, comma 6, della legge 8 agosto 1991, n. 265 (Disposizioni in materia di trattamento economico e di quiescenza del personale di magistratura ed equiparato), promossi con quattro ordinanze emesse il 2 febbraio 1994 e il 21 ottobre 1993 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, il 14 febbraio 1994 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio e il 27 aprile 1994 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, iscritte rispettivamente ai nn. 359, 360, 710 e 722 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 26, 49 e 50, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visti gli atti di costituzione di Sergio Pochettino e di Vincenzo Biagini, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 2 maggio 1995 il Giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Giovanni Vanin per Sergio Pochettino, Tommaso Palermo per Vincenzo Biagini e l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con ordinanza 2 febbraio 1994 (r.o. n. 359 del 1994), ha sollevato, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 265 (Disposizioni in materia di trattamento economico e di quiescenza del personale di magistratura ed equiparato).

L'ordinanza è stata emessa nel corso di un giudizio promosso da Matteo Ferrante, magistrato in pensione e Maria Manganaro, vedova del dott. Calabrò, anch'egli magistrato in pensione, che chiedevano il riconoscimento del trattamento pensionistico sulla base della retribuzione spettante a magistrati, procuratori ed avvocati dello Stato in servizio, assumendo come parametro non già lo stipendio vigente nel 1983, ma lo stipendio tabellare con tutti gli adeguamenti intervenuti sino al 1° gennaio 1988, data della riliquidazione della loro pensione; con richiesta, altresì, da parte di uno dei ricorrenti, dell'adeguamento anche per gli anni successivi al 1988.

Il remittente rammenta, anzitutto, che la Corte costituzionale, con sentenza n. 501 del 1988, ha dichiarato l'illegittimità degli artt. 1, 3, primo comma, e 6 della legge 17 aprile 1985, n. 141, nella parte in cui non veniva disposta, a favore dei magistrati collocati a riposo anteriormente al 1° luglio 1983, la riliquidazione della pensione sulla base del trattamento economico derivante dall'applicazione degli artt. 3 e 4 della legge 6 agosto 1984, n. 425, con decorrenza dal 1° gennaio 1988.

Rileva, altresì, che, in applicazione della sentenza stessa, la Corte dei conti, con molteplici pronunzie, ha riconosciuto in favore dei ricorrenti il diritto alla riliquidazione delle pensioni, con la detta decorrenza dal 1° gennaio 1988, sulla base del trattamento stipendiale conseguente all'applicazione delle tabelle della legge n. 27 del 1981 e degli adeguamenti periodici di cui all'art. 2 della stessa legge, con i benefici degli artt. 3 e 4 della legge n. 425 del 1984 e con il diritto alle successive riliquidazioni automatiche (c.d. «proiezione nel futuro» del meccanismo di adeguamento delle pensioni).

Nel frattempo, tuttavia, è entrata in vigore la legge 8 agosto 1991, n. 265, la quale, all'art. 2, comma 1, esclude dalla riliquidazione, «al 1° gennaio 1988, delle pensioni spettanti ai magistrati collocati a riposo anteriormente al 1° luglio 1983, gli adeguamenti periodici di cui all'art. 2 della legge n. 27 del 1981. Rilevata la discriminazione che ne consegue fra quei ricorrenti per i quali il giudice di merito si era già pronunciato e quelli per i quali la causa non era ancora stata posta in decisione, l'ordinanza rammenta che la Corte, con sentenza n. 42 del 1993, ha già dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 265 del 1991, sollevata in relazione agli artt. 3, 36, 38 e 136 della Costituzione.

Ciò nonostante, il remittente ritiene di riproporre la questione di costituzionalità del predetto comma 1 dell'art. 2, segnatamente sotto il profilo della violazione dell'art. 136 della Costituzione, «non avendo la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 42 del 1993 trattato direttamente detto profilo ritenendolo verosimilmente assorbito nella più generale affermazione di esercizio della discrezionalità da parte del legislatore nella materia *de quo*».

Secondo il giudice *a quo*, l'applicazione al caso concreto della sentenza n. 501 del 1988 della Corte costituzionale consegue ad una attività interpretativa che l'ordinamento giuridico demanda esclusivamente al giudice di merito, non consentendo l'art. 136 della Costituzione un qualsiasi intervento del legislatore, la cui attività sarebbe viziata da carenza assoluta di competenza legislativa.

Il contrasto della norma denunciata con l'art. 136 sarebbe maggiormente significativo nel caso di specie, dal momento che la stessa norma «si pone in conflitto sia con la pronuncia di incostituzionalità, sia con la costante interpretazione del giudice di merito attraverso una sostanziale riproduzione della disciplina dichiarata costituzionalmente illegittima, avente efficacia per il periodo già trascorso».

2. — La stessa Sezione giurisdizionale — nel corso di un giudizio instaurato da Giuseppe Tristano, magistrato della Corte dei conti, che aveva impugnato l'atto amministrativo con il quale si era proceduto alla riliquidazione del suo trattamento pensionistico — ha, con ordinanza 21 ottobre 1993 (r.o. n. 360 del 1994), sollevato, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 136 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 1, comma 6, della legge n. 265 del 1991.

Il giudice remittente premette che, con precedenti pronunce della Corte dei conti, era stato riconosciuto all'interessato, cessato dal servizio in data 13 gennaio 1985, il diritto al computo, nella base pensionabile, degli importi per classi di stipendio e aumenti biennali comunque maturati nella posizione di provenienza, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 425 del 1984 e il diritto alla riliquidazione della pensione, a decorrere dal 1° gennaio 1988, secondo le misure stipendiali vigenti a tale data per il personale in servizio, nonché il diritto a conseguire in futuro gli adeguamenti triennali previsti per tale personale dall'art. 2 della legge n. 27 del 1981. Per effetto delle disposizioni censurate il predetto trattamento viene trasformato in assegno personale, destinato a precludere al pensionato l'attribuzione dei futuri miglioramenti economici fino al riassorbimento.

Il remittente è, peraltro, dell'avviso che le disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, e all'art. 1, comma 6, della legge 8 agosto 1991, n. 265, siano in contrasto, rispettivamente, con gli artt. 136 e 24 della Costituzione.

Quanto alla prima disposizione, rilevato che essa è diretta a disciplinare soltanto gli effetti già prodottisi nella sfera giuridica degli interessati (tant'è che è destinata al personale cessato prima del 1° luglio 1983) a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 501 del 1988, l'ordinanza rileva che la stessa Sezione aveva posto nel corso di altro giudizio la medesima questione «in relazione, però, anche all'assetto futuro e non solo passato del rapporto pensionistico» e che la Corte non ha affrontato «direttamente» quest'ultima questione ritenendola probabilmente assorbita nell'ambito dell'affermazione di carattere generale circa la sussistenza nella materia della discrezionalità del legislatore. Il remittente ritiene che, se rientra nel potere del legislatore dettare una diversa disciplina per il tempo posteriore a quello cui fa riferimento la sentenza della Corte costituzionale, non spetta «al legislatore interpretare o comunque disporre, anche con norme formalmente autonome e indipendenti dalla pronuncia costituzionale, in ordine agli effetti che derivano direttamente dalle decisioni del giudice delle leggi», dal momento che questo compito è «riservato al giudice di merito».

Perciò, «la norma denunciata, anche quando dovesse essere perfettamente in linea con il contenuto della sentenza» che pretende di interpretare o applicare, sarebbe «viziata da assoluta carenza di competenza legislativa».

A proposito, poi, dell'art. 1, comma 6, il giudice remittente premette che la legge n. 265 del 1991 è intervenuta quando si era ormai formata sulla materia una serie di pronunce giudiziali passate in giudicato e quando la norma autenticamente interpretata — ci si riferisce, in particolare, all'art. 5 della legge n. 425 del 1984, ma, precisa l'ordinanza, lo stesso discorso vale anche per la sentenza n. 501 del 1988 — aveva ricevuto attuazione da parte delle competenti amministrazioni.

Sarebbe perciò evidente che il legislatore ha inteso togliere effetti, almeno parziali, ed efficacia alle decisioni già definitivamente assunte tanto in sede giudiziaria che amministrativa, impedendo al ricorrente, in violazione dell'art. 24 della Costituzione, di fruire a titolo di trattamento di quiescenza delle maggiori somme attribuitegli con decisione della stessa Corte dei conti, passata in giudicato.

3. — Nel corso di un giudizio, promosso da Sergio Pochettino ed altri — tutti magistrati che richiedevano la «perequazione del trattamento di quiescenza in godimento sulla base del trattamento economico dei magistrati di pari qualifica in servizio» — la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con ordinanza del 14 febbraio 1994 (r.o. n. 710 del 1994), ha anch'essa sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 265 del 1991.

La Corte remittente — nel rammentare che la sentenza n. 42 del 1993 non ha escluso un nuovo intervento del giudice costituzionale in caso di rinnovata divergenza fra le pensioni dei magistrati e l'andamento delle retribuzioni, che superasse un ragionevole rapporto di corrispondenza, sia pure tendenziale ed imperfetto — ritiene che la attuale situazione delle posizioni pensionistiche dei magistrati ricorrenti debba essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, «proprio per il pesante divario» che ormai separa il trattamento oggi fruito dai magistrati in servizio di pari qualifica dalle pensioni di quelli collocati in quiescenza da alcuni anni ed anche per la rilevante disparità di situazioni che si è venuta a creare fra magistrati in posizioni analoghe.

Nel riportare i dati quantitativi che comproverebbero la lamentata divaricazione, dovuta al più rapido dinamismo economico, in favore del solo personale in servizio, provocato dalle disposizioni della legge n. 425 del 1984, che, peraltro, non hanno introdotto modifiche negli elementi del rapporto di impiego dei magistrati, l'ordinanza osserva che, avendo la legge n. 265 del 1991 escluso che, nella riliquidazione delle pensioni al primo gennaio 1988, si possa tener conto degli aumenti conseguiti fino a tale data dal personale in servizio, «i magistrati in pensione sono oggi privi di un qualsivoglia meccanismo di adeguamento delle pensioni nel corso del tempo», essendo stati travolti «i principi dell'adeguamento costante delle pensioni al trattamento di attività e dell'eguaglianza del trattamento di quiescenza a parità di servizi prestati e funzioni esercitate». Nella presente situazione delle pensioni dei magistrati, non sarebbe dato perciò «individuare più l'esercizio di una discrezionalità legislativa nell'attuare — sia pur variamente — l'adeguamento costante tra i due tronconi del trattamento retributivo», bensì «una completa negazione di quel principio e di quella "solidarietà" tra lavoratori e pensionati, cui si deve affiancare una solidarietà più ampia dell'intera collettività».

Il notevole divario attualmente esistente tra il trattamento di attività e il trattamento di pensione, quest'ultimo così come è regolato dalla legge n. 265 del 1991, renderebbe perciò, rilevante, secondo il giudice *a quo*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 8 agosto 1991, n. 265, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

4. — Infine, con un'altra ordinanza del 27 aprile 1994 (r.o. n. 722 del 1994), emessa nel corso di un giudizio instaurato da Vincenzo Faraci, magistrato collocato in quiescenza dal 23 agosto 1985 che richiedeva la riliquidazione del suo trattamento pensionistico, assumendo come parametro non già lo stipendio vigente nel 1983, ma quello tabellare con tutti gli adeguamenti fino al 1° gennaio 1988, come pure per gli anni successivi, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 2, della legge n. 265 del 1991, riproponendo le argomentazioni esposte nella precedente ordinanza del 2 febbraio 1994 (r.o. n. 359 del 1994).

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

Negli atti di intervento, aventi tutti analogo contenuto, depositati per i giudizi di cui alle ordinanze della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana del 25 febbraio 1994 (r.o. n. 359 del 1994) e del 21 ottobre 1993 (r.o. n. 360 del 1994) nonché all'ordinanza della Sezione giurisdizionale della stessa Corte per la Regione Lazio del 14 febbraio 1994 (r.o. n. 710 del 1994), l'Avvocatura, richiamata la sentenza n. 501 del 1988, osserva che la Corte costituzionale, se, da un lato, ha affermato la garanzia dell'adeguamento del trattamento pensionistico al trattamento economico del personale in servizio, dall'altro ha riconosciuto il potere del legislatore di graduare le misure di adeguamento secondo propri parametri di ragionevolezza e quindi di discrezionalità. Richiamando anche l'ordinanza n. 95 del 1991 e la sentenza n. 42 del 1993, l'Avvocatura sostiene che da tali pronunce deriva la infondatezza della questione di legittimità dell'art. 2 della legge n. 265 del 1991, che può ben ritenersi una misura di parziale implementazione del trattamento nei sensi sopra illustrati, da parte del legislatore «in capo al quale sussisterebbe, in forza della sentenza n. 501 del 1988 un mero vincolo "di principio"».

Nell'atto di intervento depositato per il giudizio di cui all'ordinanza della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana del 27 aprile 1994 (r.o. n. 722 del 1994), nonché in altre due memorie del 7 luglio del 1994 e dell'8 luglio 1994 (depositate per i già richiamati giudizi di cui al r.o. n. 359 del 1994 e al r.o. n. 360 del 1994), l'Avvocatura ribadisce la tesi dell'infondatezza della questione di legittimità del predetto art. 2, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, non essendo dato, infatti, ravvisare «eccesso di potere legislativo là dove si dettino norme meramente esecutive o comunque in linea con l'orientamento manifestato dal giudice costituzionale». Quanto all'art. 24 della Costituzione, invocato in rapporto alla disposizione di cui all'art. 1, comma 6, della legge n. 265 del 1991, si rammenta che la giurisprudenza della Corte ha affermato la legittimità di norme retroattive, anche indipendentemente dal loro eventuale carattere interpretativo, nei limiti del rispetto del principio di ragionevolezza e purché non si pongano in contrasto con principi o valori costituzionali specificamente protetti ovvero con precedenti giudicati.

6. — Nel giudizio davanti alla Corte si sono costituite le parti private Vincenzo Biagini e Sergio Pochettino, ricorrenti nel giudizio pendente innanzi alla Sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti.

Nella memoria depositata, la difesa del Biagini, dopo aver sottolineato il divario esistente tra il trattamento economico dei magistrati in servizio e di quelli collocati in quiescenza, osserva che la sentenza n. 42 del 1993 della Corte costituzionale «ha ritenuto censurabile il potere discrezionale del legislatore, in presenza di una non ragionevole divaricazione tra pensione e retribuzione, contrastante con gli artt. 3 e 36 della Costituzione».

La parte rammenta anche che, in sede di approvazione della legge n. 265 del 1991, le Commissioni riunite giustizia e affari costituzionali della Camera rilevarono l'insufficienza della legge medesima, ai fini della risoluzione delle questioni poste dalla disparità di trattamento tra i magistrati in servizio e quelli in pensione.

Infine, nel ribadire le censure prospettate nell'ordinanza di rimessione, afferma che la disposizione impugnata impedisce l'applicazione della sentenza n. 501 del 1988 della Corte costituzionale, «ripristinando una normativa con cui vengono perseguiti esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione», atteso che, con detta decisione, fu espressa l'esigenza, in conformità agli artt. 3 e 36 della Costituzione, del «costante adeguamento del trattamento di quiescenza dei magistrati e categorie assimilate alle retribuzioni del personale in attività di servizio».

Rilevato, poi, che «la mancata inclusione dell'art. 2 della legge n. 27 del 1981, nel meccanismo di riliquidazione, nonché la limitazione della sua applicazione ai magistrati collocati a riposo anteriormente al 1° luglio 1983» ostacola ogni raccordo tra evoluzione degli stipendi ed evoluzione delle pensioni, si assume che, a parità di qualifica ed anzianità tra magistrati e categorie assimilate, deve essere corrisposta la stessa pensione, indipendentemente dall'anno di collocamento in pensione.

Nella memoria depositata dalla difesa di Sergio Pochettino, pur riconoscendosi che la questione sollevata è la medesima che è stata già decisa dalla Corte con la sentenza n. 42 del 1993, si insiste sul rilevante aggravamento della divaricazione tra i trattamenti economici dei magistrati in servizio e in quiescenza e si ribadiscono le censure prospettate nell'ordinanza.

Considerato in diritto

1. — Le ordinanze in epigrafe investono sotto vari profili la legge 8 agosto 1991, n. 265 (Disposizioni in materia di trattamento economico e di quiescenza del personale di magistratura ed equiparato), chiamando la Corte a stabilire:

a) se l'art. 2, commi 1 e 2, della legge stessa, nell'escludere dalla riliquidazione delle pensioni dei magistrati e categorie equiparate gli adeguamenti previsti per il personale in servizio dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, violi l'art. 136 della Costituzione, per aver disatteso il giudicato di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 501 del 1988 (ordinanze della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, di cui al r.o. nn. 359, 360 e 722 del 1994);

b) se l'art. 1, comma 6, della medesima legge, nel trasformare in assegno personale riassorbibile i benefici pensionistici conseguiti in applicazione dell'art. 5 della legge n. 425 del 1984 e dell'art. 2 della legge n. 27 del 1981, contrasti con l'art. 24 della Costituzione, togliendo effetti, almeno parziali, a decisioni definitivamente assunte tanto in sede giudiziaria che amministrativa e vanificando persino il giudicato (ordinanza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana di cui al r.o. n. 360 del 1994);

c) se il predetto art. 2 contrasti con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, per il divario che si riscontra fra il trattamento di attività fruito dai magistrati in servizio e quello di pensione dei magistrati collocati in quiescenza da alcuni anni (ordinanza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, di cui al r.o. n. 710 del 1994).

2. — Poiché le questioni sollevate dalle varie ordinanze, in ordine al medesimo testo di legge, sono identiche o quantomeno connesse, i giudizi possono essere riuniti e decisi con una unica sentenza.

3. — La prima di esse concerne l'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 265 del 1991, il quale esclude le pensioni spettanti a magistrati, procuratori ed avvocati dello Stato dagli adeguamenti periodici di cui all'art. 2 della legge n. 27 del 1981.

I giudici remittenti, nell'assumere che tale esclusione contrasta con il *decisum* della precedente sentenza della Corte costituzionale n. 501 del 1988, rammentano, essi stessi, che la questione ha già formato oggetto di esame da parte della Corte medesima, con la sentenza n. 42 del 1993. Ritengono, nondimeno, di poterla riproporre, non avendo, a loro avviso, la Corte affrontato, in quest'ultima pronunzia, «direttamente detto profilo ritenendolo verosimilmente assorbito nella più generale affermazione di esercizio della discrezionalità del legislatore nella materia *de qua*».

Una delle ordinanze in particolare (r.o. n. 360 del 1994) adombra una lettura di detta ultima pronunzia, nel senso che la questione, sia pur concernendo l'assetto futuro e passato del rapporto pensionistico, non sarebbe stata «direttamente» affrontata con riguardo a questo secondo profilo.

Osserva al riguardo la Corte che la questione, così come prospettata, fa leva non tanto sui risultati ai quali la predetta sentenza è pervenuta, quanto sulla linea argomentativa seguita dalla medesima per affrontare la tematica della presunta violazione dell'art. 136 della Costituzione. Ma non pare che questo possa essere elemento idoneo a far ritenere che la Corte non abbia affrontato il problema oggi riproposto. Infatti, al di là delle distinzioni adombrate dal remittente, la richiamata sentenza n. 42 del 1993, nell'evidenziare l'impossibilità di far derivare dalla precedente sentenza n. 501 del 1988 «un'immediata e completa estensione — anche per il futuro — dell'adeguamento a tutti i

pensionati», non manca di richiamare anche l'ordinanza n. 95 del 1991; alle cui motivazioni mostra chiaramente di aderire là dove rileva, con affermazione del tutto generale, che il legislatore, nell'escludere dalla riliquidazione delle pensioni il meccanismo di adeguamento, aveva esercitato una discrezionalità sua propria, onde esulava dai limiti del controllo di legittimità costituzionale l'operazione additiva consistente in una mera trasposizione dell'istituto dell'adeguamento automatico nel settore pensionistico.

I passaggi della motivazione della sentenza n. 42 del 1993 testé ricordati confermano, dunque, che il profilo della dedotta illegittimità, ai sensi dell'art. 136 della Costituzione, della disposizione censurata forma parte integrante della ratio decidendi allora adottata. Le stesse ragioni di allora portano, perciò, a ritenere la questione, così come oggi riproposta, manifestamente infondata.

4. — Del pari infondata è la seconda questione, concernente la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della medesima legge n. 265 del 1991, che, ad avviso del giudice *a quo*, togliendo effetti, almeno parziali, a decisioni definitivamente assunte tanto nella sede giudiziaria che amministrativa e vanificando i giudicati, confliggerebbe con l'art. 24 della Costituzione.

Occorre considerare che il predetto art. 1 della legge n. 265 del 1991, nel fornire, al comma 4, l'interpretazione autentica della precedente normativa sull'inquadramento economico dei magistrati contenuta nell'art. 5 della legge n. 425 del 1984, ha stabilito, con la disposizione censurata (comma 6), che i maggiori trattamenti spettanti o in godimento per effetto di interpretazioni difformi, sono conservati *ad personam* e riassorbiti con la normale progressione economica di carriera o con i futuri miglioramenti dovuti sul trattamento di quiescenza.

A parte l'improprietà del parametro invocato dal giudice remittente, vale a dire l'art. 24 della Costituzione, che concerne il diritto alla tutela giurisdizionale, ma non i rapporti fra esercizio della funzione legislativa ed esercizio della funzione giurisdizionale o amministrativa, è evidente che, con la norma denunciata, il legislatore dispone solo per l'avvenire, prevedendo un riassorbimento di quanto conseguito, senza incidere su quanto già corrisposto per effetto della sentenza, bensì eliminando, con il meccanismo della gradualità temporale proprio del riassorbimento nella progressione economica, esiti privilegiati di trattamento economico. In questi limiti, come la Corte ha già avuto occasione di affermare in consimili fattispecie (sentenza n. 413 del 1988), non è configurabile nella norma impugnata — a meno che non si voglia ipotizzare una intangibilità *de futuro* ed in perpetuo di quanto conseguito per effetto del giudicato stesso — né lo svuotamento del contenuto del giudicato né l'impiego della funzione legislativa per invadere l'ambito riservato dalla Costituzione alle altre funzioni.

E questo tanto più che, nel nostro sistema costituzionale, non è interdetta, nei limiti della ragionevolezza, l'emanazione di disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti.

5. — Resta da esaminare la questione sollevata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio (r.o. n. 710 del 1994), che denuncia l'art. 2 della legge n. 265 del 1991, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, lamentando il divario cui la disposizione darebbe luogo fra trattamento in attività di servizio e trattamento di pensione.

Anche quest'ultima questione va ritenuta non fondata.

Lo svolgimento della legislazione in materia consente, infatti, di rilevare che i modi attraverso i quali perseguire l'obiettivo dell'aggiornamento delle pensioni dei pubblici dipendenti possono essere, in via di principio, due e cioè la c.d. riliquidazione, consistente nell'allineare le pensioni al trattamento di attività di servizio di volta in volta disposto con apposita legge, e la c.d. perequazione automatica, consistente in un meccanismo normativamente predeterminato, che adegui periodicamente i trattamenti di quiescenza agli aumenti retributivi intervenuti mediamente nell'ambito delle categorie del lavoro dipendente.

E questo è tanto vero che il trattamento di quiescenza dei dipendenti civili dello Stato, mentre è sempre stato ancorato, al momento della cessazione dal servizio, al trattamento economico di attività (art. 43 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e successive modificazioni ed integrazioni), ha avuto invece diverse soluzioni quanto al problema dell'adeguamento nel tempo. Il legislatore, dopo aver, in un primo momento, seguito il criterio di estendere i miglioramenti economici concessi al personale in servizio anche a quello in quiescenza, attraverso il meccanismo della riliquidazione della pensione, operata con apposito provvedimento legislativo, ha ritenuto, poi, di dover individuare, per ragioni alle quali non risultano estranei anche i ritardi con i quali intervenivano le leggi di riliquidazione, un meccanismo di perequazione volto ad agganciare in via permanente, senza deroghe e ritardi, le pensioni alla dinamica salariale.

Pertanto, la legge 29 aprile 1976, n. 177 ha istituito per le pensioni dei dipendenti statali e delle altre categorie indicate dalla legge stessa (art. 1) un collegamento annuale fra le pensioni e la dinamica delle retribuzioni, per la cui realizzazione — dopo una breve fase transitoria (non oltre il 1978) durante la quale sarebbe stato utilizzato l'indice valevole per l'aggiacinto alla dinamica salariale del settore privato — era prevista (art. 2) una determinazione concordata fra Governo e parti sindacali degli incrementi medi dei trattamenti economici fondamentali ed accessori, fissi e continuativi, dovuti con carattere di generalità per tutte le categorie del personale in attività di servizio, incrementi da quantificarsi in un indice utilizzabile per la perequazione dei trattamenti di quiescenza.

Sia pure attraverso alterne vicende che hanno indotto, talora, il legislatore a fare ancora ricorso al sistema della riliquidazione e sia pure attraverso modalità che sono venute a risultare diverse da quelle come sopra previste, il sistema della perequazione ha funzionato in questi anni, ponendo così in atto, nell'ordinamento delle pensioni dei pubblici dipendenti, meccanismi di rivalutazione secondo regole che, anche per effetto della norma interpretativa di cui all'art. 3 della legge 17 aprile 1985, n. 141, hanno, come questa Corte ha avuto occasione di rilevare nella sentenza n. 501 del 1988, per destinarsi anche i magistrati.

È certo, comunque, che solo in casi particolari il legislatore, per tener conto delle esigenze di determinate categorie, ha ritenuto invece di agganciare automaticamente la pensione allo stipendio dettando apposite disposizioni (art. 2, secondo comma, della legge 27 ottobre 1973, n. 629, recante «Nuove disposizioni per le pensioni privilegiate ordinarie in favore dei superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere appartenenti ai corpi di polizia») che rappresentano vere e proprie norme speciali.

Aggiungasi, inoltre, che a garantire il mantenimento, nel tempo, del potere d'acquisto delle pensioni dello Stato, il regime di adeguamento delle pensioni stesse è stato perfezionato (art. 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 e art. 24 della legge 28 febbraio 1986, n. 41), attraverso l'aggancio agli indici reali di svalutazione.

Tale disciplina ha fatto sì, pertanto, che i magistrati e le categorie ad essi assimilate, così come altri dipendenti di pubbliche amministrazioni, abbiano goduto, nella misura e nelle forme stabilite dal legislatore, dell'aggancio delle loro pensioni alla dinamica salariale e della rivalutazione delle pensioni stesse secondo gli appositi indici determinati dall'ISTAT, fruendo periodicamente, attraverso detti istituti, della possibilità di mantenere sostanzialmente fermo il potere di acquisto della pensione originariamente liquidata, e di garantire così alla stessa la proporzione rispetto alla retribuzione esistente al momento dell'originaria liquidazione.

6. — Il giudice remittente, attraverso la denuncia dell'art. 2 della legge n. 265 del 1991 — il quale ha escluso che alle pensioni dei magistrati, riliquidate in conformità alla sentenza della Corte n. 501 del 1988, accedano anche gli adeguamenti periodici di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27 — tende ad ottenere una pronunzia che prenda in considerazione «il pesante divario» che, ad avviso dell'ordinanza, ormai separa il trattamento di attività oggi fruito dai magistrati in servizio di pari qualifica dalle pensioni di quelli collocati in quiescenza da alcuni anni, all'uopo invocando i precetti degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

Va, anzitutto, ricordato che questa Corte, pur affermando (sentenza n. 26 del 1980) che la proporzionalità e l'adeguatezza della pensione devono essere assicurate anche in prosieguo rispetto all'epoca del collocamento a riposo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta, ha ripetutamente escluso che la Costituzione garantisca al pensionato un'automatica estensione dei miglioramenti retributivi riconosciuti al personale in servizio.

Vero è che la sentenza n. 501 del 1988 si mostra incline a collocare il problema dell'aggiornamento delle pensioni nel filone della riliquidazione, anziché in quello della perequazione; ma ciò, lungi dal consentire di desumere, dalla via seguita, l'indicazione di una regola inderogabile, si spiega, a rettamente intendere la portata di detta pronunzia, con la peculiare contingente situazione che la stessa ha preso in considerazione e cioè la modifica della struttura delle retribuzioni dei magistrati con effetto retroattivo, vale a dire dal 1° luglio 1983, a seguito della legge n. 425 del 1984, che veniva a porre la necessità di un corrispondente riallineamento delle pensioni in essere alla stessa data. E, del resto, la stessa sentenza non manca di sottolineare che «appartiene alle valutazioni del legislatore ordinario» disporre i mezzi per attuare il principio dell'adeguamento delle pensioni, così confermando che le diverse leggi che, nel tempo e con riferimento alle varie categorie, hanno proceduto alla riliquidazione, sono espressione di scelte discrezionali motivate sempre in ragione della peculiarità dei casi e delle situazioni, ma non certo adempimento soddisfacente, di per sé e a

prescindere dalle specifiche esigenze, di aspettative costituzionalmente rilevanti. In sostanza, come questa Corte ha già avuto occasione di osservare (sentenza n. 226 del 1993), non rappresenta vulnerazione di alcun canone costituzionale il fatto che il legislatore, nel prevedere un meccanismo di adeguamento delle retribuzioni del personale in servizio, non abbia parallelamente esteso analogo adeguamento ai trattamenti pensionistici della medesima categoria.

E questo tanto più quando tale meccanismo appaia elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni dei magistrati, con la peculiare *ratio* di attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza e di evitare che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri (sentenza n. 42 del 1993). Un elemento, dunque, di cui non si può considerare necessitata la trasposizione anche al settore pensionistico, trattandosi di scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore, non più sussistendo in tale momento l'esigenza che ne aveva giustificato l'attribuzione nella vigenza del rapporto di servizio.

7. — In conclusione, riaffermato il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza della pensione, da garantirsi non solo con riferimento al momento del collocamento a riposo, ma anche in prosieguo, in relazione alle variazioni del potere di acquisto della moneta, è rilevato che, all'attualità, tutto ciò appare assicurato dai meccanismi perequativi e rivalutativi esistenti, può dirsi che spetta al legislatore ragionevolmente soddisfare nel tempo detta esigenza, escludendo, peraltro, che questo comporti, inderogabilmente, un costante e periodico allineamento delle pensioni al corrispondente trattamento di attività di servizio.

Naturalmente, e soltanto in mancanza di modificazioni strutturali e funzionali della prestazione lavorativa, il verificarsi di un irrazionale discostamento fra i due dati di riferimento può costituire uno degli indici sintomatici della non idoneità del meccanismo in concreto prescelto a preservare la costante sufficienza della pensione, in modo da assicurare al lavoratore e alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per una esistenza libera e dignitosa (sentenza n. 226 del 1993 già citata).

Peraltro, la situazione per il momento esistente, sul cui livello hanno nel tempo inciso vari interventi perequativi e riliquidativi, non è tale da concretare violazione degli invocati parametri costituzionali e il problema può soltanto porsi per l'avvenire nel caso di variazioni significative della proporzionalità, nel più ampio contesto della generale politica economica e avuto riguardo soprattutto alle risorse disponibili, come elemento di prudente attenzione affidata alla discrezionalità del legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 8 agosto 1991, n. 265 (Disposizioni in materia di trattamento economico e di quiescenza del personale di magistratura ed equiparato), sollevata, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana con ordinanze in data 2 febbraio 1994 (r.o. n. 359 del 1994), 21 ottobre 1993 (r.o. n. 360 del 1994) e 27 aprile 1994 (r.o. n. 722 del 1994);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della stessa legge, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con ordinanza in data 21 ottobre 1993 (r.o. n. 360 del 1994);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge medesima; sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con ordinanza in data 14 febbraio 1994 (r.o. n. 710 del 1994).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 410

Sentenza 20-27 luglio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esproprio per pubblica utilità - Indennità di occupazione - Indennità di esproprio - Somme dovute per effetto di acquisizione coattiva conseguente ad occupazioni d'urgenza divenute illegittime - Tassazione degli interessi sulle plusvalenze - Modalità - Asserita la natura delle somme quale ristoro con esclusione di formazione di ricchezza nuova - Questione parzialmente estranea alla disciplina oggetto di censura - Questione già decisa dalla Corte come non fondata (v. sentenza n. 315/1994 e ordinanza n. 14/1995) - Legittimità degli effetti delle norme in relazione alla successione delle leggi nel tempo (v. sentenze nn. 618/1987 e 38/1984) - Giustificazione degli effetti retroattivi - Insussistenza di una duplicazione di imposta relativamente all'imposta personale sul reddito dominicale e sul reddito agrario - Manifesta inammissibilità - Non fondatezza.

(Legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 11, nono comma, e art. 11, quinto, sesto, settimo, ottavo e nono comma).

(Cost., artt. 3, 42, terzo comma, e 53).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 21 aprile 1994 dalla Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere sul ricorso proposto da Francesco Ventrone in proprio e n. q. ed altro, iscritta al n. 576 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1994;

2) ordinanza emessa il 1º febbraio 1994 dalla Commissione tributaria di primo grado di Firenze sui ricorsi riuniti proposti da Giorgio Beretta ed altro contro l'Intendenza di finanza di Firenze, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nell'udienza pubblica del 16 maggio 1995 il Giudice relatore Massimo Vari;

Udito l'Avvocato dello Stato Carlo Bafile per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa il 21 aprile 1994 (r.o. n. 576 del 1994), nel giudizio sul ricorso proposto da Francesco Ventrone, in proprio e quale procuratore generale di Raffaella Cappabianca, nonché Antonio Ventrone, avverso il silenzio rifiuto dell'Intendenza di finanza di Caserta in ordine all'istanza di rimborso della ritenuta operata sulle somme da essi percepite nell'anno 1992 a titolo di indennità di esproprio, indennità di occupazione ed interessi, la Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 5, 6, 7, 8, e 9 della legge 30 dicembre 1991, n. 413.

Rilevato che, nella legge delega della riforma tributaria (art. 2 della legge 9 ottobre 1971, n. 825), era prevista «l'inclusione nel computo del reddito complessivo delle plusvalenze realizzate dalle persone fisiche a seguito di operazioni effettuate con fini speculativi su beni non relativi alla impresa commerciale», il giudice *a quo* osserva che tale scelta, tenuta presente sia dall'art. 76 del d.P.R. n. 597 del 1973, sia dall'art. 81 del d.P.R. n. 917 del 1986, verrebbe ora disattesa nel caso di tassazione di indennità percepita a seguito di esproprio, dove non sembra legittimo ipotizzare l'insorgenza del fine speculativo.

Secondo il remittente, «la tassazione dell'indennità di occupazione e la tassazione degli interessi sulle plusvalenze derivanti dalla percezione di indennità di esproprio di somme percepite a seguito di cessioni volontarie nel corso di procedimenti espropriativi, nonché di somme comunque dovute per effetto di acquisizione coattiva conseguente ad occupazioni d'urgenza divenute illegittime» (commi 5 e 6 dell'art. 11 della legge n. 413 del 1991) violerebbero l'art. 53, in relazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto verrebbero a colpire somme che «non rappresentano ricchezza nuova, né plusvalore, ma un semplice ristoro a fronte dello spossamento effettuato dalla p.a. su un bene privato».

L'art. 53, in relazione all'art. 3 della Costituzione, sarebbe altresì violato sotto il profilo della non attualità della capacità contributiva presa in considerazione, riferendosi il prelievo a situazioni già esaurite: l'obbligato «potrebbe non essere più nella disponibilità dell'indennità, data anche la possibilità che l'acquisizione della stessa sia avvenuta in un tempo notevolmente remoto, in cui non era neppure prevedibile la istituzione dell'imposta».

2. — Nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

In primo luogo, l'Avvocatura sostiene che l'eccezione relativa ai commi 5 e 6 sarebbe infondata in quanto oggetto dell'imposizione è una plusvalenza *ex* art. 81, comma 1, lettera *b*) del testo unico delle imposte sui redditi, cioè non la intera indennità, ma la differenza tra i corrispettivi percepiti e il prezzo di acquisto in un tempo anteriore (art. 82 del t.u. n. 917 del 1986).

L'Avvocatura evidenzia, inoltre, come l'indicazione contenuta nella legge delega della riforma non sia un principio costituzionale e come, già con l'art. 81 del testo unico n. 917 del 1986, il legislatore abbia regolato l'imposizione delle plusvalenze a presupposti che non implicano un intento di speculazione.

La seconda eccezione, sul comma 9, (già decisa con sentenza n. 315 del 20 luglio 1994) sarebbe irrilevante, tenuto conto che il pagamento dell'imposta, con la relativa ritenuta, è avvenuto il 25 agosto 1992, dopo l'entrata in vigore della legge.

3. — Con ordinanza emessa il 1º febbraio 1994 (r.o. n. 92 del 1995) la Commissione tributaria di primo grado di Firenze, nel giudizio instaurato su separati ricorsi dei sigg. Giorgio Beretta e Mario Beretta avverso il silenzio rifiuto dell'Intendenza di finanza di Firenze in ordine alla istanza di rimborso dell'imposta sull'indennità percepita in seguito a procedure espropriative e di occupazione di urgenza su vari appezzamenti di terreni, ha del pari sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, in riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 53 della Costituzione.

4. — Il remittente, premesso che la normativa in questione «ha introdotto con efficacia retroattiva al 31 dicembre 1988 un prelievo di carattere fiscale di importo non indifferente (20%) non prevedibile dal contribuente al momento in cui accettò l'importo dell'indennità di esproprio in sede bonaria, determinandosi alla stipula del contratto di cessione», ritiene che la retroattività dell'imposizione fiscale (art. 11, comma 9) appare censurabile per violazione dell'art. 3 della Costituzione:

a) per il deteriore «regime giuridico cui sono sottoposti i cittadini che hanno percepito somme in conseguenza di atti anche volontari o provvedimenti emessi nel periodo anzidetto, a causa di un non prevedibile prelievo fiscale di importo non indifferente del quale non hanno potuto perciò tener conto nel determinarsi alla cessione rispetto a tutti gli altri cittadini che siano stati interessati da procedure espropriative prima della data del 31 dicembre 1988 o che lo siano stati dopo l'entrata in vigore della legge n. 413 del 1991»;

b) per il diverso importo concretamente percepito da parte dei diversi espropriandi, a seconda del periodo in cui è venuto a maturazione il relativo diritto;

c) per la previsione di un'imposizione retroattiva solo a carico del soggetto che «si è visto espropriare suo malgrado *jussu principis*» un cespite e non del soggetto che detto cespite volontariamente aliena.

Sussisterebbe, poi, violazione oltre che dell'art. 3, dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione in quanto, da un lato, la norma, riducendo con efficacia retroattiva un indennizzo già fissato, non rispetterebbe il principio della «effettività» ed «adeguatezza» della riparazione.

La norma sarebbe, ulteriormente, censurabile per violazione dell'art. 53 della Costituzione in quanto:

a) «l'espropriato potrebbe non avere più disponibile la indennità percetta in passato, con la conseguenza che la capacità contributiva attuale potrebbe essere notevolmente ridotta o attualmente inesistente»;

b) l'indennizzo ricevuto a seguito di cessione bonaria del bene nel corso e/o a causa di una procedura espropriativa non sarebbe indice effettivo di capacità contributiva, «giacché, come noto, nel patrimonio dell'espropriando non entra una somma di danaro corrispondente al valore dell'immobile bensì un semplice ristoro per la privazione del bene».

«Difficilmente comprensibile» sarebbe inoltre «l'alternativa tra tale imposizione e quella INVIM, prevista dall'art. 11, comma 9, della legge n. 413 del 1991»: l'INVIM non trova applicazione nel caso di espropriazione o di cessione allo espropriante, in caso di espropriazione per pubblica utilità.

Quanto poi alla tassazione dell'indennizzo per occupazione temporanea si verificherebbe «duplicazione di imposta con violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione nonché di ogni canone di ragionevolezza», in quanto il titolare del fondo occupato, mantenendo la proprietà dello stesso durante l'occupazione e per tale titolo continuando a pagare IRPEF ed ILOR sui redditi dominicali ed agrari, verrebbe, dopo l'entrata in vigore dell'art. 11, comma 6, della legge n. 413 del 1991, colpito con efficacia retroattiva da nuova imposizione per l'indennità di occupazione.

5. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

L'Avvocatura osserva preliminarmente che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 5, 6, 7, 8 e 9, della legge n. 413 del 1991 verte, per come proposta, in realtà sul solo comma 9 e fuggacemente sul 6, senza affatto menzionare, salvo che nel dispositivo dell'ordinanza, i commi 5 e 7 i quali sono estranei alla controversia principale.

Sottolinea inoltre che la questione relativa al comma 9 è stata già decisa con sentenza n. 315 del 1994 e con ordinanza n. 473 del 1994 e che le argomentazioni nuove contenute nell'ordinanza sono infondate.

Secondo l'Avvocatura, non sarebbe sostenibile una disparità di trattamento tra il soggetto che ha convenuto la misura dell'indennità senza poter tener conto della imposta successivamente istituita con effetto retroattivo e il soggetto che dopo l'entrata in vigore delle norme può comportarsi tenendo in considerazione nelle proprie determinazioni l'imposta, in quanto le due situazioni non sono identiche e in genere il principio di uguaglianza non può operare fra due situazioni diverse perché l'una anteriore e l'altra posteriore all'emanazione di una norma. Inoltre «l'imposta diretta, quale quella in questione, non può essere trasferita, sicché è da escludere che nel determinare l'indennità la somma corrispondente al valore del bene possa essere aumentata dell'ammontare dell'imposta».

«L'alternativa tra imposta sulla plusvalenza e imposta INVIM che si verifica per l'INVIM decennale sulle persone giuridiche» non riguarderebbe la situazione in discussione.

«La modifica dell'art. 81 lettera b) del testo unico delle imposte sui redditi trova applicazione, secondo le regole generali, in forza del principio di cassa; evidentemente diversa è la materia della espropriazione che ha suggerito una disciplina sua propria».

Infine, secondo la memoria, non sarebbe vero che «la tassazione della indennità di occupazione temporanea (comma 6), dà luogo ad una duplicazione con i redditi fondiari di cui il titolare rimane soggetto passivo». L'imposta sui redditi fondiari, presupponendo il «possesso» del reddito stesso (artt. 1, 23 e arg. 28 del t.u. n. 917 del 1986), non sarebbe dovuta durante lo spossessamento.

6. — In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura ha presentato una unica memoria illustrativa, ribadendo sostanzialmente quanto già sottolineato negli atti di intervento.

In particolare si evidenzia che la questione relativa alla retroattività della norma impositiva è stata già affrontata dalla Corte; che sarebbe errato il rilievo secondo cui l'indennizzo colpito dall'imposta sarebbe non un reddito ma una riparazione dell'ablazione del diritto di proprietà «perché l'imposta grava non sull'intero indennizzo ma solo sulla plusvalenza». Quanto all'ordinanza della Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere (r.o. n. 576 del 1994) si osserva che essa «è pronunciata su un ricorso concernente la percezione di un indennizzo avvenuto

dopo l'entrata in vigore della legge rispetto alla quale la questione di illegittimità del nono comma è irrilevante». Ribadito, inoltre, che la presunta disparità di trattamento evidenziata nell'ordinanza dalla Commissione tributaria di primo grado di Firenze (r.o. n. 92 del 1995) non sussiste, si deduce l'irrelevanza della questione della alternativa tra l'imposta sulla plusvalenza e INVIM che «ipoteticamente si porrebbe solo per le persone giuridiche (INVIM decennale) in quanto le espropriazioni sono esenti dall'INVIM sui trasferimenti (art. 2 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643)». Tornando poi ai rilievi della Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere, si osserva che «gli indirizzi della legge delega non hanno rilevanza costituzionale sicché una legge ordinaria ben può essere derogata da altra legge ordinaria». Infine, si assume che la questione sollevata dalla Commissione tributaria di Firenze sui commi 5, 6, 7, 8 e 9, verterebbe in realtà solo sui commi 5 e 6 e che, peraltro, il rilievo sul comma 6 sarebbe inconsistente non verificandosi duplicazione tra tassazione dell'indennità di occupazione temporanea e imposizione sul reddito fondiario in quanto «l'imposta sul reddito presuppone il possesso del reddito (art. 1, 23 e arg. 28 del testo unico n. 917/1986) e di conseguenza non è dovuta durante lo spossessamento del bene produttivo del reddito».

Considerato in diritto

1. — Le ordinanze in epigrafe, emesse dalle Commissioni tributarie di primo grado di Santa Maria Capua Vetere e di Firenze, denunciano l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni contenute nell'art. 11, commi 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzione dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale).

2. — Poiché le questioni sollevate sono in parte analoghe e in parte connesse, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con una unica sentenza.

3. — Va esaminata, anche in ragione della sua portata di principio, anzitutto la questione che entrambe le ordinanze sollevano nel porre in dubbio l'idoneità delle somme conseguite a vario titolo, in occasione dei procedimenti occupativi ed ablatori, a porsi quali situazioni espressive di capacità contributiva e quindi quali indici rappresentativi di quella ricchezza che costituisce il presupposto dell'imposizione fiscale.

Secondo l'ordinanza emessa dalla Commissione tributaria di Santa Maria Capua Vetere le disposizioni censurate — nel sottoporre a tassazione l'indennità di occupazione, gli interessi sulle plusvalenze derivanti dalla percezione di indennità di esproprio nonché le somme percepite a seguito di cessione volontaria nel corso di procedimenti espropriativi e le somme comunque dovute per effetto di acquisizione coattiva conseguente ad occupazioni di urgenza divenute illegittime — contrasterebbero con l'art. 53, in relazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto verrebbero a colpire somme che rappresentano un semplice ristoro a fronte dello spossessamento effettuato dalla pubblica amministrazione su un bene privato.

Analogamente, la Commissione tributaria di primo grado di Firenze, dubita che le disposizioni stesse violino l'art. 53 in quanto l'indennizzo ricevuto a seguito di cessione bonaria del bene nel corso e/o a causa di una procedura espropriativa non sarebbe indice effettivo di capacità contributiva, entrando nel patrimonio dell'espropriando un semplice ristoro per la privazione del bene.

4. — Le questioni non sono fondate.

In proposito, la Corte ritiene di prendere le mosse dalle argomentazioni svolte nella prima delle ordinanze menzionate che evoca, da un canto, il criterio direttivo contenuto nella legge delega della riforma tributaria del 1971, della tassazione delle sole plusvalenze conseguite per fini speculativi e rileva, dall'altro, la mancanza nelle somme qui in esame del carattere di «novella ricchezza».

Con detti rilievi, l'ordinanza stessa sembra implicitamente supporre che, dal sistema fiscale, sia desumibile una nozione di reddito che, in quanto espressiva in sé del principio di capacità contributiva, possa costituire una sorta di archetipo al quale raffrontare le varie ipotesi di tassazione che il legislatore viene mano a mano introducendo, qualificandole come fattispecie di imposizione sul reddito. A tale prospettazione che richiama un risalente e mai sopito dibattito, del quale v'è talora traccia anche nella giurisprudenza della Corte (sentenza n. 200 del 1987), circa la possibilità o meno di costruire una nozione generale di reddito a fini fiscali, in corrispondenza delle due antitetiche prospettazioni del reddito-prodotto e del reddito-entrata, può obiettarsi, anzitutto, che il criterio del fine speculativo delle plusvalenze, ancorché recepito in un primo momento nel d.P.R. n. 597 del 1973 (art. 76), è stato successivamente

abbandonato con l'art. 81 del d.P.R. n. 917 del 1986. In via ancor più generale può, altresì, opporsi che l'esame della normativa sulle imposte sui redditi non offre elementi significativi di una univoca opzione, da parte del legislatore, nell'uno ovvero nell'altro dei sensi sopra indicati. Il Testo unico del 1986 — seguendo un criterio che appare piuttosto quello descrittivo e classificatorio delle fattispecie — dopo aver stabilito (artt. 1 e 86) che presupposto dell'imposta è il possesso di redditi rientranti nelle categorie indicate nell'art. 6, specifica, in quest'ultima norma, le categorie stesse, non senza prevedere nella disposizione dell'art. 81, dedicata ai redditi diversi, la delimitazione dei residuali casi d'imposizione tributaria. È lecito perciò affermare che, attualmente, ai fini della nozione giuridica di reddito occorre far capo a ciò che viene, nei limiti della ragionevolezza, qualificato per tale dal legislatore. Ciò significa, pertanto, che per dichiarare tassabile un provento occorre accertare in quale delle ipotesi normative tipiche esso rientri. Peraltro, poiché la prospettazione delle ordinanze di remissione può ben essere intesa come espressione di una esigenza di coerenza fra le nuove ipotesi di tributo e quelle già disciplinate nel d.P.R. n. 917 del 1986 — verifica questa che parrebbe del resto suggerita dal fatto stesso che il legislatore riconduce le varie somme conseguite in occasione dei procedimenti ablatori nelle categorie dell'art. 81 del Testo unico — la Corte osserva, quanto all'indennità corrisposta per l'espropriazione del bene, che oggetto dell'imposizione fiscale è in questo caso non l'indennità in sé, bensì la plusvalenza vale a dire la differenza tra il corrispettivo percepito e il prezzo di acquisto in un tempo anteriore (art. 82 del predetto Testo unico) e cioè quel vantaggio economico che, con riferimento anche ad altre ipotesi di cessione è considerato reddito tassabile dallo stesso art. 81. Né implausibile, nell'ambito del generale quadro normativo sopra delineato, si appalesa anche la tassazione della indennità di occupazione, in quanto riconducibile ad una funzione di ristoro per il mancato godimento del bene (arg., altresì, ex art. 6, comma 2, d.P.R. n. 917 del 1986) come pure quella degli interessi, anch'essi corrispondenti ad una categoria economica già nota al sistema dell'imposizione tributaria.

5. — Ambedue le ordinanze sollevano, poi, sempre in riferimento agli artt. 53 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale sotto il profilo della non attualità della capacità contributiva presupposta dal legislatore, anche in ragione della non prevedibilità dell'imposizione e del fatto che l'interessato potrebbe non avere più la disponibilità della somma percepita. Peraltro, mentre la Commissione tributaria di primo grado di Firenze riferisce espressamente la questione al comma 9 dell'art. 11 della legge n. 413 del 1991, nessuna puntuale indicazione sulla disposizione che si intende denunciare risulta dall'ordinanza della Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere.

Eccepsice, d'altro canto, l'Avvocatura dello Stato, sul presupposto che la disposizione denunciata sia il menzionato comma 9, che la questione sarebbe irrilevante in quanto, nella specie, le somme risultano percepite dai contribuenti nel 1992 e cioè dopo l'entrata in vigore della legge.

A dire il vero, l'ordinanza da ultimo menzionata, pur non specificando la disposizione che intende censurare, ricomprende tra le disposizioni che, in via generale, denuncia anche detto comma 9. Nonostante la non puntuale formulazione della questione si può, quindi, ritenere che la censura avanzata dal giudice *a quo* sia da riferire a detta ultima disposizione; disposizione che, altrimenti, il remittente non avrebbe avuto nessun motivo di menzionare fra quelle sottoposte al vaglio della Corte.

Ciò premesso, occorre considerare che, in effetti, la norma conferisce retroattività all'imposizione fiscale, relativamente alle somme che, nel periodo che va dal 1° gennaio 1989 al 31 dicembre 1991, siano state percepite per effetto di provvedimenti o atti intervenuti nello stesso periodo. La fattispecie all'esame della Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere, riguardando somme percepite nel 1992, è da ritenere estranea a quella disciplinata dal comma 9. Di ciò dà conferma, del resto, la medesima ordinanza di remissione, dalla quale risulta che le modalità seguite, nel caso di specie, per la tassazione, sono state quelle previste dal comma 7 dell'art. 11. La questione sollevata sul comma 9 dell'art. 11 è pertanto manifestamente inammissibile.

Per il resto, e quanto alla questione proposta dall'ordinanza della Commissione tributaria di primo grado di Firenze su quest'ultima disposizione, va osservato che essa ha già formato oggetto di esame da parte di questa Corte che l'ha ritenuta non fondata, in ragione della sussistenza di un elemento di prevedibilità dell'imposta, non privo di significato quanto alla verifica della permanenza della capacità contributiva, unitamente all'altro elemento, di non minor peso, del breve lasso di tempo entro il quale il legislatore ha stabilito che tale retroattività è destinata ad operare (sentenza n. 315 del 1994 e ordinanza n. 14 del 1995).

La questione viene ora riproposta, senza che siano introdotti nuovi profili ed argomentazioni, tali da indurre a diverso avviso.

6. — La Commissione tributaria di primò grado di Firenze solleva, poi, sempre in ragione della retroattività conferita alla tassazione, questione di legittimità del predetto comma 9 dell'art. 11 sotto ulteriori profili e cioè per contrasto con l'art. 3 della Costituzione:

a) risultando deteriore il regime giuridico cui sono sottoposti i cittadini che hanno percepito somme in conseguenza di atti anche volontari o provvedimenti emessi nel periodo considerato dalla disposizione denunciata, a causa di un non prevedibile prelievo fiscale di importo non indifferente del quale non hanno potuto perciò tener conto nei determinarsi alla cessione, rispetto ai cittadini che siano stati interessati da procedure espropriative prima della data del 31 dicembre 1988 o dopo l'entrata in vigore della legge n. 413 del 1991;

b) per il diverso importo concretamente percepito da parte dei diversi espropriandi, a seconda del periodo in cui è venuto a maturazione il relativo diritto;

c) per essere prevista un'imposizione retroattiva solo a carico del soggetto che «si è visto espropriare suo malgrado *jussu principis*» un cespite e non del soggetto che detto cespite volontariamente aliena.

La norma sarebbe ancora in contrasto con:

l'art. 42, terzo comma, della Costituzione in quanto, riducendo con efficacia retroattiva un indennizzo già fissato, non rispetterebbe i principi della «effettività» e dell'«adeguatezza» della riparazione;

gli artt. 3 e 53 della Costituzione in quanto il titolare del fondo occupato, mantenendo la proprietà dello stesso durante l'occupazione e per tale titolo continuando a pagare IRPEF ed ILOR sui redditi dominicali ed agrari, verrebbe, dopo l'entrata in vigore dell'art. 11, comma 6, della legge n. 413 del 1991, colpito con efficacia retroattiva da nuova imposizione per l'indennità di occupazione.

7. — Anche dette questioni non sono fondate.

Fermo quanto già detto in punto di prevedibilità dell'imposta, si rileva, circa la lamentata disparità di trattamento, a seconda dell'epoca in cui si è avuta l'espropriazione, che trattasi di effetti conaturati alla successione delle leggi nel tempo, che non per questo concretano violazione dell'art. 3 della Costituzione (sentenze nn. 618 del 1987 e 38 del 1984).

In ordine poi al diverso trattamento fiscale riservato al soggetto espropriato rispetto a colui che aliena volontariamente il bene, si rammenta che anche detta questione ha già formato oggetto di esame da parte della Corte (sentenza n. 14 del 1995), che ha rinvenuto la spiegazione di tale diverso trattamento nella circostanza che, alla data dell'entrata in vigore della legge n. 413 del 1991, le plusvalenze derivanti da cessione negoziale privatistica erano (come, del resto, sono tuttora sia pure nei limiti di cui all'art. 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504) soggette all'imposta sull'incremento di valore degli immobili, mentre quelle realizzate a seguito di procedimenti espropriativi erano e sono escluse da tale imposizione (art. 2, ultimo comma, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643). La retroattività della norma trova, quindi, la sua giustificazione nella assenza dell'altra imposta sul plusvalore immobiliare in capo al dante causa, come è testimoniato dallo stesso tenore della norma impugnata: infatti il comma 9 dell'art. 11, dispone retroattivamente, in ordine alle somme percepite in conseguenza di atti anche volontari o provvedimenti emessi successivamente al 31 dicembre 1988, ma soltanto «se l'incremento di valore non è stato assoggettato all'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili».

Non diversa sorte merita la questione relativa alla dedotta violazione dell'art. 42, per la incidenza negativa che la tassazione retroattiva spiegherebbe sull'entità dell'indennizzo conseguito a seguito dell'espropriazione. Stabilita la legittimità dell'imposizione retroattiva della plusvalenza in quanto reddito, nessun rilievo, dal punto di vista dell'indennizzo garantito dall'art. 42 della Costituzione, può avere il fatto che, da un punto di vista meramente economico, l'imposizione stessa possa comportare una decurtazione di quanto conseguito a titolo di indennità di esproprio.

8. — Neppure fondata è, infine, la questione della duplicazione di imposta alla quale verrebbe assoggettato il titolare del fondo il quale avendo già pagato l'imposta personale sul reddito dominicale e sul reddito agrario, si vedrebbe di nuovo fiscalmente colpito, dopo l'entrata in vigore dell'art. 11, comma 6, con effetto retroattivo sull'indennità di occupazione.

L'ipotesi prospettata di una duplicazione di imposta non sussiste, in quanto differenti sono i presupposti della tassazione del reddito fondiario di cui agli artt. 23 e seguenti del D.P.R. n. 917 del 1986 rispetto a quelli della tassazione dell'indennità di occupazione che la stessa legge n. 413 del 1991 riconduce ai redditi diversi, di cui all'art. 81.

A ben vedere, la questione che, in realtà, si può porre è quella dei limiti in cui, a fronte dell'avvenuta occupazione in sé, sia dato ugualmente imputare al proprietario il reddito fondiario medesimo. Ma non è problema che interessi il presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 9 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzione dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere con l'ordinanza di epigrafe;

dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 5, 6, 7, 8 e 9 della predetta legge, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere e, in riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Firenze, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C1013

N. 411

Sentenza 20-27 luglio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Animali - Maltrattamenti - Maltrattamento non seguito da morte e uccisione ingiustificata del proprio animale - Disparità di trattamento quanto alla sanzione penale - Richiesta di pronuncia additiva volta all'introduzione di nuove norme incriminatrici - Non spettanza alla Corte - Riserva al legislatore la creazione di nuove fattispecie penali in forza del principio di legalità - Inammissibilità.

(C.P., art. 727).

(Cost., artt. 3 e 10).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 727 del codice penale, promosso con ordinanza emessa il 4 ottobre 1994 dal Pretore di Grosseto nel procedimento penale a carico di Bertocci Danilo, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 31 maggio 1995 il Giudice relatore Antonio Baldassarre.

Ritenuto in fatto

1. — Nel giudicare della responsabilità penale di Danilo Bertocci, imputato del reato previsto dall'art. 727 cod. pen., per aver arrecato, senza giustificato motivo, gravi sofferenze fisiche al cane di sua proprietà fino a provocarne la morte, colpendolo con un bastone, il Pretore di Grosseto ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 727 cod. pen., per contrasto con gli artt. 3 e 10 della Costituzione.

Il giudice *a quo* osserva che nel nostro ordinamento l'uccisione immotivata dell'animale da parte del proprietario, non è sanzionata penalmente, se non nel caso in cui questa segua all'esercizio di crudeltà e sevizie nei confronti dell'animale, mentre, nel caso in cui si uccida l'animale di altri, tale condotta costituisce il contenuto di uno specifico reato di danneggiamento punito dall'art. 638 cod. pen. e previsto a tutela del patrimonio.

Ad avviso del giudice rimettente, ciò sarebbe lesivo dei principi costituzionali espressi dagli invocati artt. 3 e 10 della Costituzione.

In particolare, risulterebbe violato il principio di uguaglianza, poiché, mentre il maltrattamento di animali, ancorché non seguito da morte, sarebbe assoggettato a sanzione penale dall'impugnato art. 727 cod. pen., nessuna conseguenza penale si configurerebbe per la più grave condotta consistente nell'uccisione ingiustificata del proprio animale. Inoltre, un ulteriore profilo di incostituzionalità, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, si determinerebbe anche rispetto al sistema complessivo della normativa di tutela degli animali, poiché la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'affermazione, contenuta nell'art. 1 della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), secondo la quale «lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali di affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti e il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e dell'ambiente». Infine, si realizzerebbe la violazione di obblighi internazionali derivanti al nostro paese dall'appartenenza all'Unione Europea, come quelli che discendono dall'adesione a convenzioni internazionali, che abbiano la finalità di tutelare gli animali da sofferenze e patimenti ingiustificati.

La questione di legittimità costituzionale in oggetto sarebbe rilevante nel caso nel quale è tenuto a pronunciarsi il giudice *a quo*, in quanto, pur essendo certa l'uccisione del cane da parte del proprietario, mancherebbe la prova delle gravi sofferenze arrecate all'animale e, pertanto, applicando la norma impugnata, l'imputato dovrebbe andare assolto.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio, chiedendo una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in oggetto.

La difesa erariale osserva che il giudice rimettente, per sostenere l'incostituzionalità dell'art. 727 cod. pen., avrebbe preso le mosse da una interpretazione errata della stessa norma che, a suo dire, non contemplerebbe come comportamento sanzionabile l'uccisione immotivata di animali. Al contrario, poiché, in conseguenza della modifica operata dalla legge 22 novembre 1993, n. 473 (Nuove norme contro il maltrattamento degli animali), il fatto di cagionare la morte dell'animale maltrattato costituisce circostanza aggravante della contravvenzione base, ne deriverebbe che la condotta oggetto del giudizio *a quo* non sarebbe sprovvista di sanzione penale, bensì rientrerebbe, secondo l'opinione espressa dall'Avvocatura dello Stato, nella fattispecie del novellato art. 727 cod. pen. Pertanto, la questione di legittimità costituzionale in oggetto risulterebbe inconferente rispetto alla risoluzione del giudizio penale.

Considerato in diritto

1. — Oggetto del giudizio di legittimità costituzionale è l'art. 727 cod. pen., nella parte in cui tale norma non assoggetta a sanzione penale colui che uccide l'animale di sua proprietà, sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 10 della Costituzione. Per quanto concerne l'art. 3 della Costituzione, l'omissione denunciata determinerebbe una non giustificata disparità di trattamento nei confronti di coloro che sono sottoposti a sanzione penale per aver adoperato sevizie e maltrattamenti nei confronti degli animali e, quindi, per aver posto in essere una condotta meno grave; sotto il profilo dell'art. 10 della Costituzione, invece, l'omissione denunciata sarebbe in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di tutela degli animali domestici.

2. — La questione di legittimità costituzionale è inammissibile.

Il Pretore di Grosseto si propone, nel sottoporre a questa Corte il dubbio di costituzionalità in oggetto, di introdurre nell'ordinamento penale una nuova norma diretta ad assoggettare a sanzione penale l'uccisione immotivata dell'animale da parte del proprietario dello stesso animale.

Tuttavia, una pronuncia additiva, dalla quale consegue l'inserimento nell'impugnato art. 727 cod. pen. di una norma incriminatrice della condotta posta in essere da colui che provoca la morte di un animale di sua proprietà, non rientra fra i poteri costituzionalmente spettanti a questa Corte. Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «al giudice costituzionale non è dato di pronunciare una decisione dalla quale possa derivare la creazione — esclusivamente riservata al legislatore — di una nuova fattispecie penale: e ciò in forza del principio di legalità sancito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione» (v., ad esempio, ordinanze n. 25 del 1995 e n. 146 del 1993; sentenze n. 108 del 1981 e n. 42 del 1977). Per tali ragioni, va dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 727 cod. pen., nella parte in cui non assoggetta a sanzione penale la condotta di chi uccide l'animale di sua proprietà.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 727 del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 10 della Costituzione, dal Pretore di Grosseto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1995.

Il Presidente e redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Deposita in cancelleria il 27 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C1014

N. 412

Sentenza 20-27 luglio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Libere professioni - Psicologi - Attività psicoterapeutica - Esercizio subordinato ad apposita specializzazione *post lauream*

- **Prima applicazione della legge - Ammissione degli iscritti all'albo in possesso di specifici requisiti diversi ed ulteriori**
- **Discrezionalità legislativa - Salvaguardia delle posizioni pregresse - Ragionevolezza - Non fondatezza.**

(Legge 18 febbraio 1989, n. 56, art. 35, primo comma).

(Cost., artt. 3, 32 e 35).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), promossi con tre ordinanze emesse il 26 settembre ed il 7 dicembre 1994 dal Tribunale di Firenze ed il 13 febbraio 1995 dal Tribunale di Milano, rispettivamente iscritte ai nn. 62, 169 e 242 del registro ordinanze 1995 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 7, 14 e 19, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione di Serena Biagini, dell'Associazione unitaria psicologi italiani, dell'Ordine degli psicologi della Toscana, di Annamaria Allegri D'Amico e dell'Ordine degli psicologi della Lombardia nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 giugno 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Natale Giallongo per Serena Biagini e l'Associazione unitaria psicologi italiani, l'avvocato Valerio Onida per Annamaria Allegri D'Amico, gli avvocati Alberto Azzena e Paolo Carrozza per l'Ordine degli psicologi della Toscana, gli avvocati Cristiano Romano ed Eugenio Merlino per l'Ordine degli psicologi della Lombardia e l'avvocato dello Stato Claudio Linda per il Presidente del Consiglio dei ministri,

Ritenuto in fatto

1. — Con due ordinanze di analogo contenuto emesse il 26 settembre (r.o. n. 62 del 1995) ed il 7 dicembre 1994 (r.o. n. 169 del 1995) nel corso di altrettanti procedimenti promossi nei confronti dell'Ordine degli psicologi della Toscana da iscritti all'albo degli psicologi non ammessi all'esercizio dell'attività psicoterapeutica perché laureati da meno di cinque anni, il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 35 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo). Questa disposizione stabilisce — in deroga alla disciplina a regime, che subordina l'esercizio dell'attività psicoterapeutica ad un'apposita specializzazione conseguita dopo la laurea in psicologia o in medicina e chirurgia (art. 3 della legge n. 56 del 1989) — che, in via di prima applicazione della legge, è consentita l'attività psicoterapeutica per gli iscritti agli ordini degli psicologi o dei medici, laureati da almeno cinque anni, che abbiano acquisito una specifica formazione professionale in psicoterapia, documentandone il *curriculum* formativo con l'indicazione delle sedi, dei tempi e della durata, nonché il *curriculum* scientifico e professionale, documentando la preminenza e la continuità dell'esercizio della professione psicoterapeutica. La stessa legge prevede poi che spetta agli ordini stabilire la validità delle certificazioni (art. 35, comma 2) e che queste disposizioni sono applicabili fino al compimento del quinto anno successivo alla data di entrata in vigore della legge (art. 35, comma 3).

Il Tribunale di Firenze ritiene che il possesso della laurea da almeno cinque anni sia un requisito diverso ed ulteriore rispetto a quello del raggiungimento di una sufficiente formazione professionale e sia inoltre stabilito non solo per i medici ma anche per gli iscritti all'albo degli psicologi. Non si terrebbe così adeguatamente conto che prima della disciplina legislativa della professione di psicologo l'esercizio della psicoterapia era consentito anche a non laureati. La necessità della laurea conseguita da almeno cinque anni sarebbe una condizione formale, diretta a stabilire una presunzione di sufficiente maturazione professionale, che si sovrapporrebbe al giudizio dell'ordine sull'idoneità e sufficienza del *curriculum* formativo e professionale dell'aspirante al riconoscimento.

Il requisito temporale connesso alla laurea contrasterebbe con vari parametri costituzionali: con l'art. 3, perché gli iscritti all'albo con la stessa preparazione professionale in psicoterapia riceverebbero un trattamento irragionevolmente differenziato per effetto di questo requisito; con l'art. 35, perché soggetti con adeguata preparazione verrebbero impediti a proseguire l'esercizio di una professione legittimamente intrapresa; con l'art. 32, perché i pazienti di chi non è ammesso a continuare l'esercizio dell'attività di psicoterapia sarebbero ingiustificatamente costretti ad interrompere una terapia in corso o a sostituire il proprio psicoterapeuta con un altro.

2. — In uno dei giudizi promossi dal Tribunale di Firenze (r.o. n. 62 del 1995) si sono costituiti Serena Biagini, l'Associazione unitaria psicologi italiani e l'Ordine degli psicologi della Toscana, tutti parte nel processo principale.

2.1. — Serena Biagini e l'Associazione unitaria psicologi italiani hanno chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione denunciata e, comunque, che siano indicati i criteri ermeneutici per la corretta applicazione della norma.

2.2. — L'Ordine degli psicologi della Toscana ha chiesto invece che sia dichiarata l'infondatezza della questione, o, in subordine, che la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 35 della legge n. 56 del 1989 sia limitata alla parte in cui tale disposizione esclude dal riconoscimento dell'esercizio dell'attività psicoterapeutica coloro che si siano laureati dopo l'entrata in vigore della legge (10 marzo 1989), ma in una sessione dell'anno accademico 1988-1989.

L'Ordine degli psicologi sottolinea la delicatezza dell'attività demandata agli psicoterapeuti e segnala che il legislatore ha voluto assoggettare a particolari cautele e garanzie l'esercizio di questa professione.

I requisiti previsti per l'accesso alla professione di psicoterapeuta, maggiori rispetto a quelli richiesti per la professione di psicologo, si rifletterebbero anche sulla disciplina transitoria, che stabilisce modalità di accesso diverse per le due attività.

La disposizione denunciata condizionerebbe il riconoscimento delle posizioni di chi esercitava l'attività di psicoterapeuta già prima dell'entrata in vigore della legge all'accertamento di requisiti tali da garantire, anche nell'interesse della salute psichica dei cittadini, l'effettiva capacità professionale di chi intenda proseguire nell'esercizio di tale attività, senza essere in possesso del più qualificante dei requisiti posti dall'art. 3 della stessa legge: la frequenza di un corso quadriennale di specializzazione ed il superamento dei relativi esami.

La verifica della ragionevolezza delle norme transitorie dovrebbe essere effettuata in relazione non solo alla precedente situazione, priva di regole, ma anche all'attuale regime, di severa selezione per l'accesso alla professione. Sarebbe, difatti, irragionevole introdurre un regime rigoroso e restrittivo per il futuro, consentendo tuttavia, con norme transitorie assai blande, una sanatoria generalizzata delle posizioni precedenti.

Ad avviso dell'Ordine degli psicologi, non sarebbe irragionevole avere posto il requisito del possesso della laurea da almeno cinque anni, che costituisce elemento di legittima ed oggettiva differenziazione.

La barriera temporale potrebbe ragionevolmente fare riferimento all'anno accademico di laurea, seguendo il ciclo degli studi universitari, piuttosto che ad una data fissa. In tal modo il quinquennio della laurea comprenderebbe il periodo che rientra utilmente nelle sessioni di esame dell'anno accademico preso in considerazione.

3. — In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, in subordine, infondate.

L'Avvocatura eccede anzitutto l'irrelevanza delle questioni, avendo le parti private conseguito la laurea successivamente all'entrata in vigore della legge, sicché ad esse non sarebbe applicabile il regime transitorio previsto dall'art. 35 della legge n. 56 del 1989, ma quello ordinario stabilito dall'art. 3 della stessa legge.

Nel merito l'Avvocatura ritiene che l'art. 35, comma 1, della legge n. 56 del 1989 non violi i parametri costituzionali indicati nelle ordinanze di rimessione.

Nell'operare il collegamento tra la nuova regolamentazione e la preesistente situazione di fatto, il requisito del conseguimento della laurea da almeno cinque anni non costituirebbe la presunzione di una sufficiente maturazione professionale, ma il limite temporale per assicurare la continuità tra due situazioni diversamente disciplinate.

4. — Con ordinanza emessa il 13 febbraio 1995 (r.o. n. 242 del 1995) nel corso di un giudizio promosso da un'iscritta all'albo degli psicologi per ottenere l'annullamento del diniego, da parte dell'Ordine, dell'ammissione all'esercizio dell'attività psicoterapeutica, il Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 35 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 35, comma 1, della legge n. 56 del 1989, nella parte in cui, nel prevedere quale requisito per l'esercizio dell'attività psicoterapeutica il possesso del diploma di laurea, esclude i non laureati, sebbene siano stati iscritti all'albo degli psicologi per avere operato per almeno tre anni nelle discipline psicologiche, ottenendo riconoscimenti nel campo specifico a livello nazionale o internazionale [art. 32, lettera d), della stessa legge].

Si prefigurerebbe così un irragionevole divieto di svolgimento dell'attività di psicoterapia per coloro che, in base all'esercizio di tale attività, hanno conseguito l'iscrizione all'albo degli psicologi.

Avere privilegiato il possesso del diploma di laurea, anche in materie che non hanno attinenza con la psicologia e la psicoterapia, lederebbe gli artt. 3 e 35 della Costituzione. Con una norma intrinsecamente irragionevole sarebbero discriminati nell'accesso alla professione di psicoterapeuta i non laureati, che abbiano tuttavia acquisito una sostanziale specifica formazione, esercitando in precedenza tale attività.

5.1. — Si è costituito in giudizio l'Ordine degli psicologi della Lombardia, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Il dubbio di legittimità costituzionale sarebbe irrilevante per giudicare la posizione di chi è privo di qualsiasi laurea, se si sostiene l'irragionevolezza di una norma che non limita il titolo di studio alle sole lauree attinenti alla psicologia ed alla psicoterapia.

Nel merito l'Ordine degli psicologi ritiene che non sarebbe irragionevole prescrivere, con la disciplina transitoria, che l'esercizio dell'attività psicoterapeutica sia sorretto da una cultura, quanto meno, di livello universitario.

La regola che vuole l'attività di psicoterapia preclusa ai non laureati costituirebbe un principio cardine della legge. Secondo la difesa dell'Ordine, il maggiore rigore rispetto alla psicologia è posto a garanzia dei destinatari dell'attività ed è giustificato dal fatto che la psicoterapia non si arresta alla osservazione ed allo studio della condotta, ma si estende

al trattamento dei disturbi, determinando una interazione sul paziente. Potendo realizzare modificazioni della condizione psichica di quest'ultimo, la psicoterapia deve essere esercitata esclusivamente da chi, in ragione degli studi compiuti e dell'attività svolta, abbia dimostrato di avere raggiunto un elevato livello di affidabilità professionale.

La diversità di attività dello psicologo e dello psicoterapeuta consentirebbe di ritenere non irragionevole che gli iscritti all'albo degli psicologi, se non laureati, non siano ammessi ad esercitare l'attività psicoterapeutica.

5.2. — Si è costituita anche Annamaria Allegri D'Amico, parte privata nel giudizio principale, sostenendo che all'art. 35 della legge n. 56 del 1989 può essere attribuito un significato conforme a Costituzione e concludendo, altrimenti, per l'accoglimento della questione.

La norma denunciata subordinerebbe l'esercizio dell'attività psicoterapeutica al possesso del diploma di laurea da almeno cinque anni solo per gli iscritti all'ordine dei medici e degli odontoiatri, ma non anche per gli iscritti all'ordine degli psicologi sulla base delle altre disposizioni transitorie (artt. 32, 33 e 34 della legge n. 56 del 1989), per le quali il titolo di studio non è condizione sempre necessaria. In questi casi la mancanza della laurea sarebbe compensata dalla specifica formazione e dalla continuità di esercizio professionale, requisiti questi già dimostrati ed accertati dallo stesso ordine all'atto dell'iscrizione all'albo.

La diversa interpretazione porterebbe ad un'irragionevole discriminazione, quanto all'esercizio dell'attività psicoterapeutica, in danno dei non laureati, che abbiano ottenuto l'iscrizione all'albo degli psicologi proprio in forza di un'accertata e documentata esperienza professionale nel campo della psicoterapia, con riconoscimenti nazionali e internazionali. Inoltre si determinerebbe una contraddittorietà nel testo normativo, rivelatrice di un'intrinseca irrazionalità.

Anche la determinazione dei requisiti abilitanti all'esercizio dell'attività psicoterapeutica sarebbe irragionevole. L'art. 35, comma 1, della legge n. 56 del 1989 privilegierebbe, per gli iscritti all'ordine degli psicologi, il possesso di una laurea qualsiasi, anche in materia distante da quella relativa allo specifico settore professionale, e svaluterebbe l'esperienza scientifica e professionale dei non laureati.

Il divieto di continuare a svolgere l'attività psicoterapeutica comprimerebbe il diritto al lavoro di quanti, pur non laureati, sono iscritti all'albo degli psicologi, determinando un contrasto, oltre che con l'art. 35, primo comma, anche con l'art. 4, primo comma, della Costituzione, contrasto che, secondo la difesa della parte privata, può essere prospettato senza che ciò comporti un allargamento della questione di legittimità costituzionale, giacché l'art. 4 della Costituzione enuncia un principio poi specificato dall'art. 35.

6. — Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione.

L'Avvocatura ritiene che la posizione differenziata degli psicoterapeuti, nell'ambito della categoria degli psicologi, introdotta dal regime ordinario della legge attraverso la previsione per i primi di titoli e requisiti più severi, attesa la particolare delicatezza dell'attività da essi esercitata, non poteva non riflettersi anche sulla disciplina dettata per il periodo transitorio, che richiede, con la laurea da almeno cinque anni, un requisito di approfondimento e maturazione professionale. Non si tratterebbe di una laurea qualsiasi, ma della laurea in psicologia o in medicina, o quanto meno, di una laurea accompagnata dai requisiti richiesti dall'art. 32 della legge n. 56 del 1989 ai fini dell'iscrizione all'albo degli psicologi.

7.1. — Nel giudizio promosso dal Tribunale di Firenze con la prima delle ordinanze di rimessione hanno depositato memorie, in prossimità dell'udienza, Serena Biagini e l'Associazione unitaria psicologi italiani. La difesa delle parti private afferma che l'art. 35 della legge n. 56 del 1989, imponendo il possesso del diploma di laurea ultraquinquennale, avrebbe scelto requisiti di selezione eterogenei rispetto a quelli previsti dall'art. 3 della stessa legge ed ultronei rispetto alla verifica della necessaria formazione ed esperienza professionale. L'aggravamento recato dalla norma denunciata sarebbe pertanto del tutto estraneo alle finalità della disciplina a regime.

Il riferimento temporale all'anno accademico di conseguimento del diploma, anziché alla data dell'esame di laurea, non escluderebbe l'irragionevolezza della norma, posto che da ciò non deriverebbe comunque una garanzia o la logica presunzione di un'adeguata preparazione.

7.2. — Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, con la quale ribadisce l'eccezione di inammissibilità, dal momento che la ricorrente ha conseguito la laurea in psicologia soltanto dopo l'entrata in vigore della legge n. 56 del 1989 e non ha dimostrato di possedere, a prescindere dalla laurea, gli altri requisiti occorrenti per il riconoscimento dell'attività psicoterapeutica.

8. — Sempre in prossimità dell'udienza la difesa di Annamaria Allegri D'Amico ha depositato una memoria, riaffermando che l'inciso «laureati da almeno cinque anni» si riferisce ad una laurea in qualsiasi disciplina.

L'ammissione all'albo degli psicologi prevista, nel regime transitorio, dall'art. 32, lettera *d*), della legge n. 56 del 1989 sarebbe stata prefigurata con specifico riferimento a quanti svolgevano già da tempo attività professionale nel campo psicoanalitico, che è stato caratterizzato da processi di formazione lunghi, rigorosi e selettivi, sviluppati al di fuori del contesto universitario.

Sarebbe contraddittorio tenere conto di questa particolarità ai fini dell'iscrizione all'albo e precludere poi l'attività psicoterapeutica, il cui esercizio pregresso, oggetto di valutazioni di speciale merito, è stato assunto a titolo per l'iscrizione di diritto all'albo degli psicologi.

Considerato in diritto

1. — Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze, con due ordinanze di analogo contenuto, e dal Tribunale di Milano concernono le norme transitorie della legge 18 febbraio 1989, n. 56, la quale disciplina, con l'ordinamento della professione di psicologo, anche l'esercizio dell'attività psicoterapeutica.

Definita la professione di psicologo (art. 1), che può essere svolta dai laureati in psicologia che abbiano superato l'esame di Stato e siano iscritti nell'albo tenuto dall'ordine professionale (art. 2), contestualmente istituito (art. 5), la legge n. 56 del 1989 riserva l'esercizio dell'attività psicoterapeutica ai soli laureati in medicina e chirurgia o in psicologia che abbiano seguito appositi corsi quadriennali di specializzazione e formazione (art. 3).

Nella prima applicazione della legge sono tuttavia ammessi all'esercizio dell'attività psicoterapeutica gli iscritti all'albo degli psicologi o dei medici «laureati da almeno cinque anni», che siano in possesso di specifici requisiti professionali o scientifici ed abbiano svolto con preminenza e continuità l'attività psicoterapeutica (art. 35).

Tutte le ordinanze considerano il requisito della laurea riferito tanto ai medici che agli psicologi e ritengono che esso costituisca una condizione ulteriore rispetto alla formazione professionale.

Il termine di almeno cinque anni per il possesso della laurea, decorrendo dall'entrata in vigore della nuova disciplina (10 marzo 1989), dipenderebbe, secondo il Tribunale di Firenze, da elementi casuali, quali la data di pubblicazione della legge e l'andamento delle sessioni di laurea nelle università. Il requisito del quinquennio di possesso del titolo di studio sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 35 e 32 della Costituzione, in quanto i laureati da meno di cinque anni potrebbero avere egualmente svolto per oltre un quinquennio attività di psicoterapia, per la quale in precedenza non era richiesta la laurea, e potrebbero avere conseguito la stessa preparazione professionale di chi sia laureato da oltre cinque anni. Nondimeno essi riceverebbero un trattamento ingiustificatamente differenziato, non essendo più ammessi a svolgere attività psicoterapeutica. Inoltre l'impedimento a proseguire nell'esercizio di un'attività legittimamente intrapresa violerebbe il loro diritto al lavoro, mentre sarebbe leso il diritto alla salute dei pazienti, ingiustificatamente costretti ad interrompere una terapia in corso.

Il Tribunale di Milano ritiene che la stessa disposizione, ponendo il requisito della laurea, sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, perché esclude in modo irragionevolmente discriminatorio dall'attività psicoterapeutica coloro che, in base all'art. 32, lettera *d*), della stessa legge, hanno conseguito l'iscrizione all'albo degli psicologi, in prima applicazione della legge, proprio per aver operato per almeno tre anni nelle discipline psicologiche, acquisendo una specifica e riconosciuta formazione. Viene anche prospettata, indicando quale parametro di raffronto l'art. 35 della Costituzione, la lesione del diritto al lavoro di chi, essendo privo di laurea, non può più svolgere l'attività psicoterapeutica, in precedenza esercitata con adeguati riconoscimenti.

2. — Le questioni di legittimità costituzionale, riferite, sia pure con prospettazioni diverse, alla stessa disposizione legislativa, sono connesse; i relativi giudizi possono pertanto essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. — L'eccezione di inammissibilità, proposta dall'Avvocatura dello Stato nei giudizi di legittimità costituzionale promossi dal Tribunale di Firenze e dall'Ordine degli psicologi della Lombardia nel giudizio promosso dal Tribunale di Milano, non può essere accolta.

I giudizi rimettenti motivano adeguatamente in ordine all'applicabilità della disciplina transitoria prevista dalla legge n. 56 del 1989 ai casi sottoposti al loro giudizio ed alla pregiudizialità della soluzione del dubbio di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del processo. Pertanto la motivazione del giudizio di rilevanza e l'ordine di esame delle questioni nel giudizio principale non possono essere oggetto di riesame e sindacato da parte della Corte.

4. — Nel merito le questioni non sono fondate.

Disciplinando per la prima volta l'ordinamento della professione di psicologo, il legislatore ha ritenuto di riservare l'esercizio di tale professione — caratterizzata dall'uso degli strumenti conoscitivi e di intervento per la prevenzione, la diagnosi e le attività di abilitazione — riabilitazione e di sostegno in ambito psicologico — ai laureati in questa disciplina i quali, dopo un tirocinio pratico, abbiano superato l'esame di Stato e siano iscritti all'apposito albo professionale.

La stessa legge disciplina, oltre alle attività proprie dello psicologo, anche l'esercizio dell'attività psicoterapeutica, che non si limita allo studio della condotta, ma provvede al trattamento ed alla cura non farmacologica dei disturbi e richiede una specifica ed ulteriore formazione professionale. Questa attività, considerata di più elevata specializzazione, è riservata ai laureati in psicologia o in medicina e chirurgia che abbiano frequentato, presso scuole universitarie di specializzazione o presso istituti riconosciuti, appositi corsi di durata almeno quadriennale, che prevedano una formazione ed un addestramento particolare in psicoterapia.

Per effetto della scelta legislativa l'attività psicoterapeutica non può più essere svolta liberamente da chiunque, ma diviene una professione che può essere esercitata solo da chi sia in possesso di particolari titoli e requisiti. Lo stesso legislatore ha tuttavia previsto una disciplina transitoria che, nella prima applicazione della legge, consente l'iscrizione all'albo degli psicologi con modalità agevolate (artt. 32, 33 e 34) ed ammette, a determinate condizioni, il riconoscimento dell'attività psicoterapeutica già svolta al fine di consentirne la prosecuzione (art. 35).

In pieno parallelismo con la diversa gradazione, nella disciplina a regime, dei requisiti per l'iscrizione all'albo degli psicologi e per l'attività psicoterapeutica, anche le norme transitorie prevedono per l'ammissione all'esercizio dell'attività psicoterapeutica requisiti ulteriori rispetto a quelli occorrenti per la sola iscrizione all'albo degli psicologi.

L'attività psicoterapeutica, difatti, disciplinata unitariamente tanto per i medici quanto per gli psicologi, richiede una specifica idoneità professionale, che presuppone, tanto in campo medico che psicologico, una specializzazione ed una qualificazione superiori a quelle richieste per l'esercizio della professione di base.

In questo contesto normativo non è irragionevole avere previsto che per svolgere, o continuare a svolgere, l'attività psicoterapeutica gli psicologi debbano possedere, oltre ai requisiti che legittimano l'iscrizione all'albo nella prima applicazione della legge, anche la laurea conseguita da almeno cinque anni.

Se pure fosse corretta l'interpretazione della disposizione denunciata, secondo la quale il diploma di laurea potrebbe essere stato conseguito anche in discipline diverse da quelle che caratterizzano la professione di psicologo, comunque il titolo di studio sarebbe richiesto non irragionevolmente per attestare un livello culturale superiore, quale base considerata indispensabile per la formazione di un *curriculum* scientifico e professionale adeguato.

Una volta ammessa la necessità della laurea per poter esercitare l'attività psicoterapeutica, non è irragionevole che il titolo di studio preceda la maturazione professionale, derivante dall'attività svolta per un adeguato arco di tempo, tanto più se l'esercizio di essa sostituisce la specializzazione, prevista dalla disciplina a regime, che si consegue solo dopo la laurea, mediante corsi di durata quadriennale.

Posta la distinzione tra le attività consentite allo psicologo e quelle riservate allo psicoterapeuta — secondo una diversità di prestazioni la cui legittimità non è stata messa in dubbio — non si può ritenere che determini una discriminazione, o sia irragionevole, che chi è legittimato ad iscriversi all'albo degli psicologi, avendo operato, senza il possesso della laurea, per almeno tre anni nelle discipline psicologiche, non abbia tuttavia titolo per essere ritenuto idoneo anche all'esercizio dell'attività psicoterapeutica, sia pure in precedenza svolta.

5. — La disposizione denunciata non si pone in contrasto neppure con gli altri parametri di valutazione della legittimità costituzionale indicati dalle ordinanze di rimessione, che non possono essere integrati da altri ad opera delle parti private.

L'art. 35 della Costituzione, tutelando il lavoro in tutte le sue forme, non esclude in alcun modo che il legislatore possa disciplinare una professione, riservando ragionevolmente l'esercizio di una determinata attività a chi sia in possesso di specifici requisiti attitudinali, ritenuti necessari per garantire un adeguato livello di capacità tecnica, tanto più se l'attività consiste nella cura della persona e tocca quindi aspetti inerenti alla tutela del diritto alla salute.

La salvaguardia delle posizioni pregresse è inoltre attuata, nel caso della professione di psicologo e dell'attività psicoterapeutica, dalle norme transitorie della legge n. 56 del 1989, che consentono l'iscrizione agevolata all'albo ed il riconoscimento dell'attività psicoterapeutica per chi possieda i titoli di studio ed i requisiti professionali non irragionevolmente stabiliti dal legislatore.

Non può essere infine ravvisata una lesione del diritto alla salute del paziente che veda interrotto il rapporto con lo psicoterapeuta che non abbia i requisiti di idoneità stabiliti per l'esercizio della professione. Una volta ammesso che questa attività può essere riservata, a garanzia di chi si sottopone a terapia, solo a quanti posseggano determinati requisiti, la carenza degli stessi giustifica l'esclusione dall'attività, anche a tutela di chi è curato da un soggetto privo dei titoli professionali dal legislatore ritenuti necessari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudici, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 35 e 32 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze e dal Tribunale di Milano con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C1015

N. 413

Sentenza 20-27 luglio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Collocamento e mobilità - Diritto all'indennità di mobilità - Spettanza - Esclusione per i collocati in mobilità ma non iscritti nelle relative liste per inottemperanza del datore di lavoro della procedura di cui all'art. 4, commi da 2 a 12, della legge n. 223/1991 - Irrilevanza del fatto omissivo del datore di lavoro - Questione eccedente il *thema decidendum* devoluto alla Corte dal giudice rimettente - Non fondatezza.

(Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 7, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 38).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), promosso con ordinanza emessa il 18 maggio 1994 dal Pretore di Lecce nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Cotardo Tiziana ed altre e la Ditta Luel ed altri iscritta al n. 551 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 giugno 1995 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi l'avv. Giuseppe Fabiani per l'INPS e l'avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — In un giudizio promosso da Cotardo Tiziana ed altri (tutti licenziati per cessazione dell'attività aziendale) nei confronti del datore di lavoro, nonché dell'INPS e del Ministero del lavoro, al fine di ottenere l'accertamento del diritto ad essere collocati in mobilità ex art. 24 legge n. 223 del 1991 e la condanna (dell'INPS) al pagamento dell'indennità di mobilità ex art. 7 legge cit., il pretore di Lecce con ordinanza del 18 maggio 1994 ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, legge 23 luglio 1991, n. 223 per sospetta violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione.

Premette il pretore rimettente che la procedura di mobilità, prevista dall'art. 4, commi da 2 a 9, legge cit., che condiziona l'iscrizione nelle liste di mobilità (art. 6 legge cit.) e conseguentemente l'attivazione del trattamento previdenziale costituito dall'indennità di mobilità (art. 7 legge cit.), trovano applicazione anche nel caso di licenziamento collettivo in generale (come espressamente previsto dall'art. 24, comma 1, legge cit., che richiama i commi da 2 a 12 dell'art. 4) ed in particolare di licenziamento collettivo per cessazione di attività (quale nella specie quello intimato ai ricorrenti), in ragione del disposto del secondo comma del cit. art. 24.

In tale ultima fattispecie (licenziamento collettivo, per cessazione di attività), ancorché il necessario previo esperimento della procedura di mobilità si esaurisca in adempimenti soltanto formali [quali la comunicazione alle rappresentanze sindacali e all'Ufficio provinciale del lavoro della volontà di cessare l'attività aziendale (artt. 2 e 4) e la successiva comunicazione dell'esaurita procedura contestualmente all'invio dell'elenco dei lavoratori licenziati all'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione al fine della compilazione della lista dei lavoratori in mobilità] non di meno l'inesistenza o il mancato perfezionamento della procedura di mobilità porta alla mancata iscrizione di un lavoratore licenziato per cessazione di attività nelle liste di collocamento; lo stesso lavoratore, pertanto, anche se in possesso del requisito dell'anzianità aziendale previsto dall'art. 16 della legge n. 223 del 1991, non potrebbe aver diritto all'indennità di mobilità atteso che il cit. art. 7 dispone che i lavoratori hanno diritto a tale prestazione previdenziale se «collocati in mobilità ai sensi dell'art. 4».

È però di dubbia legittimità costituzionale — ritiene il giudice rimettente — una norma che subordini il diritto ad una prestazione previdenziale (indennità di mobilità) al comportamento di un soggetto (datore di lavoro) estraneo al rapporto di natura previdenziale ed indifferente alle conseguenze economiche del suo inadempimento. Quindi l'art. 7, comma 1, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione, nella parte in cui prevede che il diritto all'indennità di mobilità possa spettare soltanto ai lavoratori collocati in mobilità ai sensi dell'art. 4 e non anche a quelli che sarebbero dovuti essere collocati in mobilità, ma che non sono stati iscritti nelle apposite liste, per non avere il datore di lavoro attivato ed esaurito la procedura prevista dall'art. 4, commi da 2 a 12, della legge medesima, nell'ipotesi di licenziamenti collettivi per cessazione di attività.

In particolare sarebbe violato il principio di eguaglianza perché si creano situazioni sperequate nell'ambito dei lavoratori licenziati per lo stesso motivo (cessazione di attività) i quali beneficiano, o meno, della suddetta prestazione previdenziale per il solo fatto che un soggetto, indifferente rispetto ai rapporti che conseguono alla sua condotta, provveda, o meno, al compimento di atti formali, quale appunto è la procedura di mobilità nell'ipotesi di licenziamenti collettivi per cessazione di attività.

Inoltre sarebbe violato anche l'art. 38 della Costituzione (oltre che ancora all'art. 3 della Costituzione) perché non è possibile che una norma faccia discendere il diritto ad una prestazione previdenziale da comportamenti arbitrari di soggetti estranei al rapporto previdenziale.

2. — Si è costituito l'INPS chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata. In particolare la difesa dell'INPS osserva che nel caso di mera cessazione materiale dell'impresa — in cui non è neppure prospettabile alcuna misura di salvaguardia dell'occupazione — la disciplina concernente il collocamento dei lavoratori in mobilità e la conseguente speciale tutela garantita dall'indennità di mobilità appaiono incompatibili, e perciò dovrebbe trovare applicazione in favore dei lavoratori licenziati la diversa disciplina concernente il trattamento ordinario di disoccupazione.

Altre la attribuzione della prestazione di mobilità risulta condizionata non solo dal possesso dei requisiti soggettivi di cui all'art. 16, comma 1, stessa legge, ma anche dal fatto che sia intervenuto un licenziamento legittimo determinato dallo specifico motivo della cessazione dell'attività produttiva, mentre nella specie il licenziamento è stato orale e quindi invalido ed inidoneo a determinare uno stato di disoccupazione giuridicamente rilevante.

Infine rileva la difesa dell'INPS che, ove la mancata attivazione della prestazione previdenziale richiesta sia dipesa da un comportamento omissivo del datore di lavoro, c'è pur sempre a carico di quest'ultimo una ragione di danno risarcibile dei lavoratori licenziati sicché non è configurabile la lamentata discriminazione.

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata. In particolare osserva che nella fattispecie di riduzione dell'attività aziendale, gli adempimenti a carico del datore di lavoro sono ricollegati ad una complessa procedura cui il datore stesso ha interesse; mentre, nella cessazione di attività, tale interesse di mero fatto viene meno e la legge non prevede poteri sostitutivi (dei lavoratori o delle loro associazioni) per l'attivazione di procedure di mobilità. Non di meno si ha che, qualora i lavoratori per negligenza e per colpa del datore non vengono ammessi ai benefici del trattamento di mobilità, sussiste una responsabilità civile risarcitoria di quest'ultimo.

Considerato in diritto

1. — È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale — in riferimento agli art. 3 e 38 della Costituzione — dell'art. 7, comma 1, legge 23 luglio 1991, n. 223 (recante norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro) nella parte in cui prevede che il diritto all'indennità di mobilità possa spettare soltanto ai lavoratori collocati in mobilità ai sensi dell'art. 4 e non anche a quelli che avrebbero dovuto essere collocati in mobilità, ma che non sono stati iscritti nelle relative liste per non avere il datore di lavoro attivato od esaurito la procedura prevista dall'art. 4, commi da 2 a 12, della legge medesima, nell'ipotesi di licenziamenti collettivi per cessazione di attività.

In particolare il giudice rimettente ravvisa la violazione del principio di eguaglianza perché si creano situazioni sperequate nei confronti di lavoratori licenziati per lo stesso motivo (cessazione di attività) i quali beneficiano, o meno, della suddetta prestazione previdenziale per il solo fatto che un soggetto, indifferente rispetto ai rapporti che conseguono alla sua condotta, provveda, o meno, al compimento di atti formali, quale appunto è la procedura di mobilità nell'ipotesi di licenziamenti collettivi per cessazione di attività; ritiene altresì sussistere la violazione dell'art. 38 della Costituzione (oltre che ancora dell'art. 3 della Costituzione) perché non è possibile che una norma faccia discendere il diritto ad una prestazione previdenziale da comportamenti arbitrari di soggetti estranei al rapporto previdenziale.

2. — Vanno pregiudizialmente respinte le eccezioni di difetto di rilevanza sollevate dalla difesa dell'INPS sotto un duplice profilo: da una parte è eccepita l'inapplicabilità della speciale disciplina concernente il collocamento dei lavoratori in mobilità nel caso di cessazione dell'attività aziendale, evenienza questa che renderebbe viceversa applicabile la diversa disciplina del trattamento ordinario di disoccupazione; d'altra parte si deduce che nella specie il licenziamento è inidoneo a determinare un effettivo e giuridicamente rilevante stato di disoccupazione in quanto intimato in forma orale, anziché scritta.

In ordine al primo profilo dell'eccezione è sufficiente considerare che l'applicazione della disciplina concernente la collocazione in mobilità anche nel caso di cessazione dell'attività è testualmente prevista dall'art. 24, n. 2, della citata legge n. 223 del 1991 senza distinzione fra l'una e l'altra ipotesi di cessazione. La premessa interpretativa, orientata in tal senso, dalla quale muove il giudice *a quo* è quindi affatto plausibile e la Corte non ha ragione di discostarsene.

Quanto al secondo rilievo è da ritenere che il giudice *a quo* — nel momento in cui ne dà atto puntualmente e tuttavia ritiene in principio applicabile la disciplina di mobilità — implicitamente aderisce a quella opinione secondo cui né l'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione (U.R.L.M.O.), né la Commissione regionale per l'impiego (C.R.I.) hanno competenza a sindacare la legittimità del licenziamento, che può essere fatta valere solo dal lavoratore senza peraltro che l'eventuale impugnazione impedisca la iscrizione nella lista. D'altra parte non risulta dal testo normativo (art. 4, comma 9) che nella comunicazione dell'elenco dei lavoratori in eccesso alla autorità deputata alla formazione delle liste (U.R.L.M.O. e C.R.I.) debba essere specificata anche la forma del licenziamento.

3. — Nel merito la questione non è fondata.

Va considerato innanzi tutto che la censura del giudice rimettente è centrata esclusivamente sul profilo previdenziale del rapporto. Infatti il mancato esperimento da parte del datore di lavoro della procedura di mobilità e la mancata comunicazione (ad opera del medesimo) dell'elenco dei lavoratori collocati in mobilità all'Ufficio regionale

del lavoro e della massima occupazione e alla Commissione regionale per l'impiego (oltre che alle associazioni di categoria), perché possa essere formata la lista di mobilità di cui all'art. 5, sono (dal giudice rimettente) allegati esclusivamente in quanto (e nella parte in cui) costituiscono impedimento per l'erogazione ai lavoratori licenziati del beneficio dell'indennità di mobilità in base al denunciato art. 7, che, appunto, prevede come requisito soggettivo per la spettanza del beneficio la circostanza che il lavoratore sia stato collocato in mobilità ai sensi dell'art. 4 (oltre ad essere in possesso dei prescritti requisiti di anzianità di servizio).

In relazione alla questione così prospettata si appalesa quindi privo di rilevanza il fatto che sul piano del rapporto di lavoro l'impedimento al beneficio previdenziale possa costituire inadempimento del datore di lavoro, sanzionato dal terzo comma dell'art. 5 con il richiamo della speciale tutela reintegratoria e risarcitoria di cui all'art. 18, legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori).

Ed infatti, ove la preclusione al beneficio suddetto e quindi all'insorgenza di un rapporto obbligatorio tra lavoratore assicurato ed ente previdenziale, fosse effettivamente lesiva — come ritiene il giudice rimettente — vuoi del principio di eguaglianza, vuoi del diritto alla tutela previdenziale, non potrebbe questo *vultus* ritenersi emendato per il sol fatto della mera esperibilità di una tutela risarcitoria per la perdita del posto di lavoro (non essendo in ipotesi possibile quella reintegratoria predicandosi in tesi la completa e totale cessazione dell'attività aziendale) e neppure dalla parallela insorgenza (in ipotesi) di una ragione di danno proprio per la intervenuta perdita della prestazione previdenziale; ciò per l'incomparabilità dell'asserita compensazione in termini sia soggettivi che oggettivi, essendo tale tutela esperibile nei confronti di un altro soggetto (il datore di lavoro invece dell'ente previdenziale) e per un'altra causa (riferibile alla generale responsabilità per inadempimento invece che all'esatto adempimento di un'obbligazione previdenziale). D'altra parte il carattere asseritamente succedaneo di tale tutela risarcitoria — che comunque è mediata da un giudizio che il lavoratore deve promuovere per la condanna del datore di lavoro — può rivelarsi effimero ed inadeguato proprio in caso di totale cessazione dell'attività aziendale, ove questa si accompagni ad una situazione di insolvenza dell'imprenditore; mentre nel caso di licenziamento collettivo la funzione dell'indennità di mobilità è proprio quella di approntare immediatamente al lavoratore rimasto senza posto di lavoro i mezzi di sussistenza nel breve, e talora nel medio, periodo.

La censura va quindi esaminata esclusivamente con riferimento al profilo previdenziale, prescindendo da quali siano le conseguenze a carico del datore di lavoro per l'eventuale sua inadempienza in ordine a comportamenti elevati a presupposto dell'erogazione della prestazione previdenziale.

4. — In questa specifica prospettiva va poi considerato che, coerentemente all'impianto complessivo della nuova disciplina dell'integrazione salariale e dei licenziamenti collettivi, l'art. 7 necessariamente presuppone — perché insorga il diritto del lavoratore alla percezione dell'indennità di mobilità — (non già e non solo il mero stato di sopravvenuta disoccupazione, bensì) l'iscrizione nelle liste di mobilità all'esito della procedura di concertazione sindacale di cui all'art. 4 legge n. 223 del 1991 cit.; iscrizione che — lungi dal costituire un adempimento meramente formale — comporta uno *status* per il lavoratore da cui discendono plurime conseguenze strettamente legate alla percezione della prestazione previdenziale.

Ed infatti da una parte è previsto l'obbligo per i lavoratori in mobilità, iscritti nelle apposite liste, di partecipare ai corsi di qualificazione e di riqualificazione professionale organizzati dalle Regioni e finalizzati ad agevolare il reimpiego dei medesimi (art. 6, comma 2, lett. b, legge n. 223 del 1991). D'altra parte è possibile che tali lavoratori siano chiamati a svolgere la loro attività in opere o servizi di pubblica utilità; utilizzo questo (al quale i lavoratori in mobilità non possono sottrarsi) che è disposto dalla Commissione regionale per l'impiego su richiesta delle amministrazioni pubbliche (quarto comma dell'art. 6 cit.). Inoltre ai lavoratori in mobilità si applica (*ex* art. 8, comma 1, legge n. 223 del 1991 cit.) il diritto di precedenza nell'assunzione ai fini del collocamento ordinario; ciò al fine di facilitare il reimpiego con la conseguenza (per l'ente previdenziale) della più rapida cessazione dell'erogazione dell'indennità di mobilità, che rappresenta per l'ente medesimo un aggravio maggiore dell'indennità di disoccupazione. Il lavoratore è poi cancellato dalla lista di mobilità (e conseguentemente decade dal diritto all'indennità di mobilità) ove tenga determinati comportamenti non collaborativi (perché, in ipotesi, rifiuti di frequentare o non frequenti regolarmente i corsi di formazione suddetti; ovvero non accetti un'offerta di lavoro per mansioni riconducibili a quelle di appartenenza; ovvero non sia disponibile ad essere impiegato in opere o servizi di pubblica utilità; o, infine, non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede dell'INPS del lavoro prestato a tempo parziale o determinato, mantenendo l'iscrizione nella lista). Tali inadempienze comportano la cancellazione dalla lista di mobilità dichiarata dalla Commissione regionale per l'impiego; cancellazione poi che implica, tra l'altro, il venir meno del presupposto della prestazione previdenziale e quindi la sua perdita per il lavoratore non più iscritto. Infine il collocamento in mobilità del lavoratore comporta anche uno speciale onere contributivo a carico del datore di lavoro (art. 5, comma 4, legge n. 223 del 1991).

5. — Con l'iscrizione del lavoratore nella lista di mobilità si radica quindi un complesso di rapporti interconnessi, dei quali quello avente ad oggetto l'erogazione dell'indennità di mobilità costituisce il principale, ma non l'unico; sicché il comportamento inadempiente del datore di lavoro, che abbia ommesso di attivare le procedure sindacali e, all'esito delle stesse, di comunicare all'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione l'elenco dei lavoratori licenziati perché siano iscritti nelle liste di mobilità, incide in realtà sul requisito dell'iscrizione, frustrando l'interesse dei lavoratori a vedersi collocati nelle liste suddette per poter partecipare all'intera disciplina della mobilità ed (in particolare) fruire dell'indennità in questione.

Ma la funzionale connessione tra la percezione della prestazione previdenziale e le ramificate conseguenze discendenti dall'iscrizione nelle liste di mobilità comporta che non sia possibile enucleare la sola indennità di mobilità, disancorandola dall'iscrizione nelle liste suddette e da tutto ciò che dall'inserimento del lavoratore in tale liste consegue, operando una resezione del nesso tra iscrizione ed indennità per agganciare quest'ultima, come richiede il giudice rimettente, soltanto al sopravvenuto stato di disoccupazione con conseguente sostanziale scissione del beneficio dagli oneri. Non sussiste quindi la denunciata disparità di trattamento perché è giustificata la disciplina differenziata in ragione della sussistente ovvero mancante iscrizione del lavoratore nelle liste di mobilità; viceversa, ove fosse possibile accedere all'indennità di mobilità allegando soltanto lo stato di disoccupazione pur in mancanza di iscrizione nelle liste, si avrebbe una inammissibile disparità di trattamento nell'ambito dei percettori del beneficio tra i lavoratori iscritti e quelli non iscritti, giacché solo i primi si troverebbero ad essere soggetti ai (sopra indicati) effetti collaterali conseguenti all'iscrizione e non anche i secondi che iscritti non sarebbero. Né vi è violazione dell'art. 38 della Costituzione sotto il profilo indicato dal giudice rimettente (della perdita per il lavoratore di una prestazione previdenziale a causa di un comportamento arbitrario del datore di lavoro) perché dall'inadempimento di quest'ultimo consegue direttamente la mancata iscrizione (ad iniziativa del medesimo) nella lista e — soltanto in quanto mediata da tale mancanza — discende l'ulteriore conseguenza della non percezione del beneficio.

6. — In tale disamina si esaurisce anche lo scrutinio della questione di costituzionalità, essendo essa posta esclusivamente in termini di censura dell'ineffettibile nesso che lega l'attribuzione dell'indennità di mobilità all'iscrizione delle liste di mobilità; una volta riconosciuta la legittimità di tale necessario collegamento, non può esaminarsi — in quanto eccedente rispetto al *thema decidendum* devoluto a questa Corte dal giudice rimettente — la conformità, o meno, a Costituzione della disciplina (non già del presupposto dell'indennità di mobilità, ma) della stessa iscrizione nelle liste suddette (art. 4 cit.) ove si ritenga che l'iniziativa della comunicazione dell'elenco dei lavoratori collocati in mobilità o destinatari di licenziamento collettivo all'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione sia rimessa esclusivamente al datore di lavoro.

Non sussistendo quindi nella prospettazione risultante dall'ordinanza di rimessione i vizi denunciati la questione di costituzionalità va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dal pretore di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1995.

Il cancelliere: DI PAOLA

N. 414

Sentenza 20-27 luglio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati in genere - Trapianti - Omicidio colposo - Nozione di morte - Criteri di accertamento - Norma incriminatrice - Trattamento sanzionatorio - Cessazione irreversibile di tutte le funzioni dell'encefalo - Morte biologica e morte clinica - Esigenza di unità di definizione - Insussistenza della violazione del principio di stretta legalità - Non fondatezza (C.P., art. 589, in relazione agli artt. 4 della legge 2 dicembre 1975, n. 644, 1 e 2, secondo comma, della legge 29 dicembre 1993, n. 578).

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 589 del codice penale in relazione all'art. 4 della legge 2 dicembre 1975, n. 644 (Disciplina dei prelievi di parti di cadavere a scopo di trapianto terapeutico e norme sul prelievo dell'ipofisi da cadavere a scopo di produzione di estratti per uso terapeutico), e agli artt. 1 e 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 578 (Norme per l'accertamento e la certificazione di morte), promosso con ordinanza emessa il 21 settembre 1994 dal g.i.p. presso la Pretura circondariale di Rovigo nel procedimento penale a carico di Evstifeev Doriano, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 28 giugno 1995 il Giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento penale a carico di Evstifeev Doriano, imputato di omicidio colposo, il GIP presso la Pretura circondariale di Rovigo, con ordinanza emessa l'8 ottobre 1993, aveva sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 589 del codice penale, nella parte in cui il precetto penale di tale norma incriminatrice viene esteso ad una nozione di morte diversa da quella codicistica, e rinvenibile nell'art. 4 della legge 2 dicembre 1975, n. 644. Questa Corte, con ordinanza n. 237 del 1994, ha restituito gli atti al giudice *a quo*, affinché provvedesse al riesame della rilevanza della questione alla stregua dello *ius superveniens* rappresentato dalla legge 29 dicembre 1993, n. 578, recante norme per l'accertamento e la certificazione di morte.

Con ordinanza emessa il 21 settembre 1994 lo stesso giudice *a quo* ha nuovamente rimesso gli atti a questa Corte, osservando che anche alla luce della nuova legge la questione è tuttora rilevante ai fini della decisione.

Invero, l'art. 1 della sopravvenuta legge stabilisce che la morte si identifica con la cessazione irreversibile di tutte le funzioni dell'encefalo, mentre il successivo art. 2, rubricato «Accertamento di morte», pur distinguendo la morte (avvenuta) per arresto cardiocircolatorio dalla morte nei soggetti affetti da lesioni encefaliche, ribadisce che la morte si intende avvenuta quando sono cessate tutte le funzioni dell'encefalo.

Appare pertanto evidente, rileva il giudice *a quo*, che sia la norma di cui all'art. 4 della legge 2 dicembre 1975, n. 644, che quelle di cui agli artt. 1 e 2 della sopravvenuta legge n. 578 del 1993, consentono di pervenire ad un'unica conclusione, e cioè che all'imputato viene addebitato a titolo di reato un fatto diverso da quello previsto dall'originario precetto penale di cui all'art. 589 del codice penale: quest'ultimo, infatti, fa riferimento alla morte naturalisticamente intesa in quanto, fino all'avvenuto prelevamento da parte dei sanitari degli organi della vittima «il suo cuore continuerà a battere, il suo sangue a circolare, ed i suoi polmoni a respirare, sia pure in modo assistito».

In punto di non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo*, nel riportarsi alle argomentazioni già contenute nella prima delle due ordinanze di rimessione, osserva, in particolare, che l'art. 589 del codice penale, interpretato nel senso che il precetto penale in esso contenuto si estende fino a ricomprendere la morte di cui all'art. 4 della legge n. 644 del 1975, implicitamente sostituito dagli artt. 1 e 2 della legge n. 578 del 1993, si pone in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, in quanto l'interpretazione della norma censurata sfocerebbe in un procedimento analogico in *malam partem* non consentito nella materia penale.

2. — Nel giudizio avanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità ovvero per la manifesta infondatezza della questione.

Preliminarmente, osserva l'Avvocatura che il giudice rimettente mira ad ottenere una non consentita pronuncia additiva in materia penale volta ad integrare, nei sensi previsti dall'ordinanza, il precetto penale di cui all'art. 589 del codice penale.

In secondo luogo si tratterebbe di una questione meramente interpretativa della vigente disciplina che, come tale, è rimessa alla prudente valutazione dello stesso giudice *a quo*.

Nel merito, la difesa erariale afferma che la legge, nell'intendere come «morte» la cessazione irreversibile di tutte le funzioni dell'encefalo, ha recepito quanto già autorevolmente sostenuto in dottrina, secondo la quale la nozione di morte è unica e consiste nell'arresto di ogni attività del sistema nervoso, mentre i concetti di morte «cerebrale», «cardiaca» o «respiratoria» (art. 2, primo e secondo comma, della legge n. 578 del 1993) si riferiscono esclusivamente ai modi di accertamento del momento finale della vita.

Considerato in diritto

1. — Con l'ordinanza di rimessione, che ha dato luogo alla restituzione degli atti da parte di questa Corte mediante ordinanza n. 237 del 1994, il giudice rimettente, nella prospettiva che l'imputato potrebbe essere condannato per omicidio colposo pur non avendo causato la situazione che il legislatore del 1930 aveva inteso come «morte», sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 589 del codice penale denunziando: a) violazione del principio di divieto di analogia in *malam partem*; b) irragionevole assoggettamento di fatti diversi alla medesima sanzione o applicazione di norme diverse allo stesso evento letale; c) violazione del principio della personalità della responsabilità penale, dovendosi addebitare ad un soggetto un evento dipendente da fatto altrui (in particolare, dei medici espiantanti).

Con altra ordinanza di rimessione, lo stesso g.i.p. presso il Tribunale di Rovigo, nel ritenere persistente, anche alla luce della recente disciplina, la rilevanza della stessa questione e confermando, sintetizzandoli, i motivi di legittimità costituzionale precedentemente esposti, osserva che la norma incriminatrice (art. 589 del codice penale) punisce il delitto di omicidio colposo con riferimento ad una nozione di morte che, secondo la conoscenza e la volontà del legislatore del 1930, corrisponde ad una concezione di ordine naturalistico, in quanto connessa al concorso della cessazione delle tre funzioni superiori (cardiaca, respiratoria e cerebrale). Oggi, invece, essendo possibile, in forza di sofisticate tecniche di rianimazione, protrarre notevolmente la circolazione sanguigna, il battito cardiaco e la respirazione, la diversa nozione di morte sarebbe identificata dalla legge 29 dicembre 1993, n. 578, solo nell'irreversibile venir meno delle funzioni cerebrali, ancorché sia ancora in atto la circolazione sanguigna, il cuore continui a battere e non sia cessata la respirazione.

Ciò posto, il giudice rimettente, considerato che «vi è la prova in atti che la vittima dell'incidente stradale, nel momento in cui furono prelevati gli organi, dal punto di vista naturalistico nel senso sopra chiarito era ancora viva», rileva che, per collegare l'evento morte al comportamento del conducente del veicolo e non alla cessazione delle pratiche di rianimazione ed all'espianto degli organi, occorrerebbe dilatare, mediante un non consentito procedimento analogico, il precetto della norma incriminatrice, riferentesi alla morte naturalisticamente intesa, fino a ricomprendervi il diverso fatto di «morte cerebrale». Da ciò deriverebbero ulteriori conseguenze relative all'identificazione dei soggetti che hanno posto in essere l'effettiva causa dell'evento letale diversamente concepito, peraltro con disparità di trattamento nei vari casi di morte. Il che per il giudice *a quo* determinerebbe l'illegittimità costituzionale del citato art. 589 del codice penale in relazione sia all'art. 4 della legge 2 dicembre 1975, n. 644, che agli artt. 1 e 2 della legge n. 578 del 1993.

2. — La questione è infondata.

Va anzitutto esaminato se nella specie si verifichi la denunziata ipotesi di applicazione analogica di una norma in materia penale, con violazione del principio di stretta legalità.

Il problema giuridico che è alla base dell'ordinanza di rimessione attiene alla presunta illegittimità della estensione della stessa norma incriminatrice ad un diverso fatto previsto da norme successive, in quanto l'art. 589 del codice penale, nel prevedere la responsabilità di chi «cagiona per colpa la morte di un uomo» farebbe riferimento a quella determinata nozione di morte che la scienza medica riteneva valida al momento dell'emanazione della norma stessa e ai metodi di accertamento previsti dal regolamento di polizia mortuaria allora vigente.

Devono in proposito premettersi alcuni principi relativi al noto fenomeno della descrizione della fattispecie penale mediante ricorso ad elementi (scientifici, etici, di fatto o di linguaggio comune), nonché a nozioni proprie di discipline giuridiche non penali.

Si ritiene in queste ipotesi che il rinvio, anche implicito, ad altre fonti o ad esterni contrassegni naturalistici non violi il principio di legalità della norma penale — ancorché si sia verificato mutamento di quelle fonti e di quei contrassegni rispetto al momento in cui la legge penale fu emanata — una volta che la reale situazione non si sia alterata sostanzialmente, essendo invece rimasto fermo lo stesso contenuto significativo dell'espressione usata per indicare gli estremi costitutivi delle fattispecie ed il disvalore della figura criminosa. In tal caso l'evolversi delle fonti di rinvio viene utilizzato mediante interpretazione logico-sistemica, assiologica e per il principio dell'unità dell'ordinamento, non in via analogica, come sostiene il giudice *a quo*.

3. — In materia è appunto sopravvenuta l'opportunità di indicare legislativamente il concetto di morte ed i metodi di accertamento, con la conseguenziale chiarificazione del senso della originaria norma incriminatrice. Se invero nel 1930 il legislatore non aveva sentito l'esigenza di precisare la nozione di morte, rimettendosi agli orientamenti della scienza medica, in base alla quale furono stabiliti (mediante il regolamento di polizia mortuaria) i criteri da seguire prima della chiusura dei cadaveri, il successivo sviluppo delle conoscenze scientifiche e dei perfezionamenti tecnologici, anche in relazione alle misure di rianimazione e di realizzazione dei trapianti di organi vascolarizzati, ha posto la necessità per il diritto di riconsiderare quei dati scientifici ed operare delle scelte, introducendo per via legislativa una nozione di morte ed ampliando i criteri per il suo accertamento.

Come è noto, la cessazione della vita della persona umana è un fenomeno graduale che passa da una situazione relativa all'«individuo» (cessazione reversibile, e poi irreversibile, delle funzioni superiori del cuore, della respirazione, del cervello) ad una situazione di cessazione assoluta di vita di tutto l'«organismo». Mentre questa seconda situazione (c.d. biologica) costituisce un dato finale ed obiettivo, la prima (c.d. morte clinica) mette delle opzioni del legislatore che tengano conto, per un verso, della certezza del processo irreversibile dell'estinzione della vita e, per altro, della tempestività dell'accertamento, tale da non pregiudicare l'utilizzabilità degli organi da trapiantare. In realtà, il problema di determinare quale sia il momento decisivo per ritenere, a tutti gli effetti, estinta la persona umana, costituisce oggetto della attenta valutazione del legislatore, il quale è chiamato a ponderare, all'interno di una logica di prudente apprezzamento, non solo i dati della scienza medica, ma anche il complesso quadro dei valori di riferimento, in sintonia altresì con le altre norme dell'ordinamento, nonché con i principi deontologici e l'espressione del comune sentire.

4. — Allo stato attuale della scienza e del prevalente pensiero, può dirsi che la recente legge n. 578 del 1993, nel riflettere i progressi scientifici ed al fine di conseguire risultati di solidarietà sociale ed esigenze di fondamentale giustizia (rispetto della vita, unicità del concetto di decesso, certezza della irreversibilità di estinzione della persona), non si ponga in contrasto con norme e principi costituzionali per quanto concerne il circoscritto oggetto del presente giudizio, attinente alla chiarificazione della nozione di morte e l'indicazione dei criteri di accertamento della stessa.

In particolare, è sufficiente accennare che l'art. 1 della legge identifica l'unico concetto di morte nella «cessazione irreversibile di tutte le funzioni dell'encefalo», e i successivi articoli indicano i metodi di accertamento, anche distinguendo fra le diverse cause patologiche: sempre, tuttavia, nell'ipotesi che le stesse siano tali da comportare la predetta cessazione. Si ritiene invero che, estinguendosi irreversibilmente ogni funzionalità del «tronco cerebrale», si determina la disgregazione di quella unitarietà organica che distingue la persona da un insieme di parti anatomiche, ancorché singolarmente vitali. Il successivo regolamento (emanato con d.m. 22 agosto 1994, n. 582) precisa ulteriormente le moderne modalità dell'accertamento.

Nel ricondurre quindi ad unità la definizione della morte, in cui confluiscano i vari tipi di accertamento, il legislatore ha inteso superare i dubbi circa sostanziali discriminazioni, fornendo normativamente il significato attuale che, a tutti gli effetti giuridici, assume nel nostro ordinamento il termine fattuale «morte», di cui all'art. 589 del codice penale.

Queste non irragionevoli opzioni legislative, sia pure esterne alla disposizione contenuta nel codice penale e successive alla emanazione dello stesso, devono pertanto essere qualificate come facenti parte della descrizione del fatto (evento morte), senza che ciò dia luogo ad alcuna violazione del principio di stretta legalità di cui all'art. 25 della Costituzione.

Le precedenti considerazioni valgono ad escludere anche le lamentate violazioni degli artt. 3 e 27 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 589 del codice penale, in relazione agli artt. 4 della legge 2 dicembre 1975, n. 644 (Disciplina dei prelievi di parti di cadavere a scopo di trapianto terapeutico e norme sul prelievo dell'ipofisi da cadavere a scopo di produzione di estratti per uso terapeutico), 1 e 2, secondo comma, della legge 29 dicembre 1993, n. 578 (Norme per l'accertamento e la certificazione di morte), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, dal g.i.p. presso la Pretura circondariale di Rovigo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C1017

N. 415

Sentenza 21-28 luglio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Corte dei conti - Procedimenti contenziosi - Norme e termini della procedura civile - Applicazione - Omesso rinvio alle disposizioni del codice penale sullo spostamento della competenza territoriale per i procedimenti a carico di magistrati - Difetto dei presupposti processuali per l'instaurazione di un giudizio incidentale di legittimità costituzionale - Procuratore regionale - Giudice inibito a sollevare questione di legittimità costituzionale - Inammissibilità.

(R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 26).

(Cost., artt. 3, 24 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), promosso con ordinanza emessa il 7 novembre 1994 dal sostituto procuratore generale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana nel procedimento nei confronti di Gaspare Sammaritano ed altri, iscritta al n. 792 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 12 luglio 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa il 7 novembre 1994, il sostituto procuratore generale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), che prevede che nei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano, in quanto applicabili, le norme ed i termini della procedura civile. Questa disposizione è denunciata nella parte in cui non rinvia alle disposizioni del codice di procedura penale sullo spostamento della competenza territoriale per i procedimenti a carico di magistrati.

Al termine dell'attività istruttoria svolta ai fini di un giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti di un magistrato in servizio presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana, il sostituto procuratore generale, dopo aver dato al magistrato comunicazione dell'iniziativa in corso, dovendo provvedere all'archiviazione, ritiene che questa determinazione dovrebbe essere attribuita ad un ufficio diverso, così come prevede l'art. 11 del codice di procedura penale per la competenza territoriale nei procedimenti riguardanti magistrati che esercitano le funzioni nello stesso distretto.

Il sostituto procuratore generale premette di essere autorità giurisdizionale legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale ed a trasmettere gli atti alla Corte. Nell'attività preliminare ai fini del promovimento di un giudizio di responsabilità amministrativa, il pubblico ministero eserciterebbe poteri istruttori ed inquisitori. L'invio al presunto responsabile del danno a depositare le proprie deduzioni ed eventuali documenti — previsto dall'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 14 gennaio 1994, n. 19 — determinerebbe l'avvio del procedimento, rispetto al quale l'archiviazione del pubblico ministero, pur in assenza della esplicita previsione normativa di tale potere, sarebbe assimilabile al proscioglimento deciso in sede penale.

Il pubblico ministero ritiene che lo spostamento della competenza territoriale per i procedimenti in cui siano coinvolti magistrati — previsto non dal codice di procedura civile, che disciplina solo l'astensione e la ricusazione del giudice, ma da quello di procedura penale — risponda all'esigenza di tutela di valori costituzionali, quali l'eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge (art. 3 della Costituzione), l'effettività del diritto di difesa (art. 24 della Costituzione), l'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), considerata comprensiva anche dell'amministrazione della giustizia.

L'eguaglianza davanti alla legge richiederebbe un giudizio obiettivo e sganciato da ogni influenza, che può derivare dall'essere il magistrato sottoposto a giudizio in una posizione differenziata nei confronti dell'organo chiamato a giudicare. Inoltre verrebbero trattate in modo difforme le situazioni, ritenute sostanzialmente identiche, di magistrati ordinari nel processo penale e dei magistrati contabili nel giudizio di responsabilità amministrativa.

Il diritto di difesa richiederebbe a sua volta un contesto estraneo ad ogni condizionamento che possa provenire da fattori ambientali.

Infine una disposizione che tocca l'immagine di terzietà del giudice violerebbe il principio di imparzialità ledendo il prestigio della funzione giurisdizionale.

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

Pur manifestando perplessità sulla legittimazione del pubblico ministero a sollevare questione di legittimità costituzionale, l'Avvocatura si rimette alle valutazioni della Corte in ordine all'ammissibilità della questione.

Nel merito l'Avvocatura rileva che i dubbi di legittimità costituzionale muovono dall'equiparazione tra procedimento penale e giudizio di responsabilità amministrativa, mentre quest'ultimo, pur promosso dal pubblico ministero, ha carattere sostanzialmente civilistico, di risarcimento del danno.

Negata la stessa possibilità di porre a raffronto processo penale e processo contabile, non sussisterebbe la lesione dei principi costituzionali indicati dall'ordinanza di rimessione.

Considerato in diritto

1. — Il dubbio di legittimità costituzionale riguarda l'art. 26 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, che, nel contesto del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, rinvia, per i procedimenti contenziosi, alle norme ed ai termini della procedura civile, in quanto applicabili e non modificati dal regolamento stesso.

Il sostituto procuratore generale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana ritiene che questa disposizione sia in contrasto con gli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, nella parte in cui non rinvia, per i giudizi di responsabilità amministrativa o contabile a carico di magistrati, alla disciplina del processo penale, che prevede la competenza territoriale di un ufficio giudiziario diverso da quello nel quale i magistrati stessi esercitano, o hanno esercitato, le proprie funzioni (art. 11 del codice di procedura penale).

Il sostituto procuratore generale si ritiene legittimato a sollevare, nell'esercizio delle funzioni di pubblico ministero nella fase istruttoria di un giudizio di responsabilità per danni, una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, considerando il provvedimento di archiviazione da lui emesso assimilabile al proscioglimento pronunciato dal giudice penale in sede di udienza preliminare. La norma denunciata violerebbe il principio di eguaglianza davanti alla legge, essendo il provvedimento adottato nell'ambito della stessa competenza territoriale dell'ufficio giudiziario presso il quale il magistrato interessato era all'epoca dei fatti, o è in atto, incardinato, senza che sia prevista, così come avviene invece per il processo penale, l'attribuzione della competenza ad altro ufficio. Il mancato spostamento della competenza lederebbe, inoltre, il diritto di difesa, che si esplica liberamente solo in un contesto sicuramente privo di condizionamenti ambientali. Infine pronunciarsi su di un magistrato che presta, o ha prestato, servizio presso lo stesso ufficio inciderebbe sull'immagine di terzietà del giudice, in violazione del principio di imparzialità dell'amministrazione, che l'ordinanza di rimessione considera immanente anche all'organizzazione giudiziaria.

2. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal pubblico ministero, è inammissibile.

I presupposti processuali previsti dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 per dare ingresso ad un giudizio incidentale di legittimità costituzionale richiedono che la questione sia sollevata da un'autorità giurisdizionale nel corso di un giudizio. È sempre necessario che vi sia un giudice il quale ritenga di dover applicare la norma, della cui legittimità costituzionale dubita, per definire, nell'esercizio del proprio potere di decisione, il giudizio del quale è investito.

Si tratta di requisiti e presupposti che non ricorrono per l'ufficio del procuratore regionale della Corte dei conti e che non possono essere riferiti all'attività da questo svolta ai fini del promovimento di un giudizio di responsabilità per danni cagionati da funzionari pubblici allo Stato.

La giurisprudenza costituzionale ha sempre affermato, sin dalle più remote decisioni (sentenze nn. 40, 41 e 42 del 1963), che nel sistema che caratterizza il procedimento incidentale di legittimità costituzionale sia il pubblico ministero che le parti private possono prospettare questioni di legittimità costituzionale, ma che spetta esclusivamente all'autorità giurisdizionale davanti a cui pende il giudizio valutarne la rilevanza rispetto alla decisione della causa e la non manifesta infondatezza, per disporre la trasmissione a questa Corte. Si tratta sempre di una funzione attribuita al giudice chiamato a pronunciarsi sulla causa. Il pubblico ministero, che ha una sua propria e distinta configurazione ordinamentale, ha il potere di esercitare l'azione ma non di emettere provvedimenti decisori: non può quindi sostituirsi all'autorità giurisdizionale e di conseguenza non è legittimato a promuovere il giudizio di legittimità davanti a questa Corte (tra le molte, ordinanze n. 249 del 1990, n. 285 del 1989 e n. 163 del 1981).

Questa impostazione vale anche per i giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, nei quali il giudice è investito della causa mediante l'atto di citazione a comparire o per i provvedimenti cautelari che possono precedere tale atto. Il pubblico ministero mantiene la caratteristica di ufficio che promuove l'azione. L'attività anteriore alla citazione è preordinata all'eventuale instaurazione del giudizio ma non assume carattere decisivo, anche quando si concluda con un'archiviazione. Questo atto, rimesso alla determinazione propria della parte pubblica che ritenga di non dover promuovere l'azione, non ha natura di pronuncia giurisdizionale, ma chiude un'attività istruttoria diretta a verificare se sussistano le condizioni per iniziare utilmente un giudizio di responsabilità, senza che con l'archiviazione si formi giudicato o che ne derivi in alcun modo un vincolo per lo stesso ufficio del pubblico ministero.

Questo sistema non è stato modificato, nella sua impostazione di fondo, dalle disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, dettate con il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 14 gennaio 1994, n. 19. Le nuove norme prevedono che, nei giudizi di responsabilità, il procuratore regionale, prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, inviti il presunto responsabile del danno, che ha la facoltà di farsi sentire personalmente, a depositare deduzioni e documenti (art. 5). Ma non ne risultano alterati i caratteri propri dell'attività del pubblico ministero, né vengono attribuiti a questo ufficio poteri decisori che caratterizzano la giurisdizione, affidati anche in questa fase, in caso di richiesta di provvedimenti cautelari, al giudice competente a conoscere il merito del giudizio.

L'attività, anche istruttoria, del procuratore regionale rimane, pertanto, preordinata all'assunzione delle determinazioni ai fini dell'esercizio dell'azione e del promovimento del giudizio.

Non si è, quindi, in presenza di un giudice che possa direttamente sollevare questione di legittimità costituzionale, in relazione ad un giudizio rimesso alla propria competenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 97 della Costituzione, dal Sostituto procuratore generale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C1018

N. 417

Sentenza 21-28 luglio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Abusivismo - Assetto del territorio - Alterazione - Divieto - Efficacia non oltre il termine di cinque anni - Omessa previsione - Richiamo alla sentenza n. 151/1986 della Corte - Ragionevolezza - Salvaguardia approntata nelle more della predisposizione dei piani regionali - Notificazione degli elenchi dei beni come per bellezze individue - Bellezze di insieme - Omessa previsione - Ragionevolezza - Discrezionalità legislativa - Nu fondatezza.

(D.-L. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1-*quinquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431; legge 29 giugno 1939, n. 1497, artt. 2 e 4).

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 e degli artt. 2 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), promossi con tre ordinanze emesse il 2 giugno 1993, il 1° dicembre 1993 ed il 23 febbraio 1994 dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, iscritte rispettivamente ai nn. 221, 454 e 586 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nelle *Gazzette Ufficiali* della Repubblica nn. 19, 35 e 41, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visti gli atti di costituzione di Tafuri Mario ed altro e della s.r.l. FADIM, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 1995 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi gli avvocati Giuseppe Guarino per la s.r.l. FADIM e Lucio Ghia per Tafuri Mario ed altro, e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

I. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania — nel corso di un giudizio avente ad oggetto, tra l'altro, l'annullamento di varie concessioni edilizie — ha sollevato un triplice ordine di questioni e precisamente:

a) questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 42, commi secondo e terzo, e 97, della Costituzione, dell'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nella parte in cui non prevede che il divieto di ogni modificazione dell'assetto del territorio e di ogni opera edilizia, comportante alterazione dello stato dei luoghi e dell'aspetto esteriore degli edifici, sia efficace non oltre il termine di cinque anni, previsto per l'applicazione del divieto di inedificabilità dall'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, ovvero non oltre il termine del 31 dicembre 1986 sancito per l'approvazione da parte delle regioni dei piani di cui all'art. 1-*bis* dello stesso d.-l. n. 312 del 1985;

b) questione di legittimità costituzionale del succitato art. 1-*quinquies*, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il divieto, ivi disposto per le aree e i beni individuati ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, si riferisce ai provvedimenti notificati secondo le procedure previste dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 e dal relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357;

c) questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, degli artt. 2 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, nella parte in cui non dispongono la notificazione degli elenchi di cui ai numeri 3 e 4 dell'art. 1 della stessa legge, ai proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, degli immobili, alla stregua di quanto previsto dal successivo art. 6 per gli elenchi delle cose di cui ai numeri 1 e 2 del medesimo art. 1.

I.1. — In ordine alla prima delle questioni sollevate — concernente la legge n. 431 del 1985 nella parte in cui prevede che il divieto di immodificabilità delle aree — individuate *ex* artt. 1-*ter* e 1-*quinquies* aggiunti al d.-l. n. 312 del 1985 — è imposto senza un predeterminato limite temporale, laddove l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 statuisce la decadenza dei vincoli di inedificabilità decorsi cinque anni — il giudice *a quo* sospetta la violazione degli artt. 3 e 42 della Costituzione.

In particolare il Tribunale amministrativo regionale remittente, premesso che l'orientamento giurisprudenziale prevalente è nel senso di ritenere che il regime di immodificabilità assoluta dello stato dei luoghi è destinato a permanere fino all'effettiva adozione dei piani da parte della regione, ovvero, da parte dell'autorità ministeriale e che detto orientamento, cui ritiene di uniformarsi, assume i connotati del diritto vivente, dubita che il quadro «normativo così emergente si palesi conforme ai principi ed ai precetti della Costituzione».

Ciò posto il remittente denuncia il contrasto della norma censurata con l'art. 3 della Costituzione in quanto vi sarebbe una disparità di trattamento tra soggetti proprietari di beni ubicati in regioni nelle quali si è provveduto all'approvazione dei piani e soggetti proprietari di beni ubicati in regioni nelle quali tanto l'autorità regionale, quanto quella statale in via sostitutiva rimangono «inadempianti ben dopo la scadenza fissata dal legislatore».

I.2. — In ordine al contrasto con l'art. 42 della Costituzione, il Tribunale amministrativo regionale remittente richiama la giurisprudenza di questa Corte con la quale è stata ritenuta la «natura sostanzialmente espropriativa» delle limitazioni che incidono sul godimento dei beni in misura da determinare uno svuotamento delle attribuzioni connaturali al diritto di proprietà (sentenza n. 55 del 1968).

Ad avviso del giudice *a quo* la salvaguardia *ex lege* posta dall'art. 1-*quinquies* censurato introdurrebbe sullo *ius aedificandi* «un vincolo assoluto di portata analoga...», quanto agli effetti, a quello che si instaura allorché la normativa urbanistica condiziona «l'utilizzazione edilizia dei suoli al preventivo perfezionamento di una pianificazione attuativa».

Per di più, la detta misura interdittiva non si riferirebbe «ad una intera categoria di beni, né interesserebbe la "generalità dei soggetti", bensì inciderebbe a titolo individuale su determinate, per quanto vaste, aree territoriali» sicché non sarebbe possibile affermare che si tratti di limitazioni tipiche del regime di appartenenza «regolante tutti i beni rientranti in una speciale categoria». La detta misura di salvaguardia sarebbe, infatti, finalizzata alla formazione di una strumentazione di cui viene riconosciuto il carattere urbanistico, nonostante la particolare «valenza ambientale» della stessa.

Ora, secondo l'ordinanza di remissione, detti vincoli sono compatibili con i principi di cui agli artt. 3 e 42 della Costituzione «solo» e a condizione che siano stabiliti termini ragionevoli, per la operatività del divieto, scaduti i quali scatterebbe la decadenza dei vincoli stessi. Il che indurrebbe a ritenere tuttora vigente l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 nella parte in cui stabilisce un limite quinquennale alle disposizioni degli strumenti urbanistici generali, comunque comportanti vincoli di inedificabilità.

Si osserva, altresì, che l'esigenza sottolineata da questa Corte con sentenza n. 141 del 1992 di «delimitare nel tempo l'esercizio della potestà espropriativa nell'ipotesi che la dichiarazione di pubblica utilità sia contenuta direttamente nella legge» sarebbe applicabile, altresì, nel caso di specie, in cui pur non essendo l'imposizione dei vincoli preordinata alla «espropriazione in senso stretto», essa sarebbe, tuttavia, tale da «comportare uguale sacrificio per le posizioni soggettive interessate». Infine — secondo il giudice *a quo* — il divieto assoluto di immodificabilità quale effetto prodotto dai decreti di cui agli artt. 1-ter e 1-quinquies della c.d. legge Galasso, non potrebbe essere considerato come una «limitazione intrinseca alla natura dei beni» in quanto esulerebbe «dal regime di regolamentazione degli stessi» (nel senso che il vincolo prodotto dalla declaratoria del pregio ambientale resta relativo, in quanto la inedificabilità sarebbe pur sempre conseguenza dell'eventuale diniego di autorizzazione previo specifico accertamento e apposite valutazioni) configurandosi, per contro, come «misura di tipo cautelare, come tale necessariamente e tipicamente temporanea».

Infine la immodificabilità del territorio comporterebbe la paralisi dell'edilizia privata con blocco degli investimenti e dell'occupazione (art. 41 della Costituzione) nonché dell'edilizia residenziale pubblica che verrebbe a pregiudicare l'accesso dei cittadini alla proprietà dell'abitazione (art. 47 della Costituzione).

1.3. — Da ultimo si rileva che la indeterminatezza coniugata con l'assolutezza del divieto contrasterebbe, altresì, con il principio di buon andamento dell'amministrazione posto dall'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto si verrebbe a determinare, di fatto ad arbitrio delle autorità amministrative, una indefinita compressione di vari interessi economici e sociali e ciò non già a causa di una responsabile, ponderata e trasparente composizione di tutti gli interessi in gioco, bensì per effetto della mera inerzia dell'amministrazione stessa.

Sul piano della rilevanza si afferma che la illegittimità della norma censurata determinerebbe l'infondatezza delle doglianze dei ricorrenti riguardanti l'inosservanza di un vincolo assoluto di immodificabilità dei luoghi.

2. — Sotto altro profilo, viene, inoltre, sollevata questione dell'art. 1-quinquies succitato nella parte in cui non prevede la notificazione ai proprietari interessati dei decreti adottati ai sensi dell'art. 2 del d.m. 21 settembre 1984 per violazione degli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione.

Al riguardo si rileva che ciò introdurrebbe una irrazionale disparità di trattamento con quanto disposto dall'art. 1-ter del d.l. n. 312 del 1985 il quale, invece, prescriverebbe la notificazione dei provvedimenti regionali recanti l'individuazione di aree assoggettate a misure di salvaguardia, fino all'adozione dei piani di cui all'art. 1-bis aggiunto dalla suindicata legge n. 431 del 1985.

Si osserva, altresì, che l'art. 2, secondo comma, del d.m. 21 settembre 1984, prevede che i decreti adottati ai sensi del primo comma vengano comunque pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

Tanto premesso — il Collegio remittente — sottolinea che il d.m. 28 marzo 1985, concernente le aree oggetto del giudizio, ha per oggetto «bellezze di insieme», assoggettate in quanto tali alle forme di pubblicità sancite nell'art. 4 della legge n. 1497 del 1939.

Atteso che l'art. 1-ter citato prevede per i provvedimenti regionali unicamente la notificazione si verrebbe, secondo l'ordinanza di rinvio, a determinare una disparità di trattamento tra soggetti titolari di diritti su beni assoggettati a vincolo con i decreti di cui all'art. 1-quinquies pure citato e anteriori alla legge n. 431 del 1985, e soggetti titolari di beni individuati ai sensi dell'art. 1-ter della stessa legge, i quali si avvantaggerebbero di mezzi specifici di conoscenza aventi

più elevate probabilità di cognizione degli atti costitutivi del vincolo. Ulteriori profili di illegittimità dell'art. 1-*quinquies* sarebbero individuabili anche con riferimento agli artt. 24 della Costituzione, in quanto l'inserzione nella *Gazzetta Ufficiale* non sarebbe adeguata a soddisfare l'esigenza di effettiva conoscibilità dell'atto ai fini dell'esercizio del diritto di difesa, laddove non si evidenzino speciali ragioni per derogare al principio della notificazione nelle forme ordinarie, e 97 della Costituzione, atteso che i principi di buon andamento ed imparzialità verrebbero vulnerati dalla discriminazione relativa alle forme di cognizione degli atti del procedimento e dalle minori garanzie connesse alla inadeguatezza della pubblicazione rispetto a quello della notifica individuale.

2.1. — Detti profili di illegittimità costituzionale sarebbero riferibili anche all'art. 4 della legge n. 1497 del 1939 nella parte in cui non dispone la notificazione degli elenchi di cui ai numeri 3 e 4 dell'art. 1 ai proprietari, possessori, detentori, a qualsiasi titolo degli immobili, alla stregua di quanto disposto dal successivo art. 6 per gli elenchi delle cose di cui ai numeri 1 e 2 dell'art. 1.

Analoghe censure varrebbero anche per l'art. 2 della legge n. 1497 del 1939 in quanto, per costante giurisprudenza, l'efficacia del vincolo sarebbe anticipata al momento della pubblicazione, nell'albo dei comuni interessati, dell'elenco all'uopo predisposto.

Dette questioni, sarebbero, altresì, rilevanti in quanto la mancata notificazione alla società controinteressata di provvedimenti costitutivi del vincolo — incontestata, nel giudizio *a quo* — renderebbe inapplicabile il divieto di inedificabilità.

3. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le proposte questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

Quanto alla questione concernente il termine di efficacia delle misure di salvaguardia di cui all'art. 1-*quinquies*, si osserva che la stessa si sostanzierebbe in una richiesta di pronuncia additiva, volta ad introdurre un termine di decadenza delle anzidette misure.

La questione così proposta, sarebbe, pertanto, inammissibile anche perché la fissazione di detto termine non risulterebbe in modo certo ed inequivoco dal contesto normativo, implicando anzi una scelta discrezionale. D'altro canto, si aggiunge che: *a*) il termine (ordinatorio) del 31 dicembre 1986 non sarebbe utilizzabile come termine di decadenza delle misure di tutela, anche in considerazione della necessità di tenere conto dell'eventuale intervento sostitutivo dello Stato; *b*) che il termine quinquennale sarebbe un termine legislativamente previsto per i vincoli urbanistici e pertanto non automaticamente estensibile alla tutela ambientale.

Ciò premesso, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato la questione sarebbe comunque infondata con riferimento ad entrambi i parametri costituzionali indicati (artt. 3 e 42 della Costituzione).

3.1. — In ordine all'art. 3 della Costituzione si rileva che la diversità di trattamento prospettata in ordinanza non sarebbe imputabile al dato normativo, configurandosi, invece, come risultato delle vicende applicative della legge ovvero di un illegittimo ritardo applicativo nei cui confronti l'ordinamento fornirebbe appropriati rimedi di tutela giurisdizionale.

Quanto all'art. 42 della Costituzione l'Avvocatura contesta la pertinenza del riferimento alla sentenza di questa Corte n. 55 del 1968 sottolineando che, al contrario, la stessa Corte con la coeva sentenza n. 56 del 1968 ha dato un esito del tutto opposto alla questione della indennizzabilità dei vincoli non urbanistici, imposti per ragioni di protezione paesistica in base alla legge n. 1497 del 1939. Si rileva, altresì, che l'art. 1-*quinquies* della legge n. 431 del 1985 nel recuperare gli effetti delle misure provvisorie di tutela imposte con decreti ministeriali adottati e pubblicati prima della legge n. 431 del 1985, non ha sottratto detti decreti al controllo di legittimità del giudice amministrativo, in particolare per eventuali vizi funzionali relativi alla necessità delle misure adottate per garantire la conservazione dei valori ambientali fino alla definitiva disciplina pianificatoria.

3.2. — Del pari infondata sarebbe la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 1497 del 1939.

Secondo l'Avvocatura il diverso regime di comunicazione degli atti impositivi dei vincoli di bellezze naturali a seconda che si tratti di «bellezze di insieme» (art. 4: pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*) o di «bellezze individue» (art. 6: notificazione) troverebbe adeguata e razionale giustificazione nella diversa struttura delle due categorie di beni ambientali.

Le bellezze individue consisterebbero in beni immobili (art. 1 numeri 1 e 2) mentre le bellezze di insieme costituirebbero degli ambiti territoriali, spesso di vaste dimensioni (vaste località: art. 5) e ciò giustificerebbe la scelta discrezionale del legislatore in ordine al mezzo partecipativo appropriato.

Conseguentemente l'art. 1-*quinquies* non potrebbe essere censurato per avere effettuato il recupero legislativo di provvedimenti aventi ad oggetto bellezze di insieme per le quali sarebbe stato, per l'appunto, scelto il mezzo partecipativo previsto per tale categoria dalle norme applicabili al momento della loro emanazione, cioè l'art. 4 della legge n. 1497 del 1939, che per le ragioni suvidenziate sarebbe costituzionalmente legittimo.

4. — Si è costituita nel giudizio innanzi a questa Corte la s.r.l. FADIM — controinteressata nel giudizio *a quo* — la quale si richiama alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

4.1. — Si sono, altresì, costituite le parti ricorrenti nel giudizio *a quo* le quali concludono per l'infondatezza o la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

Nella memoria si sottolinea — richiamata la giurisprudenza di questa Corte ed in particolare le sentenze n. 151 e n. 152 del 1986 — la valenza ambientale e non urbanistica delle prescrizioni alla cui approvazione è legata la durata dei vincoli, nonché la connotazione pubblicistica dei beni ad essa assoggettati in conformità — si aggiunge — a quanto ritenuto dalla prevalente giurisprudenza.

4.2. — In prossimità dell'udienza le parti private hanno depositato memorie con le quali illustrano ulteriormente le argomentazioni ed insistono nelle conclusioni già formulate nei rispettivi atti introduttivi.

5. — Con due ulteriori ordinanze (r.o. nn. 454 e 586 del 1994) il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, secondo e terzo comma, e 97, comma primo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*quinquies* del d.l. 27 giugno 1985 n. 312, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nella parte in cui non prevede che il divieto di ogni modificazione dell'assetto del territorio e di ogni opera edilizia comportante alterazione dello stato dei luoghi è efficace non oltre il termine di cinque anni, previsto per l'applicazione del divieto di inedificabilità dall'art. 2, della legge 19 novembre 1968, n. 1187, ovvero non oltre il termine del 31 dicembre 1986 sancito per l'approvazione da parte delle regioni dei piani di cui all'art. 1-*bis* dello stesso d.l. n. 312 del 1985.

La questione è analoga a quella sollevata dallo stesso Tribunale amministrativo regionale per la Campania con la precedente ordinanza (r.o. n. 221 del 1994) ed analoghe sono le argomentazioni svolte nelle ordinanze successive.

5.1. — Nei giudizi dinanzi a questa Corte e relativi alle ordinanze iscritte ai nn. 454 e 586 del 1994 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato richiamandosi alle deduzioni ed alle conclusioni formulate nel giudizio relativo alla ordinanza n. 221 del 1994.

Considerato in diritto

1. — Le ordinanze di rimessione del Tribunale amministrativo regionale per la Campania concernono questioni in parte identiche e in parte connesse. I relativi giudizi vanno, pertanto, riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

2. — La prima questione — sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale (sollevata con le ordinanze nn. 221, 454 e 586 del 1994) — concerne l'art. 1-*quinquies* del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 — convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 — nella parte in cui non prevede che il divieto di ogni modificazione dell'assetto del territorio e di ogni opera edilizia comportante alterazione dello stato dei luoghi, sia efficace non oltre il termine di cinque anni, previsto per il divieto di inedificabilità dall'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), ovvero non oltre il termine del 31 dicembre 1986 stabilito per l'approvazione dei piani di cui all'art. 1-*bis* dello stesso d.l. n. 312 del 1985.

In altri termini, ad avviso del giudice *a quo*, l'efficacia dei vincoli di inedificabilità — previsti dall'art. 1-*quinquies* censurato — oltre il termine di cinque anni stabilito dall'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 per la durata dei vincoli urbanistici, ovvero oltre il termine del 31 dicembre 1986 stabilito dall'art. 1-*bis* della stessa legge n. 431 del 1985 per l'approvazione dei piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici, sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 42, secondo e terzo comma, e 97 della Costituzione.

In particolare detta disposizione, introducendo un'ã disparità di trattamento tra soggetti proprietari dei beni ubicati in regioni nelle quali si sia provveduto all'approvazione dei piani e soggetti proprietari di beni ubicati in regioni nelle quali tanto l'autorità regionale, quanto quella statale, competente in via sostitutiva, sono rimasti inadempienti «ben oltre la scadenza fissata dal legislatore», violerebbe l'art. 3 della Costituzione.

Sarebbe, altresì, violato l'art. 42, commi secondo e terzo, in quanto la salvaguardia *ex lege* posta dalla norma censurata produrrebbe un vincolo assoluto di portata analoga, in ordine agli effetti sullo *ius aedificandi*, a quello che si instaura allorché la normativa urbanistica condizioni la utilizzazione edilizia dei suoli al preventivo perfezionamento di una pianificazione attuativa. Ciò, avuto riguardo alla circostanza che: *a)* il vincolo in questione essendo generalizzato non sarebbe inerente alla natura ed alla disciplina di beni che rientrino in una speciale categoria; *b)* detto vincolo verrebbe a sostanziarsi in una misura interdittiva di tipo cautelare che, come tale, dovrebbe necessariamente essere temporanea; *c)* infine l'intensità dei vincoli imposti con il divieto di cui all'art. 1-*quinquies* sarebbe tale da configurare sostanzialmente una espropriazione che, in quanto tale, dovrebbe essere subordinata a rigorosi limiti temporali. Da ultimo viene, altresì, denunciato il contrasto della norma censurata con l'art. 97 della Costituzione, in quanto l'indeterminatezza coniugata con l'assolutezza del divieto consentirebbe che le autorità amministrative, preposte alla tutela ambientale, siano totalmente arbitre di determinare la indefinita compressione di ogni altro interesse economico e sociale, violando così il principio di buon andamento della amministrazione.

3. — Va, preliminarmente, disattesa l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato in quanto il *petitum* del giudice *a quo* è chiaramente rivolto — non già ad ottenere una pronuncia additiva in materia discrezionale — bensì ad ottenere una pronuncia che — senza innovare sulla preesistente disciplina — stabilisca la compatibilità o meno di quest'ultima con i principi costituzionali indicati a parametro. Il che rientra esattamente nei poteri di questa Corte.

4. — Nel merito la questione non è fondata.

Questa Corte ha affermato sin dalla sentenza n. 151 del 1986 che la legge n. 431 del 1985 ha introdotto «una tutela del paesaggio improntata a integrità e globalità» in quanto implicante una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale del paesaggio, sancito nell'art. 9 della Costituzione e assunto come valore primario, come tale, insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro. In considerazione di ciò la legge n. 431 del 1985 è diventata sinonimo di tutela ambientale (sentenze n. 359 del 1985; n. 67 del 1992; n. 269 del 1993 e n. 46 del 1995).

Ed è alla luce di questo quadro di riferimento che deve essere letta la norma censurata e, quindi, esaminata la questione concernente il termine di efficacia delle misure di salvaguardia di cui all'art. 1-*quinquies* della legge n. 431 del 1985.

5. — Ciò premesso, il divieto di modificazioni dell'assetto del territorio e di opere edilizie che alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici sussiste, per esplicita e testuale disposizione dell'art. 1-*quinquies* della legge n. 431 del 1985, «fino all'adozione da parte delle regioni dei piani di cui all'art. 1-*bis*» della medesima legge n. 431 del 1985. Siffatta previsione, innovatrice rispetto a quella contenuta nel d.m. 21 settembre 1984 e poi nel d.l. 27 giugno 1985, n. 312, risponde — come è agevole rilevare dagli atti parlamentari relativi alla stessa legge — ad una duplice *ratio*: quella di assicurare una salvaguardia temporanea ma efficace delle aree e beni di maggior valore paesistico nelle more della predisposizione dei piani regionali, al fine di evitare pregiudizi delle scelte che l'autorità regionale riterrà di dover compiere; e quella di stimolare l'esercizio della funzione di pianificazione paesistica delle regioni. Chiaro essendo che il primario interesse paesistico-ambientale verrà definitivamente tutelato dai piani paesistici; ma, nelle more della loro approvazione, deve essere garantito con strumenti vincolistici temporanei per evitare iniziative preordinate a soddisfare interessi costituzionalmente subordinati.

Alla base del vincolo posto dalla legge n. 431 del 1985 ed in particolare dall'art. 1-*quinquies* censurato vi è, quindi, una scelta politico-discrezionale del legislatore che ascrive alcune categorie di beni — in ragione della loro qualità preordinata a soddisfare interessi estetico-culturali — ad uno speciale regime della proprietà che è quello concernente i vincoli paesistici. Ciò è quanto basta per ritenere il richiamo all'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 — che subordina l'efficacia dei vincoli urbanistici alla approvazione dei piani regolatori particolareggiati entro cinque anni decorrenti dalla data di approvazione del piano regolatore generale — del tutto inconfidente. Il fatto poi che il bene paesaggistico

possa essere disciplinato nell'esercizio di poteri urbanistici non elimina certo la sua distinzione rispetto ai beni non paesistici: una distinzione che preesiste al concreto esercizio dei poteri di pianificazione e di vincolo giacché — in caso contrario — la natura di detti beni dovrebbe essere dedotta dal concreto esercizio dei poteri amministrativi e non invece — come correttamente avviene — dalla legge la quale ai sensi dell'art. 42, secondo comma, della Costituzione disciplina «i modi di godimento» del bene stesso.

In altri termini, il piano paesistico ha ad oggetto beni, il cui regime di godimento è stato già «conformato», e la non indennizzabilità del vincolo discende dal carattere generale del vincolo stesso, ovvero dal suo essere connotato ad una particolare categoria di beni.

Al riguardo è stato affermato da questa Corte (sentenza n. 56 del 1968) che «i beni immobili» aventi valore paesistico — in virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge — costituiscono una «categoria originariamente di interesse pubblico», la cui disciplina è «del tutto estranea alla materia della espropriazione» di cui all'art. 42, terzo comma, rientrando, invece, a pieno titolo nella disciplina dell'art. 42, secondo comma.

Ebbene, nella legge n. 431 del 1985 (ma già l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616: «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge n. 382 del 1975», aveva intitolato «beni ambientali» la disciplina delle funzioni concernenti le bellezze naturali) la tutela concerne un complesso di beni e di aree individuate direttamente dal legislatore in forza del loro «particolare interesse ambientale» (dal titolo della legge). Interesse che si determina in ragione della loro singolarità geologica o ecologica — rilevante ai fini della storia naturale del Paese — connotando la struttura del territorio nazionale nella sua percezione visibile: detti beni fanno, pertanto, parte del patrimonio estetico-culturale della nazione e, conseguentemente, vanno difesi dai mutamenti, spesso irreversibili, che l'azione dell'uomo può causare. In questa prospettiva la legge n. 431 del 1985 sposta l'accento dalle bellezze naturali, intese come dimensione (solo) estetica del territorio, al bene ambientale come bene culturale, con ciò riconoscendo valore estetico-culturale a vaste porzioni del territorio nazionale: sicché rileverà come paesaggio da tutelare — secondo il disposto costituzionale dell'art. 9 — la forma del territorio che esprimerà detta qualità strutturale che è appunto estetico-culturale (sentenza n. 151 del 1986).

Correlativamente, i beni, aventi la vocazione a realizzare l'interesse estetico-culturale di cui si è detto, sono — sotto questo profilo — riconducibili ad una categoria omogenea, perfettamente inscrivibili — al pari dei beni paesistici — nella disciplina posta dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione (sentenze n. 56 del 1968; n. 9 del 1973; n. 202 del 1974; n. 245 del 1976; n. 648 del 1988; n. 391 del 1989; n. 344 del 1990), alla quale risulta del tutto estranea la materia della espropriazione governata dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione. In altri termini — nell'ipotesi di beni ambientali — è la legge che determina i modi di godimento del bene stesso al fine di assicurarne la funzione sociale (art. 42, secondo comma, della Costituzione): conseguentemente i relativi vincoli che gravano su di essi — in virtù di determinate qualità intrinseche degli stessi, riconosciute dalla legge — non concretano un atto di espropriazione ai sensi dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione e non sono pertanto, indennizzabili. Risultano, pertanto, infondate le censure prospettate con riguardo all'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione.

Alla luce delle considerazioni susesposte il decorso infruttuoso del termine del 31 dicembre 1986, in ordine alla adozione ed alla conseguente approvazione dei piani di cui all'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985, non determina affatto la inefficacia dei suddetti vincoli ambientali di inedificabilità, né implica la indennizzabilità degli stessi. Determina, invece, l'operatività dell'art. 1-bis, secondo comma, della stessa legge n. 431 del 1985, ovvero scattano — a fronte dell'inertza regionale — i poteri sostitutivi dello Stato. Poteri intesi — attesa la innegabile obbligatorietà dei piani di cui all'art. 1-bis più volte citato — «in senso pregnante» dalla giurisprudenza di questa Corte, ovvero nel senso di «attribuire allo Stato (oltre ai poteri inibitori connessi al vincolo paesistico) poteri surrogatori comprensivi dell'adozione, in luogo della regione inermata, dei suddetti piani» (sentenza n. 153 del 1986).

Ne consegue che il termine *ad quem* dei vincoli di assoluta intrasformabilità di cui all'art. 1-*quinquies* censurato si identifica — come correttamente ritenuto dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato — nella data di approvazione dei piani paesistici o equivalenti, ovvero degli strumenti aventi valenza non solo ai fini della programmazione degli interventi edilizi, ma anche ai fini paesaggistici-ambientali, con considerazione espressa di tali interessi e quindi suscettibili di determinare le eventuali compatibilità di interventi e opere edilizie con la preminente tutela del paesaggio. Né è senza rilievo osservare che l'art. 1-bis succitato della legge n. 431 del 1985 collega il termine, entro il quale le regioni debbono sottoporre a specifica normativa di uso e di valorizzazione ambientale il loro territorio, non già ad una generica predisposizione di un progetto di piano paesistico, bensì alla definitiva approvazione

dello stesso. Tutto ciò è perfettamente coerente con il ruolo centrale assunto dai piani paesistici o a preminente considerazione paesistica nella legge n. 431 del 1985: in particolare essi diventano strumenti preordinati a realizzare la fase dinamica della tutela paesaggistica e correlativamente ad assicurare la unitarietà e integralità del bene ambiente (sentenza n. 153 del 1986).

Al riguardo va rilevato che l'idea del piano era già presente al legislatore del 1939 che affidava ad esso il compito — in termini negativi — rispetto ad aree già tutelate con atto amministrativo, di limitare la discrezionalità delle scelte autorizzatorie dell'autorità preposta al vincolo e di impedire che le aree interessate fossero utilizzate con scelte frammentarie e disorganiche in modo pregiudizievole alla bellezza paesaggistica. Come già detto, il legislatore del 1985 ha innovato la legislazione precostituzionale di settore (legge 29 giugno 1939, n. 1497), ponendo, accanto ai vincoli specifici gravanti su determinati territori o località, una diffusa tutela del paesaggio, attraverso l'introduzione di vincoli estesi e intensi in ordine a vaste porzioni del territorio nazionale specificamente individuate (*ex lege* per categorie e specie) od individuabili con atto amministrativo (sentenza n. 151 del 1986).

Sicché da un controllo estemporaneo, frammentario e caso per caso, nel quale il piano è meramente eventuale (e perciò raro), si passa, con i piani previsti dalla legge n. 431 del 1985, ad un controllo razionale, programmato e necessario, che impone per una serie di tipologie di vincoli una sorta di catenaccio rispetto a tutti gli interventi, salvo quelli a carattere di manutenzione, espediente non nuovo nell'ordinamento (v. art. 4 della legge n. 10 del 1977). Tale catenaccio, con divieto di interventi innovativi, può essere rimosso solo con il piano paesaggistico (o con valenza paesaggistico-ambientale), di modo che la generalità degli stessi soggetti destinatari del vincolo è interessata all'adozione del piano.

D'altra parte l'esigenza del piano paesaggistico deriva dalle dimensioni territoriali dell'area tutelata, per cui l'atto impositivo non è in grado di determinare la portata, il contenuto, i limiti e gli effetti del vincolo già imposto: funzione questa rimessa al piano, in virtù e per effetto del quale la tutela del paesaggio — quale delineata nella legge n. 431 del 1985 — assume, come già detto, carattere dinamico (sentenze n. 151 del 1986; n. 327 del 1990). In virtù di detto carattere, il piano si configura come strumento di base, condizionante (prevalentemente in negativo) ogni altra pianificazione orientata verso fini di sviluppo, del territorio e degli insediamenti che potranno essere realizzati solo nei limiti imposti dalle esigenze di tutela paesistica. In particolare con la previsione del piano paesistico e/o del piano urbanistico territoriale come strumenti obbligatori, e non facoltativi di raccordo, per una serie di zone soggette a speciali vincoli, tra necessità di conservazione ed istanze di trasformazione del territorio assoggettato a vincolo, il legislatore del 1985 recupera al suddetto piano paesistico la funzione di regolamentazione globale del territorio vincolato. Lo stesso legislatore, pur evidenziando la specificità della materia del paesaggio rispetto a quella urbanistica (sentenze n. 141 del 1972; n. 293 del 1982; n. 183 del 1987), sottolinea contestualmente le relative connessioni (sentenze n. 151 del 1986; n. 153 del 1986 e n. 210 del 1987). Ne consegue, anzitutto, che il piano paesistico presuppone l'esistenza del vincolo, ponendosi rispetto ad esso come momento logicamente successivo della sua regolazione. Tanto l'uno, quanto l'altro costituiscono, dunque, un momento centrale, irrinunciabile e indefettibile nella tutela dell'ambiente quale configurata dalla legge n. 431 del 1985. L'interdipendenza e la necessità di entrambi e la conseguente concorrenza di poteri regionali e statali è appunto dettata dalla necessità che l'interesse ambientale — costituente la «scelta di fondo» della legge n. 431 del 1985 assunta a «legge di grande riforma economico sociale» (sentenza n. 151 del 1986) e riconducibile alla più generale tutela del paesaggio assunto, come già detto, a valore primario dell'ordinamento — sia in ogni caso e ad ogni costo attuato.

Consegue da quanto sopra detto che il termine di cui all'art. 1-bis e relativo al 31 dicembre 1986 non può che essere ordinario e che i vincoli di inedificabilità permangono pienamente efficaci dopo la scadenza di esso, essendo strettamente preordinati alla realizzazione dei piani di cui all'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985.

In questa prospettiva vincoli e piano sono interdipendenti ed insieme funzionali alla realizzazione della tutela dell'ambiente intesa in senso unitario, integrale e pertanto globale: ciò che rappresenta uno degli aspetti qualificanti della legge n. 431 del 1985.

6. — Infondate sono, altresì, le censure relative agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Con riguardo alla prima — sulla pretesa disparità di trattamento tra soggetti proprietari di beni ubicati in regioni nelle quali si sia provveduto all'approvazione dei piani e soggetti proprietari di beni ubicati in regioni nelle quali detta approvazione non abbia avuto luogo — va rilevato che si tratta di mera disparità di fatto inerente alle vicende applicative della norma che, come tali, non possono assumere rilievo nel giudizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 138 del 1979; n. 163 del 1972; n. 208 del 1985; n. 283 del 1987; n. 410 del 1990).

Del resto i medesimi soggetti proprietari possono avvalersi degli strumenti giuridici previsti dall'ordinamento per fare attuare l'obbligo di piano paesistico sia nei confronti della regione che dello Stato (come ad esempio silenzio-rifiuto con accertamento dell'obbligo, giudizio di ottemperanza con nomina di commissario, ovvero con denunce o azioni di conseguenti responsabilità verso gli organi rimasti inerti).

La censura relativa all'art. 97 della Costituzione, priva di autonomo svolgimento, risulta assorbita dalle considerazioni svolte con riguardo alle censure formulate nei confronti dell'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione.

7. — Infondate sono, altresì, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (r.o. n. 221 del 1994). Il giudice *a quo* ritiene che dette disposizioni violino gli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione nella parte in cui non dispongono la notificazione degli elenchi di cui ai numeri 3 e 4 dell'art. 1 della stessa legge, ovvero delle c.d. «bellezze di insieme» ai proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, ò degli immobili, alla stregua di quanto previsto dal successivo art. 6 per gli elenchi delle cose di cui ai numeri 1 e 2 del medesimo art. 1, ovvero delle c.d. «bellezze individuali».

Al riguardo occorre subito rilevare che la diversa disciplina predisposta per la comunicazione degli atti impositivi dei vincoli di bellezze naturali a seconda che si tratti di «bellezze di insieme» (per le quali è prevista la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*: art. 4 della legge n. 1497 del 1939) ovvero di «bellezze individue» (per le quali è prevista la notificazione: art. 6 della medesima legge) rientra nella discrezionalità del legislatore. Discrezionalità che nella specie appare del tutto ragionevole, considerato che la surrichiamata diversità di disciplina risulta giustificata dalla diversa struttura delle due categorie di beni. Invero, le bellezze di insieme — a differenza di quelle individue — si sostanziano in ambiti territoriali, spesso di vaste dimensioni, con la conseguenza che la notifica a tutti i proprietari interessati dai provvedimenti costitutivi di vincolo diventerebbe estremamente difficile, macchinosa, e talora di scarsa possibilità. La considerazione di ciò infondate sono pure le censure all'art. 1-*quinquies* per avere effettuato il recupero legislativo di provvedimenti aventi per oggetto bellezze di insieme e per le quali è stato adottato il mezzo partecipativo previsto dall'art. 4 della legge n. 1497 del 1939 per tale categoria di beni (ovvero la pubblicazione) giacché, come si è detto, esso è del tutto adeguato in relazione alla struttura conformativa del bene stesso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-quinquies del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431 sollevata, in riferimento agli artt. 3, 42, secondo e terzo comma, e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-quinquies del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 418

Sentenza 21-28 luglio 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Provincia autonoma di Trento - Condono edilizio - Disciplina - Applicabilità - Esclusione - Criteri e limiti - Attribuzioni della provincia - Insussistenza di un interesse al ricorso - Inammissibilità.

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

(Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3, 5, 6, 16, 17, 21 e 24, 9, n. 9, e relative norme di attuazione; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE;

Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTO-SUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 21, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 30 gennaio 1995, depositato in cancelleria il 7 febbraio 1995 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 1995;

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

Udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1995 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi l'avvocato Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Carlo Salimei per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso ritualmente notificato e depositato la Provincia autonoma di Trento impugna l'art. 39, comma 21, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, per contrasto con l'art. 8, numeri 3, 5, 6, 16, 17, 21 e 24; con l'art. 9, numero 9, e l'art. 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione, nonché con l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

La ricorrente, premesso che la disciplina del nuovo condono edilizio introdotta con numerosi decreti-legge reiterati e non convertiti, è stata sostanzialmente riprodotta e trasferita quasi per intero nell'art. 39 della legge n. 724 del 1994 (il quale riproduce, con l'aggiunta di alcune modifiche, l'art. 1 del decreto-legge n. 644 del 1994) censura il comma 21 (nuovo) dello stesso art. 39 il quale statuisce che «le disposizioni del presente articolo non si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti delle stesse e dalle relative norme di attuazione ad esclusione di quelle relative alla misura dell'oblazione ed ai termini per il versamento di questa».

Preliminarmente il ricorso sottolinea che la provincia è titolare di competenza legislativa esclusiva e di competenza amministrativa in materia di urbanistica, di piani regolatori e di tutela del paesaggio, nonché nelle altre materie elencate nelle disposizioni statutarie che si assumono violate e che la disciplina del condono edilizio rientra a pieno titolo nell'ambito della materia di competenza primaria della provincia. Sicché le disposizioni della legge statale non sarebbero applicabili nel territorio della provincia in quanto incompatibili con le attribuzioni spettanti a quest'ultima. Inapplicabilità prevista dalla stessa norma censurata la quale, tuttavia, contiene una eccezione «per quanto riguarda le disposizioni relative alla misura dell'oblazione ed ai termini per il versamento di questa». Il che farebbe supporre, ad avviso della ricorrente, la immediata applicabilità di quest'ultima disposizione nel territorio della provincia.

Ciò, tuttavia, contrasterebbe con il disposto della norma di attuazione di cui all'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 per il quale le leggi statali che sopravvengono in materia di competenza provinciale non si applicano nella provincia a preferenza delle leggi provinciali, sebbene queste ultime debbano essere adeguate alle nuove norme statali, costituiti limiti statutari alla competenza provinciale, entro sei mesi. Con la conseguenza che il disposto concernente l'applicabilità immediata sarebbe in contrasto con le norme di attuazione.

2. — Non solo ma, ad avviso della provincia ricorrente, la clausola del comma 2 dell'art. 39 sembrerebbe da intendersi nel senso che se la normativa sul condono fosse derogabile dalla legislazione provinciale nell'esplicazione delle competenze spettanti in materia alla provincia, non potrebbe derogarsi in ordine alla misura ed ai termini per il versamento della oblazione. Senonché, secondo la ricorrente, l'applicazione immediata di queste ultime disposizioni «trascinerebbe con sé l'applicazione dell'intera disciplina sul condono»; la legge statale, infatti, stabilendo dettagliatamente le misure dell'oblazione corrispondente alle tipologie di abuso, la misura dei tributi di concessione dovuti, precostituirebbe (con il concorso del versamento della oblazione e delle altre condizioni richieste dalla legge) «in modo vincolante» una situazione di pretesa del privato, volta ad ottenere la concessione o l'autorizzazione in sanatoria, sicché l'eventuale, successiva disciplina provinciale, difforme nel contenuto da quella statale, determinerebbe una situazione di «scopertura» per quegli abusi per i quali fosse stata versata l'oblazione nel termine fissato dalla legge statale, ma che non risultassero più condonabili in base alla diversa legislazione provinciale. Con la conseguenza che la provincia, almeno in via di fatto, si vedrebbe preclusa la possibilità di disciplinare autonomamente il condono, in modo anche parzialmente difforme dalla legge statale. Tutto ciò, secondo la provincia, potrebbe essere evitato ove la norma censurata venisse intesa nel senso che le disposizioni relative alla misura della oblazione ed ai termini per il versamento di questa siano applicabili nel territorio della provincia, limitatamente ai soli effetti penali, cioè all'estinzione del reato, mentre gli ulteriori effetti potrebbero prodursi solo ove entrasse in vigore una normativa provinciale e nei limiti e alle condizioni stabilite da detta normativa. Nel qual caso la ricorrente asserisce di non avere doglianze circa la lesione della propria competenza.

Nella denegata ipotesi che l'ambito di operatività della disposizione censurata sia diverso da quello ora formulato, la provincia ritiene che essa sia lesiva della propria competenza legislativa e amministrativa.

3. — È intervenuto nel giudizio davanti a questa Corte il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale chiede che il ricorso sia respinto.

Osserva l'Avvocatura che la ricorrente impugna il comma 21 dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994, pur riconoscendo che esso prevede «espressamente» la non applicabilità delle proprie disposizioni se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Ciò detto, l'Avvocatura ritiene che il dubbio della ricorrente, in ordine alla immediata applicabilità nel territorio provinciale delle disposizioni concernenti la misura dell'oblazione e i termini di versamento, ed al conseguente possibile «trascinamento» di tutte le altre disposizioni sul condono edilizio, sia infondato.

Invero nella disposizione censurata non sarebbe riscontrabile alcuna lesione alle attribuzioni costituzionali della provincia: essa disporrebbe in materia di esclusiva competenza statale e solo nel caso che la provincia intenda applicare, «in tutto o in parte e con le modificazioni che ritenga di applicare la disciplina sulla sanatoria degli abusi edilizi».

4. — Di conseguenza l'interpretazione della norma censurata paventata dalla provincia autonoma, in virtù della quale l'oblazione trascinerebbe con sé la sanatoria edilizia, andrebbe, per così dire, «rovesciata» nel senso che sarebbe la sanatoria, ove prevista, che trascinerebbe con sé, inevitabilmente, l'estinzione dei reati in materia. Ovvero, la riserva del legislatore statale, in ordine alla misura ed ai tempi del pagamento necessario per ottenere l'oblazione delle sanzioni penali (appartenenti alla potestà punitiva statale), non significherebbe che la legge statale imponga l'oblazione, né, tanto meno, che imponga la sanatoria delle opere abusive. Di conseguenza le leggi provinciali, che hanno competenza in materia urbanistica, potrebbero rendere liberamente applicabile la sanatoria edilizia agli abusi commessi nel territorio di loro competenza, ampliando o modificando le condizioni della sanatoria stessa con il solo limite del divieto di modifica della misura e dei termini della oblazione previsti dalla legislazione statale. E con l'ulteriore conseguenza che, se non viene emanata alcuna legge regionale o provinciale di sanatoria degli abusi edilizi e quindi se le norme sulla sanatoria sono inapplicabili nel territorio regionale o provinciale, resterebbe inapplicabile anche l'oblazione dei reati previsti per gli abusi stessi.

In altri termini il legislatore statale non avrebbe disposto la immediata applicabilità della oblazione per i reati edilizi ma avrebbe, invece, rimesso detta applicabilità al recepimento nella legislazione provinciale della normativa statale sulla sanatoria. Con la conseguenza che non sarebbe configurabile alcuna lesione alle attribuzioni costituzionali della provincia.

Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Trento impugna l'art. 39, comma 21, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale dispone che le disposizioni in esso previste non si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, se incompatibili con le attribuzioni statutarie, nonché con quelle previste dalle relative norme di attuazione «ad esclusione di quelle relative alla misura dell'oblazione ed ai termini per il versamento di questa». La provincia ricorrente ritiene che detta norma, ove non sia interpretata nel senso che le norme relative alla misura dell'oblazione ed ai termini per il versamento di questa siano applicabili nella provincia limitatamente ai loro effetti penali, violi l'art. 8, numeri 3, 5, 6, 16, 17, 21 e 24; l'art. 9, numero 9; l'art. 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione, nonché l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266. Vi sarebbe, infatti, incompatibilità tra le attribuzioni spettanti alla stessa provincia, titolare di competenza amministrativa in materia di urbanistica, di piani regolatori e di tutela del paesaggio, nonché nelle altre materie elencate nelle disposizioni statutarie che si assumono violate (sicché la disciplina del condono edilizio rientrerebbe a pieno titolo nell'ambito della materia di competenza primaria della provincia) e la norma censurata che sarebbe, pertanto, inapplicabile nel territorio della ricorrente.

Il ricorso è inammissibile.

Esso risulta, infatti, proposto per il caso che la norma censurata disponga la immediata applicabilità nel territorio provinciale delle disposizioni concernenti la misura dell'oblazione ed i termini per il versamento di questa con il conseguente possibile «trascinamento», di tutte le altre disposizioni sul condono e con l'ulteriore conseguenza che la provincia, munita di competenza esclusiva in materia urbanistica e di tutela del paesaggio, almeno in via di fatto, potrebbe vedersi preclusa la possibilità di disciplinare autonomamente il condono.

Il tutto, sebbene l'art. 39, comma 21, censurato, sia formulato testualmente nel senso della inapplicabilità delle proprie disposizioni ove incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano: tra queste norme di attuazione deve essere richiamato in primo luogo l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266.

2. — Va, preliminarmente, osservato che l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri ha espressamente riconosciuto che la disposizione censurata (condono-sanatoria degli abusi edilizi) è applicabile nel territorio della provincia solo nel caso che questa ultima intenda attuare in tutto o in parte, e con le modificazioni che ritenga di applicare, la disciplina sulla sanatoria degli abusi edilizi. Ne consegue che la riserva del legislatore statale, in ordine alla misura ed ai tempi del pagamento necessario per ottenere l'oblazione delle sanzioni penali (certamente appartenenti alla potestà punitiva statale ed estranee alla competenza legislativa provinciale) non significa che la legge statale imponga l'oblazione, né, tanto meno, che imponga la sanatoria delle opere abusive, ma semplicemente che le leggi provinciali possono rendere liberamente applicabile il condono-sanatoria edilizia (cui segue in forza di norma statale l'effetto di oblazione per le sanzioni penali) agli abusi commessi nel territorio di loro competenza, ampliando o modificando le condizioni della sanatoria stessa e con il solo limite del divieto di modifica della misura e dei termini della oblazione previsti dalla legislazione statale, e senza incidere sull'oblazione delle sanzioni penali e sui procedimenti penali relativi. L'anzidetta interpretazione, in piena sintonia con l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, ha trovato concorde la difesa della Provincia autonoma di Trento, anche in sede di discussione, ed ha trovato conferma nell'attuazione concreta e puntuale del legislatore provinciale. Infatti la legge provinciale 18 aprile 1995, n. 5 (Definizione agevolata delle violazioni edilizie), in conformità del combinato disposto dell'art. 39, comma 21, della legge n. 724 del 1994, e dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, ha, alla luce dei principi surrichiamati, disciplinato le condizioni ed i limiti della sanatoria delle opere abusive, relative al territorio di propria competenza, osservando l'unico limite espressamente sancito dall'art. 2, comma 5, della stessa legge provinciale n. 5 del 1995, ai sensi del quale: «È fatta salva la disciplina statale concernente la misura dell'oblazione ed i termini per il versamento di questa». Ne consegue che non sussiste un interesse al ricorso da parte della Provincia autonoma di Trento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 21, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevata dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 8, numeri 3, 5, 6, 16, 17, 21 e 24; all'art. 9, numero 9; all'art. 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e relative norme di attuazione, nonché all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

95C1021

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 434

Ordinanza emessa il 16 febbraio 1995 dal tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra Roncaglioni Giuliana e fallimento s.r.l. E.C.M.

Procedure concorsuali - Ripartizione dell'attivo - Crediti assistiti da privilegio - Lamentata omessa previsione per i crediti derivanti dall'opera o dal servizio prestato dal lavoratore autonomo (non intellettuale) - Disparità di trattamento, in particolare, nei confronti dell'imprenditore artigiano - Mancata tutela del lavoro.

(C.C., art. 2751-bis, n. 5).

(Cost., artt. 3 e 35).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al ruolo generale come sopra indicato, promossa con ricorso notificato in data 27 gennaio 1992, causa discussa alla udienza collegiale del giorno 16 febbraio 1994 da Roncaglioni Giuliana rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Vimercati, come da mandato a margine del ricorso, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, ricorrente, contro fallimento E.C.M. s.r.l. in persona del curatore avv. Pasquale Corrado, contumace, convenuto.

Sullo svolgimento del processo.

Con ricorso notificato il 27 gennaio 1992, Roncaglioni Giuliana proponeva ricorso ex art. 98 legge fallimentare avverso il provvedimento con il quale il giudice delegato del fallimento E.C.M. s.r.l. aveva escluso il credito per difetto di prova sull'espletamento e sull'onerosità dell'incarico; chiedeva quindi l'ammissione al passivo, in via privilegiata, per l'importo di L. 30.000.000.

A supporto del ricorso deduceva che il credito era maturato per prestazioni di consulenza e collaborazione in materia contabile e bancaria, che in particolare aveva tenuto rapporti con gli istituti di credito e aveva redatto la «prima nota».

Alla prima udienza compariva il curatore senza costituirsi.

Dimessi documenti e dichiarata la contumacia della curatela, assunte le prove orali, la causa veniva trattenuta in decisione alla udienza collegiale del 16 febbraio 1994 sulle conclusioni delle parti quali riportate in epigrafe.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Due sono le questioni che il Tribunale deve esaminare: a) l'esistenza del diritto alla corresponsione di un compenso per l'attività svolta; b) la qualificazione del rapporto e la sussistenza di una causa di prelazione.

Quanto alla questione *sub a)*, va osservato che le prove raccolte offrono sufficienti elementi per affermare che la sig.ra Roncaglioni abbia svolto attività nell'interesse della E.C.M.

Il teste Luisa Pizzarelli ha dichiarato che la ricorrente si occupava direttamente (e da sola) dei rapporti con gli istituti di credito, in particolare redigendo la «prima nota». Il teste Angela Andriola ha confermato tali circostanze, precisando che la Roncaglioni espletava la propria attività fuori dai locali della società, presso una consociata.

La difesa della ricorrente ha prodotto i registri contenenti la «prima nota» dei rapporti bancari che recano la scritturazione della opponente.

In tale contesto deve presumersi l'onerosità dell'incarico, diversamente da quanto assunto nel provvedimento di esclusione dallo stato passivo.

Per quanto attiene alla determinazione del compenso, il primo teste ha ricordato che — forse — il compenso era stato fissato in L. 2.500.000 mensili al lordo della r.a.

Va segnalato che l'opponente ha chiesto l'insinuazione al passivo per una annualità e quindi per l'importo di L. 30.000.000. Non vi è alcuna prova di tale circostanza, ma l'onere probatorio di dimostrare il pagamento, ex art. 2697 c.c. incombeva sulla convenuta curatela, sicché la somma può venire ammessa al passivo.

Sulla qualificazione del rapporto.

Per ciò che riguarda la questione *sub b)*, il collegio avverte una discrasia fra il contenuto delle deposizioni testimoniali e il contenuto della procura gestoria del 28 maggio 1988 dalla quale sembrerebbe di capire che alla Roncagioni erano stati affidati compiti affatto diversi e assai più importanti.

Nondimeno va considerato che non essendo stata raccolta alcuna prova sul fatto che l'opponente abbia utilizzato la procura, devono reputarsi convincenti le risultanze della prova testimoniale.

L'opponente ha chiesto l'ammissione del proprio credito in via privilegiata senza specificare la causa di prelazione ma lasciando trasparire che si dovrebbe applicare l'art. 2751-bis, n. 2, del c.c. Il collegio non ritiene di condividere siffatta prospettazione in quanto va escluso che l'attività svolta dalla Roncagioni possa essere qualificata di natura intellettuale. Redigere la «prima nota» è una attività compilativa dalla quale esula ogni intervento «intellettuale», così come i rapporti con gli istituti di credito, per quanto è emerso in istruttoria si sostanziavano in una serie di contatti di carattere operativo.

Se si risolvesse la questione in questi termini, dovendo al contempo escludersi la ricorrenza di una prestazione di lavoro subordinato, mai invocata dall'opponente, alla Roncagioni non spetterebbe altro che la collocazione del proprio credito al passivo chirografario.

V'è da chiedersi allora se la prestazione di lavoro autonomo (e non intellettuale) non sia ingiustificatamente trattata in modo più deteriore rispetto ad altre attività lavorative.

Sulla prestazione di lavoro autonomo e sui privilegi di cui all'art. 2751-bis del c.c.

Scorrendo l'elenco delle cause di prelazione ci si avvede che nessuna disposizione tutela, sotto il profilo del riconoscimento di un privilegio, il lavoro autonomo.

Vi è una norma, l'art. 2751-bis del c.c. che contempla le cause di prelazione che attengono ad obbligazioni sorte nell'ambito di prestazioni di natura esplicitamente o latamente lavorativa, ma nessuna di queste previsioni comprende il lavoro autonomo.

È noto che in materia di privilegi si ritiene applicabile il principio del divieto dell'interpretazione analogica sul presupposto della natura eccezionale della normativa che prevede le cause di prelazione rispetto al principio della *par condicio creditorum*.

Questo indirizzo trova conferma in vari pronunciamenti delle corti di merito e di legittimità (fra le più recenti, Cass. 30 marzo 1992, n. 3878; Cass. 27 febbraio 1990, n. 1510).

Resta quindi all'interprete solo la facoltà di far uso dell'interpretazione estensiva che, peraltro, in questa materia è di difficile configurazione attesa la analiticità della legislazione.

Se si pone attenzione alla norma di cui all'art. 2751-bis del c.c. è intuitivo che una operazione ermeneutica di questo tipo non conduce ad alcun risultato.

Infatti il lavoratore autonomo, per la definizione che ne dà il codice, non è un lavoratore subordinato e ad esso non può essere assimilato (l'art. 2222 del c.c. dispone espressamente che l'opera o il servizio vengono svolti «... senza vincolo di subordinazione»); non è un professionista in quanto per l'espletamento della prestazione non è prevista l'iscrizione in albi o elenchi appositi, né l'opera prestata ha natura intellettuale; non è un agente in quanto l'attività che svolge non si realizza con la promozione di contratti per conto del proponente (art. 1742 del c.c.); non è un coltivatore diretto in quanto presta la propria opera al di fuori del collegamento con un fondo agricolo; non è un imprenditore artigiano (e tanto meno una cooperativa) in quanto svolge la propria opera o servizio con lavoro prevalentemente proprio, e senza quella dotazione di mezzi tipica dell'imprenditore.

La griglia della norma di cui all'art. 2751-bis del c.c. presenta quindi maglie non sufficientemente serrate per comprendere tutti quei soggetti che maturano un credito nell'esplicazione di una attività direttamente o latamente lavorativa.

Esiste, quindi, una zona grigia nel mondo del lavoro che non viene tutelata adeguatamente nel caso di insolvenza del committente.

V'è da chiedersi allora se tale differente trattamento possa essere giustificato, ovvero se la disparità di disciplina sia tale da provocare il sospetto della illegittimità costituzionale dell'art. 2751-bis del c.c.

Ad avviso del Collegio non è irragionevole che il lavoro autonomo sia trattato meno favorevolmente del lavoro subordinato, quanto meno per il fatto che nel secondo caso il dipendente è soggetto al potere di supremazia del datore di lavoro, è soggetto al potere disciplinare, è esposto al rischio dell'insolvenza del datore di lavoro con connotazioni di maggior gravità in quanto di regola esplica quell'attività in via esclusiva (sicché se fallisce il datore di lavoro, il dipendente non può immediatamente procurarsi le fonti di sostentamento se non cercando una nuova collocazione sul mercato).

Ma la disparità di trattamento non è irragionevole neppure se il confronto viene proposto con il lavoratore autonomo che presta un'opera di natura intellettuale.

La più favorevole tutela di cui gode il prestatore d'opera intellettuale può essere giustificata dal fatto che per talune attività l'esercizio è subordinato all'iscrizione in appositi albi o elenchi per i quali vi sono regole che ne disciplinano l'accesso; mentre per le attività intellettuali non protette la giustificazione della particolare tutela può essere vista nel fatto che la prestazione intellettuale presuppone comunque uno «studio applicativo» particolare evidentemente considerato meritevole di protezione.

Per quanto riguarda la disparità di trattamento con l'agente, la spiegazione può essere fornita se si ritiene (come fa la prevalenza della dottrina e della giurisprudenza di merito) che l'attribuzione del privilegio di cui al n. 3 dell'art. 2751-bis del c.c. sia diretta a colui che svolge l'attività di agente e non al rapporto di agenzia in sé (come parrebbe dalla lettura della norma), quindi a tutela di un soggetto che svolge il proprio lavoro in un «clima» di parasubordinazione (si veda sul punto la volontà del legislatore di trattare l'agente alla stregua del lavoratore subordinato con riferimento alla tutela processuale purché l'attività venga svolta con un contributo prevalentemente personale, art. 409, n. 3, del c.p.c.).

Rispetto al coltivatore diretto, la ratio di un trattamento più deteriore può essere individuata nel rischio particolarissimo che colora l'impresa agricola che già fruisce di uno statuto più favorevole (la non assoggettabilità al fallimento).

Del tutto ingiustificata appare invece la disparità di trattamento con il privilegio che assiste l'impresa artigiana.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, n. 5, del c.c., nella parte in cui non prevede eguale tutela per ogni lavoratore autonomo.

Il privilegio di cui all'art. 2751-bis, n. 5, del c.c., è stato giustificato in quanto si è ritenuto (per la prima volta con la Novella del 1975) che i crediti maturati dall'impresa artigiana per i servizi prestati e per la vendita dei manufatti rappresentassero la remunerazione del lavoro spiegato dall'imprenditore artigiano; si è quindi assimilata la figura dell'artigiano a quella del prestatore di una attività lavorativa, sorvolando sul fatto che l'artigiano è, comunque, un imprenditore.

Non è qui il caso di ripetere (in quanto ininfluyente) quanto sia dibattuto il problema della qualificazione dell'impresa artigiana, sia sul fronte del riconoscimento del privilegio, sia su quello dell'esonerazione dal fallimento.

Ai fini che qui interessano basterà ricordare che l'impresa artigiana (per effetto della legge n. 443/1985) ha visto nel tempo dilatare i propri limiti dimensionali al punto che non è certo agevole una distinzione con la c.d. piccola industria. Nonostante il legislatore non è intervenuto per rivisitare la norma di cui all'art. 2751-bis, n. 5, del c.c., sicché oggi vengono protetti crediti che pur riferibili ad attività di natura tipicamente lavorativa, sono imputati a soggetti che impiegano nel processo produttivo rilevanti capitali e ancor più significativi livelli occupazionali.

Ma se questa scelta non può essere sindacata in quanto rientrante nella discrezionalità del legislatore, può al contrario essere valutato il fatto che il legislatore abbia ommesso di considerare il lavoro autonomo ai fini della attribuzione di una causa di prelazione.

Il diverso regime protettivo appare irragionevole dal momento che si accorda una tutela più ampia al credito dell'imprenditore che trae la remunerazione del proprio lavoro dall'esercizio di una impresa rispetto al credito del prestatore d'opera (non intellettuale) che ricava le proprie fonti di reddito dall'esercizio di una attività prevalentemente personale (si pensi alle figure del *pony express*, delle modelle, degli accompagnatori turistici, ecc.).

La ragione di un trattamento differenziato non può ricavarsi dalla tutela accordata dalla Costituzione solo ai primi (art. 45 della Cost.), dal momento che la fonte primaria tutela, ancor prima (art. 35 della Cost.) «il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni».

Che la norma sia posta a tutela anche del lavoro autonomo è stato in passato affermato proprio dal giudice delle leggi (Corte costituzionale 26 luglio 1984, n. 180).

Il tribunale ritiene, quindi, che sia non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, n. 5, del c.c. nella parte in cui non prevede che il privilegio sia riconosciuto a tutti i lavoratori autonomi per i crediti nascenti dall'opera o dai servizi prestati. I parametri costituzionali di confronto sono quindi l'art. 3 e l'art. 35 della Costituzione.

Sulla rilevanza della questione.

Che così impostata la questione di costituzionalità sia rilevante ai fini di decidere l'odierna controversia è agevole desumerlo dal fatto che nella qualificazione del rapporto lavorativo svolto dall'opponente sono state escluse le altre figure ricomprese nell'art. 2751-bis del c.c.

In buona sostanza, ove l'eccezione venisse disattesa dalla Corte, all'opponente non resterebbe che la collocazione del credito nel passivo chirografario, ove invece venisse accolta, competerebbe l'ammissione al passivo privilegiato.

Sussistono, pertanto, le condizioni per sospendere il presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale cui vanno rimessi gli atti ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di cui all'art. 2751-bis n. 5, del c.c. in relazione all'art. 3 e all'art. 35 della Cost. nella parte in cui non prevede che «il privilegio spetti anche al prestatore di lavoro autonomo (non intellettuale) per il credito derivante dall'opera o dal servizio prestato»;

Sospende il presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale;

Dispone la trasmissione degli atti alla cancelleria della Corte costituzionale e ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e alla Presidenza del Consiglio, nonché comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Così deciso in camera di consiglio il 16 febbraio 1995

Il presidente: PESCHIERA

Il giudice estensore: FABIANI

95C0904

N. 435

Ordinanza emessa il 16 marzo 1995 dal tribunale di Sanremo nel procedimento penale a carico di Tagliamento Giovanni ed altri

Processo penale - Indagini preliminari - Attribuzione della competenza alla procura della Repubblica distrettuale per i reati di cui all'art. 51, comma 3-bis, del cod. proc. pen. (artt. 416-bis, 630 del cod. pen. e 74 del d.P.R. n. 309/1990) - Lamentata omessa espresa previsione della attribuzione della competenza per l'udienza preliminare - Lesione del principio della precostituzione per legge del giudice competente.

Processo penale - Dibattimento - Ritenuta incompetenza del g.u.p. distrettuale - Lamentata omessa previsione di deliberazione da parte del giudice del dibattimento sull'incompetenza già eccepita all'udienza preliminare e ritualmente riproposta a dibattimento - Lesione del principio di eguaglianza - Violazione del diritto di difesa e del principio di precostituzione per legge del giudice competente.

(C.P.P. 1988, artt. 328, comma 1-bis, 22 e 23).

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

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nel processo a carico di Tagliamento Giovanni + 22, riunito in camera di consiglio per decidere sulle questioni preliminari sollevate dalla difesa;

Premesso che nell'odierno giudizio, instauratosi a seguito di decreto emesso dal g.u.p. presso il tribunale di Genova, in virtù dell'art. 328, comma 1-bis c.p.p., alla luce delle fattispecie contestate, le difese degli imputati hanno sollevato eccezione, ex art. 491 c.p.p., lamentando la nullità del decreto che ha disposto il giudizio per essere lo stesso stato emesso da giudice incompetente, per territorio o funzionalmente; che tale eccezione si fonda sull'assunto che la deroga alla competenza ordinaria stabilita dal combinato disposto degli artt. 51, comma 3-bis, e 328, comma 1-bis, c.p.p., valga solo per la fase delle indagini preliminari e non per l'attività conseguente all'esercizio dell'azione penale;

Considerato che in linea di principio il tribunale condivide tale tesi (v. ordinanza del 29 novembre 1994), ritenendo che la norma ex art. 328, comma 1-bis, c.p.p., contenga una deroga che va interpretata in modo restrittivo, proprio per il carattere diverso che l'ordinamento assegna alle funzioni di g.i.p. e di g.u.p. Tale distinzione non si fonda infatti su una artificiosa costruzione dottrinarina, bensì sul preciso dettato del codice di rito che assegna al g.i.p. interventi di solito per precisi atti e comunque su istanza di parte, nel corso della fase procedimentale, mentre al g.u.p. riconosce una vera e propria legittimazione al processo, nel senso che l'ordinamento gli consente, oltre al dovere di valutare l'esercizio dell'azione penale, anche la facoltà di definire il giudizio, con cognizione piena, come ad esempio nei casi del rito abbreviato e del c.d. patteggiamento;

Rilevato che la questione concernente l'asserita, ed in concreto ritenuta fondata incompetenza del g.u.p. distrettuale può rilevare sotto il profilo della competenza territoriale o di quella funzionale; che il tribunale ritiene che l'art. 328, comma 1-bis, c.p.p., attribuisca al g.i.p. nel corso delle indagini preliminari, competenza di natura funzionale, stante il collegamento fissato con l'art. 51, comma 3-bis, ma che la questione inerente alla competenza del g.u.p. distrettuale rispetto a quella del giudice del *locus commissi delicti* riguardi la competenza territoriale, proprio per lo stesso nesso esistente tra funzioni processuali esercitate dal g.u.p. e dall'organo collegiale;

Considerato che il legislatore ha scelto di non sanzionare con nullità le violazioni della legge processuale concernenti le questioni di competenza, avendo volutamente ommesso di prevedere tale sanzione per l'inosservanza delle norme sulla competenza per materia (arg. ex art. 34 c.p.p. 1930, la cui previsione non è richiamata dal legislatore del 1988) e tali considerazioni portano *a fortiori* ad escludere che l'incompetenza territoriale possa risolversi in un vizio del processo sanzionato con nullità, tenuto anche conto del regime cui la questione stessa è sottoposta (termini precisi per la proposizione della relativa eccezione posti a pena di decadenza); che da tale quadro emerge che nessun problema di nullità del decreto che dispone il giudizio può legittimamente porsi;

Ritenuto tuttavia che, alla luce delle sopra indicate considerazioni, è evidente che la parte che abbia sollevato, ritualmente e tempestivamente la questione di incompetenza territoriale del g.u.p. è priva di tutela in quanto:

1) l'eccezione, non riguardando nullità alcuna come detto, non è valutabile sotto tale profilo;

2) manca una norma che consenta al tribunale, sicuramente organo competente per territorio a conoscere del giudizio, di valutare l'eccezione di incompetenza del g.u.p., o che consenta al giudice di appello di trattare le conseguenze di tale difetto originario: rinvio a giudizio disposto dal giudice incompetente per territorio, giudice che nel caso di specie avrebbe potuto definire con rito abbreviato tutte le posizioni processuali tratte innanzi al lui, come si evince dagli atti depositati;

Ritenuto che tale situazione in concreto appare priva di sanzione anche perché essa non è tutelabile dalle norme regolanti la competenza: art. 22, 23 (e 24) c.p.p., neppure in via analogica. Basta infatti ricordare sul punto che questo tribunale non ha nessun strumento per dichiarare l'incompetenza del g.u.p. e per far regredire il processo alla fase anteriore, potendo delibare comunque solo sulla propria competenza;

Ritenuto che tale situazione, cioè l'omessa possibilità di accertare, a fronte di un'eccezione tempestivamente e ritualmente proposta al g.u.p. e riproposta ex art. 491 c.p.p., il difetto di competenza del g.u.p. distrettuale a causa dell'inesistenza della sanzione per tale violazione processuale negli artt. 22 e 33 c.p.p. comporti violazione degli artt. 3, 24 e 25 Cost. in quanto: non appare di poco conto che la formulazione di una accusa nei confronti di un imputato avvenga con la partecipazione di un organo giudicato incompetente (cfr. Corte cost. 26 febbraio - 11 marzo 1993, n. 76) poiché tale situazione viola sia il diritto di difesa della parte sia il principio di precostituzione del giudice nel senso del diritto costituzionalmente garantito all'imputato di essere giudicato dal giudice competente.

Non avrebbe infatti senso alcuno fissare criteri attributivi di competenza valevoli per i giudici l'inosservanza dei quali è, pur se a determinate condizioni valutate dal legislatore, sanzionata dalle norme, e poi consentire che nel momento in cui viene esercitata l'azione penale con conseguente controllo del giudice sul corretto esercizio di essa (in cui può essere anche definito il giudizio con l'applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. o con giudizio abbreviato) tali criteri vengano posti nel nulla, pur a fronte della legittima richiesta da parte dell'imputato che la sua posizione processuale sia valutata dal giudice competente, come nel caso di specie. Si rileva, peraltro, che l'imputato di reati non rientranti nella previsione dell'art. 51, comma 3-bis, c.p.p., sottoposto a giudizio, con i riti alternativi avrebbe invece tutte le possibilità che l'ordinamento gli pone a disposizione per far rilevare l'incompetenza del giudice, con palese violazione dell'art. 3 Cost.

Ritiene altresì indubbio il tribunale che la stessa norma di cui all'art. 328, comma 1-bis, c.p.p., se interpretata nel senso dell'identità del g.i.p. e g.u.p., sia costituzionalmente illegittima ex art. 25, comma 1, Cost., in quanto è evidente che la stessa, non definendo specificamente quale giudice debba svolgere le funzioni di g.u.p., utilizza per l'individuazione in concreto del giudice competente un criterio non preventivamente e con certezza predeterminato, ma frutto del totale abbandono del criterio del *locus commissi delicti* in favore del criterio derogativo, da ritenersi come tale eccezionale.

Ritenuto che la questione è rilevante, poiché a fronte dell'eccepita situazione di incompetenza del g.u.p., il tribunale non dispone di uno strumento normativo che gli consenta di trarre le dovute conseguenze dalla ritenuta violazione dei criteri attributivi di competenza, e non appare manifestamente infondata poiché la violazione degli artt. 3, 24 e 25 Cost. si evince dalla mancata, ma non certo perché previamente e consapevolmente voluta dal legislatore, previsione di una sanzione specifica per l'inosservanza dei predetti criteri nella fase dell'udienza preliminare da parte degli artt. 22 e 23 c.p.p., nonché dalla previsione generica di cui all'art. 328 comma 1-bis c.p.p.

P. Q. M.

Rigetta le eccezioni di nullità del decreto che dispone il giudizio;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 328, comma 1-bis, c.p.p. nella parte in cui non indica quale magistrato debba svolgere le funzioni di giudice dell'udienza preliminare per i procedimenti relativi ai delitti indicati nell'art. 51, comma 3-bis, in relazione all'art. 25 Cost., comma 1;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 22 e 23 c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24, comma 2, e 25, comma 1, Cost., nella parte in cui non prevede che il giudice del dibattimento possa deliberare la questione di incompetenza del g.u.p., già eccepita nell'udienza preliminare e poi riproposta ritualmente in dibattimento;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio;

Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza sia notificata agli imputati contumaci a mezzo della Polizia giudiziaria;

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

Sanremo, addì 16 marzo 1995

Il presidente: BOCHICCHIO

95C0905

N. 436

*Ordinanza emessa il 2 maggio 1995 dal pretore di Latina
nel procedimento penale a carico di Bonomo Fabrizio ed altro*

Processo penale - Misure cautelari - Istanza di revoca, sostituzione o modifica - Decisione allo stato degli atti - Mancata previsione per il giudice di assumere elementi di valutazione utili ai fini della decisione, salvo in ordine alle «condizioni di salute o su altre condizioni o qualità personali degli imputati» - Violazione dei principi di eguaglianza, buon andamento dell'amministrazione della giustizia e soggezione del giudice alla sola legge.

(C.P.P. 1988, art. 299, comma 4-ter).

(Cost., artt. 3, 97 e 101).

IL PRETORE

Letti gli atti del procedimento n. 378/1995, a carico di Bonomo Fabrizio e Vasco Stefano, imputati del reato di cui agli artt. 56, 110, 624, 625, n. 2, 5 e 7 del c.p.;

Rilevato preliminarmente che a seguito di giudizio di convalida e contestuale applicazione della pena al Vasco Stefano veniva applicata la misura della custodia cautelare in carcere in data 24 marzo 1995;

Ritenuto che il 27 aprile 1995 il difensore dello stesso presentava istanza ex art. 299 c.p.p. di revoca della misura disposta o di sostituzione della stessa con altra meno affittiva e che il p.m. in data 29 aprile 1995 esprimeva parere contrario ad entrambe le richieste;

Atteso che questo giudice deve pronunciarsi — *ex art. 299, comma 4-ter* — in ordine alla persistenza delle esigenze cautelari sulla sola base delle prospettazioni delle parti senza potere procedere ad acquisire alcun elemento di valutazione, salvo la limitata ipotesi di cui al predetto comma che consente esclusivamente di procedere quando il giudice non è in grado di decidere allo stato degli atti esclusivamente ad «accertamenti sulle condizioni di salute o su altre condizioni o qualità personali dell'imputato», mentre nell'ipotesi in esame non si fa questione delle condizioni o qualità personali concernenti l'imputato ma del dato obiettivo dell'assenza di esigenze cautelari indipendentemente da stati soggettivi dell'imputato stesso;

Considerato che, non emergendo dagli atti alcunché in relazione al periodo successivo al giudizio in ordine alla condotta dell'imputato in modo da consentire al giudicante una consapevole valutazione della richiesta, il giudice è costretto ad aderire o meno *sic et simpliciter* alle tesi prospettate dalla difesa o dal p.m. senza poter compiere alcuna indagine di merito sull'effettiva esistenza delle esigenze cautelari;

Ritenuto che la norma di cui all'art. 299, comma 4-ter, c.p.p. non è suscettibile di estensione analogica relativamente all'assunzione da parte del giudice di elementi diversi dai semplici accertamenti previsti, poiché è norma eccezionale rispetto al complessivo *corpus* delle disposizioni che regolano le misure cautelari, in quanto prevede una disciplina opposta a quella generale, consentendo pur sempre limitate acquisizioni di elementi di valutazione al contrario delle altre ipotesi nelle quali al giudice non è consentito assumere elemento alcuno di valutazione diverso da quello prospettato dalle parti (cfr. artt. 291 e 321 c.p.p.);

Rilevato che trattandosi di materia soggetta a stretta interpretazione, il giudicante si trova nell'impossibilità di decidere allo stato degli atti per carenza di elementi valutativi e non è possibile risolvere la questione sulla base della regola dell'onere della prova — rigettando la richiesta avanzata dall'imputato — poiché detta regola nel diritto processuale penale non opera in senso proprio ma è temperata dal principio generale che il giudice deve ricercare la verità sostanziale senza fermarsi alla prospettazione delle parti (come peraltro consentito dall'art. 669-*sexies* c.p.c. persino nel procedimento cautelare in materia civile);

Atteso che l'art. 299, comma 4-ter, c.p.p. così come interpretato si pone in contrasto con gli artt. 3, 97 e 101 della Costituzione, poiché in violazione dei principi di eguaglianza, buon andamento dell'amministrazione della giustizia e soggezione del giudice alla sola legge impedisce la piena valutazione delle richieste degli imputati sottoposti a misura cautelare ove gli stessi non adducano elementi valutativi dimostranti, il venir meno o l'attenuarsi delle esigenze cautelari;

Considerato che ciò crea una disparità con i soggetti imputati *ex art. 566 c.p.p.* per i quali si provveda sulle misure cautelari all'esito del giudizio direttissimo (cfr. Cass. sez. un. 1º ottobre 1991, imp. Simioli, in Cass. pen. 1992, p. 288 e Riv. pen. 1992, p. 785) nel quale è possibile per il giudice assumere mezzi di prova *ex art. 507 c.p.p.*, impedisce la ricerca della verità sostanziale alla quale è volta la corretta amministrazione della giustizia poiché solo nelle ipotesi relative a *status* personali dell'imputato è possibile effettuare i limitati accertamenti tecnici di cui all'art. 299 comma 4-ter c.p.p. e limita il libero apprezzamento da parte del giudice delle questioni sottopostegli alla prospettazione delle parti;

Rilevato che la diretta applicabilità nel caso in esame dell'art. 299, comma 4-ter, c.p.p. rende rilevante la questione e quanto esposto rende la stessa non manifestamente infondata;

Visti gli artt. 23 e ss. legge 11 marzo 1995, n. 87;

P. Q. M.

Sospende il processo in corso e dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 4-ter, c.p.p. nella parte in cui non consente al giudice di assumere elementi di valutazione utili ai fini della decisione con modalità diverse da quelle ivi indicate, in relazione agli artt. 3, 97 e 101 della Costituzione;

Ordina a cura della cancelleria la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, nonché la notificazione della presente ordinanza alle parti del presente procedimento, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle due Camere;

Dispone che la notificazione ai soggetti diversi dagli imputati venga eseguita ex art. 150 c.p.p. a mezzo telefax e mediante telegramma, oltre che nelle forme ordinarie, e che agli imputati la notificazione stessa venga eseguita a mezzo della p.g. a vista.

Latina, addì 2 maggio 1995

Il pretore: MORGIGNI

n. 437

Ordinanza emessa il 21 marzo 1995 dal giudice istruttore del tribunale di Crotona nel procedimento civile vertente tra Sarti Luciana e Bonzagni Pier Luigi ed altro

Circolazione stradale - Assicurazione obbligatoria per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli - Esclusione dalla copertura assicurativa del proprietario non conducente per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 142/1992 (che ha esteso tale copertura) - Disparità di trattamento di situazioni omogenee e lesione del diritto inviolabile della persona alla tutela dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli.

[**Legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 4, lett. a).**

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

IL GIUDICE ISTRUTTORE

Nel procedimento civile n. 1043/94 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato in fatto che con atto di citazione notificato in data 20/25 giugno 1994, Sarti Luciana conveniva in giudizio dinanzi a questo tribunale Bonzagni Pier Luigi e la compagnia di assicurazioni Lloyd Adriatico per ottenere il risarcimento dei danni subiti a seguito di sinistro stradale mentre si trovava a bordo dell'autovettura di sua proprietà ma quale terza trasportata. La parte chiedeva che, ove fosse ritenuto non operante la garanzia assicurativa trattandosi di soggetto non considerato terzo dall'art. 4 della legge n. 990/1969, essendo la vittima proprietaria del veicolo, ed essendosi il sinistro verificato prima dell'entrata in vigore della legge 19 febbraio 1992, n. 142 (che ha esteso la copertura assicurativa anche al proprietario non conducente), venisse sollevata questione di legittimità costituzionale;

Considerato in diritto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui esclude la copertura assicurativa al proprietario (essendo questi ricompreso nella lettera a) del detto articolo), sia innanzi tutto rilevante in quanto, per l'epoca in cui il sinistro si è verificato, non era allo stesso estensibile la normativa introdotta dalla legge n. 142/1992, sicché l'applicazione della norma, vecchia formulazione, escluderebbe la garanzia assicurativa pur auspicata;

Ritenuto ancora che appare manifesta la violazione dell'art. 3 della Carta costituzionale nella differenziazione che la legge ha operato tra i terzi trasportati i cui danni alla persona devono invece essere garantiti dalla copertura assicurativa qualunque sia il titolo del trasporto e la qualità delle parti; che deve riconoscersi, a sensi dell'art. 2 della Costituzione, il diritto inviolabile dell'uomo come soggetto ad essere tutelato nella persona dalla circolazione dei veicoli che di per sé costituisce attività pericolosa;

che irrazionale appare l'esclusione della copertura assicurativa del proprietario, quando lo stesso abbia riportato danni alla persona quale trasportato a causa della circolazione del veicolo assicurato, non essendo ipotizzabile una volontà fraudolenta tesa a realizzare l'indennità assicurativa a costo della vita dello stesso assicurato e dovendo prevalere, sull'interesse privatistico, delle assicurazioni ad evitare eventuali collusioni ai suoi danni, l'interesse sociale alla garanzia assicurativa (obbligatorietà dell'assicurazione per la circolazione di veicoli su strade pubbliche o ad esse equiparate) soprattutto per i danni che riguardano le persone;

che l'irragionevolezza della esclusione è stata avvertita dal legislatore il quale ha espressamente previsto l'estensione assicurativa al proprietario terzo trasportato, per i danni alla persona.

Quanto sopra considerato, seppure limitatamente all'epoca precedente l'entrata in vigore della legge n. 142/1992, appare ingiustificata l'esclusione dalla garanzia assicurativa del proprietario (e quindi soggetto la cui responsabilità è astrattamente coperta dall'assicurazione) per i danni subiti alle persone a seguito di sinistro stradale, in quanto non considerato terzo estraneo alla circolazione, nell'ipotesi in cui lo stesso non sia conducente del veicolo assicurato;

P. Q. M.

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

Solleva su istanza di parte questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, lett. a), della legge n. 990/1969 nel combinato disposto con le lettere successive, così come formulata nella dizione precedente all'entrata in vigore della legge n. 142/1992, in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui dispone che non sono considerati terzi

e non hanno diritto ai benefici derivanti dai contratti di assicurazione obbligatoria stipulati a norma della legge n. 990/1969, tutti coloro la cui responsabilità deve essere coperta dall'assicurazione, così intendendo escludere anche il proprietario qualora sia terzo trasportato;

Sospende il presente giudizio;

Ordina alla cancelleria di trasmettere copia della presente ordinanza alla Corte costituzionale e di notificarla alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Crotone, addì 21 marzo 1995

Il giudice istruttore: MINGRONE

95C0907

N. 438

*Ordinanza emessa il 9 maggio 1995 dal pretore di Torino
nel procedimento penale a carico di Tuorto Domenico*

Processo penale - Procedimento innanzi al pretore - Chiusura delle indagini preliminari - Facoltà del p.m. di emettere direttamente e autonomamente il decreto di citazione a giudizio dell'imputato - Omessa previsione di controllo da parte del giudice sull'attività del p.m. o di integrazione di prova da parte della difesa - Conseguente possibile inammissibilità della richiesta del rito abbreviato per non decidibilità allo stato degli atti, pur in presenza del consenso del p.m. - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al procedimento innanzi al tribunale - Lesione del principio di parità tra le parti - Compressione del diritto di difesa - Violazione delle direttive della legge di delega.

(C.P.P. 1988, artt. 560, 561, 562, in relazione agli artt. 554, primo comma, e 555).

(Cost., artt. 3, 24, 76, in relazione alla legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, direttive 3 e 8).

IL PRETORE

Letti gli atti del procedimento penale sopraindicato nei confronti di Tuorto Domenico, nato a Quindici il 4 maggio 1940 e domiciliato a norma dell'art. 161 c.p.p. in Torino, via Montanaro n. 9, difeso di fiducia dall'avv. Maria Grazia Cavallo, del foro di Torino, in ordine ai reati p. e p. dagli artt. 336, 337, 341 e 635, c.p., così come contestati nel decreto di citazione in atti, commessi in Torino, il 29 luglio 1993 in danno dell'agente di polizia municipale Scarlino Quintino;

OSSERVA

Il 29 luglio 1993, l'imputato, a seguito di una discussione avuta con gli agenti di polizia municipale di Torino Scarlino Quintino e Chiarle Anna, a causa di una sosta vietata della propria autovettura, teneva nei riguardi dello Scarlino la condotta contestata nel capo d'imputazione e descritta dai medesimi vigili, esaminati come testimoni nel corso del dibattimento.

Nella fase delle indagini preliminari — come è dato rilevare dall'ordinanza del giudice per le indagini preliminari di questa pretura del 9 febbraio 1995, in atti — il pubblico ministero, per i fatti per i quali si procede, chiedeva l'applicazione, in via esclusiva, della misura coercitiva della custodia cautelare in carcere a carico dell'imputato e la richiesta non veniva accolta per carenza di univocità degli indizi che, ancorché gravi, risultavano però fondati sulla sola annotazione dello Scarlino, persona offesa, neppure controfirmata dalla sua collega Chiarle.

Il pubblico ministero proponeva appello contro tale provvedimento, ma il tribunale di Torino, in data 13 settembre 1993, rigettava l'appello, confermando la decisione del giudice per le indagini preliminari.

Il pubblico ministero, allora, emetteva decreto di citazione a giudizio a norma dell'art. 555 c.p.p. e l'imputato faceva richiesta di giudizio abbreviato, sulla quale il pubblico ministero prestava il consenso.

All'udienza del 9 febbraio 1995, il giudice per le indagini preliminari, non emergendo in atti altri elementi probatori oltre a quelli già valutati in sede di richiesta di applicazione della misura cautelare, ordinava la trasformazione del rito a norma dell'art. 562 c.p.p., rilevando la mancanza delle condizioni per una decisione allo stato degli atti ed osservava che la sola annotazione dei verbalizzanti, che era già stata ritenuta insufficiente per l'applicazione della custodia in carcere, pur rappresentando serio indizio di colpevolezza, non avrebbe potuto costituire prova sufficiente e piena per l'affermazione della responsabilità dell'imputato.

Veniva, così, disposto procedersi col rito ordinario.

Al dibattimento, tanto al momento della richiesta di prove, quanto al momento delle conclusioni, il difensore rinnovava la richiesta di giudizio abbreviato, invocando il riconoscimento della riduzione del terzo di pena, prevista dall'art. 442 c.p.p., rilevando che la mancanza delle condizioni per la celebrazione del giudizio abbreviato non era ascrivibile al comportamento dell'imputato, bensì unicamente all'inerzia del pubblico ministero che, pur sollecitato dal giudice per le indagini preliminari e dal tribunale a svolgere altre indagini, aveva emesso decreto di citazione a giudizio senza sentire la Chiarle, senza interrogare il Tuorto e senza compiere altri atti di indagine, così di fatto rendendo inaccoglibile la richiesta di giudizio abbreviato, sulla quale, pur tuttavia, l'organo dell'accusa aveva prestato il consenso.

Il difensore, perciò, faceva richiesta di applicazione della riduzione della pena a norma dell'art. 442 c.p.p. e, in subordine, eccepeva l'illegittimità costituzionale degli artt. 438 e seguenti del codice di procedura penale in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione per le esposte ragioni, riassunte nel relativo verbale di dibattimento.

La richiesta principale del difensore, però, non può trovare accoglimento, ancorché fondata su condivisibili argomentazioni.

Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, che si ritiene di dover proporre al vaglio della Corte costituzionale, non apparendo manifestamente infondato ravvisare negli artt. 560, 561 e 562 in relazione agli artt. 554, primo comma, e 555 c.p.p., nella parte in cui si consente direttamente al pubblico ministero l'emissione del decreto di citazione a giudizio dell'imputato, una violazione ai principi contenuti negli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione.

Per quanto riguarda il giudizio abbreviato, invero, va rilevato come esso abbia più volte costituito oggetto di valutazione da parte della Corte costituzionale che ne ha verificato la legittimità costituzionale sotto vari profili.

Con la sentenza n. 66 del 1990, ad esempio, la Corte, per i procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore del codice di procedura, riconosceva anche con riguardo al giudizio abbreviato il potere del giudice di procedere alla riduzione del terzo di pena, qualora il dissenso del pubblico ministero apparisse ingiustificato, analogamente a quanto consentito dall'art. 248 delle norme transitorie in caso di applicazione di pena su richiesta delle parti.

Con altra sentenza (n. 183 del 1990), la Corte costituzionale stabiliva l'obbligo, per il pubblico ministero che si opponesse alla richiesta di giudizio abbreviato presentata in sede di giudizio direttissimo, di motivare il dissenso, in modo da consentire al giudice, che ritenesse ingiustificato tale dissenso, di concedere ugualmente la diminuzione del terzo di pena, al termine del giudizio direttissimo.

Molto importante appare la sentenza n. 284 del 1990, con la quale la Corte riaffermava la complessiva legittimità costituzionale del giudizio abbreviato, anche con espresso riferimento al rito pretorile, analizzandone e spiegandone natura e finalità.

Con la sentenza n. 81 del 1991, la Corte costituzionale ribadiva l'illegittimità costituzionale di tutte le norme relative al giudizio abbreviato, anche con riferimento alle richieste proposte nell'ambito del giudizio immediato ovvero a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, nella parte in cui esse non prevedevano l'obbligo per il pubblico ministero di motivare l'eventuale dissenso ed il corrispondente potere del giudice, a dibattimento concluso, di applicare all'imputato la riduzione del terzo di pena, se ritenuto ingiustificato il dissenso del pubblico ministero. L'illegittimità veniva riferita al principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, in relazione ad esigenze di coerenza e ragionevolezza, giacché «in un sistema come quello del nuovo codice, imperniato sul principio di partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento, non dovrebbe essere consentito che i rapporti fra pubblico ministero ed imputato si sbilancino al punto che il primo, con un semplice atto di volontà immotivato e, perciò, incontrollabile, si trovi in grado di privare il secondo di un rilevante vantaggio sostanziale».

Successivamente, con la sentenza n. 23 del 1992, estendendo le conseguenze delle precedenti decisioni anche in riferimento al principio di tutela del diritto di difesa (art. 24 della Costituzione), trattandosi di questioni che «producono conseguenze sull'entità della pena», la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale delle

norme relative al giudizio abbreviato nella parte in cui esse non prevedevano che il giudice, all'esito del dibattimento, ritenendo che il processo avrebbe potuto essere definito allo stato degli atti dal giudice per le indagini preliminari, di cui quindi ritesse ingiustificato il provvedimento di rigetto, potesse applicare la riduzione di pena prevista dall'art. 442z, comma 2, c.p.p.

Nel caso di specie, però, il problema non riguarda l'ingiustificato dissenso del pubblico ministero, che invece ha prestatato il consenso, e nemmeno la legittimità del provvedimento di rigetto del giudice per le indagini preliminari, che ha disposto la trasformazione del rito, che appare pienamente giustificato, sulla base almeno di quel che è dato ricostruire della situazione processuale in cui esso è stato adottato, non essendo consentito a questo giudice conoscere gli atti di indagine contenuti nel fascicolo del pubblico ministero.

Ciò che appare in discussione in questa sede, invece, è il profilo relativo all'insufficienza delle investigazioni, con riguardo all'attività del pubblico ministero che avrebbe potuto e dovuto svolgere altre indagini e che, al contrario, ha ritenuto di dover esercitare l'azione penale attraverso l'emissione di decreto di citazione a giudizio, senza integrare la situazione probatoria, rendendo inaccoglibile, di fatto, la richiesta di giudizio abbreviato dell'imputato.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 92 del 1992, aveva già avuto modo di occuparsi di questione analoga, anche se proposta in un quadro del tutto diverso.

In quella sede, invero, era stata sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 438, 439 e 440 c.p.p. in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, nella parte in cui non si prevede «che, in caso di dissenso del pubblico ministero, motivato con l'impossibilità che il processo sia definito allo stato degli atti, il giudice dell'udienza preliminare che ritiene che l'impossibilità addotta dipende da fatto rimediabile dello stesso pubblico ministero non possa indicare alle parti i temi incompleti sui quali si rende necessario acquisire ulteriori informazioni ai fini della decisione in ordine alla possibilità di definire il processo allo stato degli atti».

La questione era stata sollevata dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale in sede di udienza preliminare, in cui il caso si era verificato e la Corte aveva ribadito «che l'introduzione o meno di un rito avente automatici effetti sulla determinazione della pena non può farsi dipendere da scelte discrezionali del pubblico ministero. Tali sono, indubbiamente, quelle con le quali costui decide quali, e quante, indagini esperire per porle a base della richiesta di rinvio a giudizio e, più in generale, quelle connesse alla sua strategia processuale» ed aveva sottolineato che «rispetto al giudizio abbreviato, ciò comporta l'inaccettabile paradosso per cui il pubblico ministero può legittimamente precluderne l'instaurazione allegando lacune probatorie da lui stesso discrezionalmente determinate. Sicché, una volta affermato che un mero atto di volontà del pubblico ministero non può condizionare l'interesse dell'ordinamento alla semplificazione del rito e quello dell'imputato alla riduzione della pena, deve trarsi il corollario che tale condizionamento non può farsi derivare neanche da un atto di volontà (implicita) concretatosi nello svolgimento di indagini insufficienti alla decidibilità con giudizio abbreviato».

Ciò nonostante, la Corte costituzionale aveva dichiarato l'inammissibilità della questione, sul presupposto che «le indagini preliminari sono finalizzate, e non ad un accertamento pieno, ma all'acquisizione di quanto necessario all'esercizio dell'azione penale (art. 326) e che la loro (relativa) "completezza", (cfr. sent. n. 88 del 1991) va misurata su quest'ultimo metro e non sul primo» ed aveva chiarito che «l'insufficienza dell'investigazione del pubblico ministero rispetto al fine in discorso non è colmabile attraverso il potere di integrazione attribuito al giudice dell'udienza preliminare dall'art. 422 c.p.p., dato che il suo esercizio — pur se può indirettamente contribuire all'acquisizione di un quadro probatorio sufficiente alla decisione allo stato degli atti — è rigorosamente delimitato dal ben diverso ed esclusivo scopo della raccolta, con un numero circoscritto di mezzi, di quelle sole prove che siano "manifestamente decisive" ai fini del rinvio a giudizio o del proscioglimento e che perciò possono non coincidere con quelle necessarie per una decisione allo stato degli atti».

La Corte, dunque, aveva invocato a tal riguardo un intervento del legislatore, osservando che la configurazione del giudizio abbreviato come giudizio «a prova contratta» e, cioè, necessariamente ancorato agli elementi emergenti allo stato degli atti, «non è affatto un connotato ineliminabile di tale giudizio». «Si deve, infatti, sottolineare che un modello di giudizio abbreviato che consente un'integrazione probatoria è positivamente previsto nello stesso codice, per il caso di trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato (art. 452, comma 2): integrazione che per di più, in tale ipotesi non soggiace — almeno secondo l'interpretazione prevalente — a particolari limitazioni, dato che tale disposizione richiama l'art. 422 solo quanto alle forme, e non anche ai limiti concernenti la tipologia degli atti esperibili».

Come si può osservare, anche se la questione già esaminata dalla Corte costituzionale contiene alcuni elementi in comune con il caso in esame, essa peraltro presenta altrettanti aspetti di oggettiva differenza.

Si è già notato come, in questa sede, non siano affatto in discussione le cause o le ragioni del dissenso del pubblico ministero, che ha prestato il consenso in ordine alla richiesta avanzata dall'imputato. E nemmeno può essere assegnato rilievo all'aspetto relativo ai limiti di integrazione probatoria da parte del giudice a norma dell'art. 422 c.p.p., per la totale mancanza — in pretura — dell'udienza preliminare e per l'impossibilità di acquisire ulteriori informazioni nell'udienza prevista dall'art. 561 c.p.p.

Nei procedimenti di competenza del pretore, invero, il giudice per le indagini preliminari che rilevi l'impossibilità di decidere allo stato degli atti, giacché gli elementi acquisiti non appaiono sufficienti, né per il proscioglimento, né per la condanna dell'imputato, è tenuto a pronunciare l'ordinanza prevista dall'art. 562 c.p.p., con la quale si ordina al pubblico ministero l'emissione del decreto di citazione a giudizio.

Tale soluzione, del resto, appare perfettamente in sintonia con il sistema processuale adottato per il rito pretorile, nel quale il potere di rinvio a giudizio dell'imputato è generalmente assegnato al pubblico ministero e non al giudice, con la sola eccezione del procedimento per decreto.

L'udienza stessa per la celebrazione del giudizio abbreviato, prevista dall'art. 561 c.p.p., viene tenuta in pretura dopo che il pubblico ministero abbia già emesso decreto di citazione a giudizio, secondo quanto disposto dagli artt. 560 e 555 c.p.p.

Il provvedimento di rigetto di giudizio abbreviato del giudice, perciò, risponde all'esigenza di ripristinare e ristabilire la situazione processuale preesistente alla richiesta dell'imputato, una volta riscontrata l'impossibilità di definire il processo allo stato degli atti, dal momento che prima della decisione del giudice circa l'instaurazione del giudizio abbreviato risulta sempre già disposto il rinvio a giudizio dell'imputato, da parte del pubblico ministero.

A ben vedere, dunque, in questa sede non appare neppure direttamente in discussione l'istituto del giudizio abbreviato in quanto tale, per cui non si ritiene necessario affrontare nuovamente temi già più volte proposti, connessi alla natura o meno di «negozio processuale» di tale giudizio ovvero alla sua riconducibilità ad un vero e proprio «diritto soggettivo» dell'imputato ad ottenere la riduzione del terzo di pena. Come si è ricordato, la Corte costituzionale si è ampiamente pronunciata su tali questioni nelle precedenti decisioni, chiarendo che a fondamento del giudizio abbreviato vi è un duplice interesse: quello dell'ordinamento alla semplificazione del rito e quello dell'imputato alla riduzione della pena.

Ciò che appare particolarmente importante sottolineare è la circostanza, alla quale pure la Corte ha assegnato grande rilievo, secondo la quale tutta l'attività di indagine svolta dal pubblico ministero, e perciò non solo il consenso o il dissenso sulla richiesta dell'imputato, può incidere direttamente su entrambi gli interessi posti a fondamento del giudizio abbreviato («l'inaccettabile paradosso per cui il pubblico ministero può legittimamente precludere l'instaurazione allegando lacune probatorie da lui stesso discrezionalmente determinate»), «un mero atto di volontà del pubblico ministero non può condizionare l'interesse dell'ordinamento alla semplificazione del rito e quello dell'imputato alla riduzione della pena»).

E, nel caso di specie, la manifestazione della volontà del pubblico ministero si è avuta ben prima della richiesta di giudizio abbreviato dell'imputato, attraverso l'emissione del decreto di citazione a giudizio. Ed infatti, pur dinanzi alla sollecitazione del giudice per le indagini preliminari che individuava la necessità di un arricchimento del quadro probatorio, sia pure al fine di decidere la richiesta di applicazione di misura coercitiva, e dinanzi ad analoga sollecitazione del tribunale, il pubblico ministero non esperiva alcuna attività di indagine, esercitava invece l'azione penale mediante l'emissione del decreto di citazione a giudizio e, in tal modo, manifestava anche la chiara volontà di precludere all'imputato la scelta del giudizio abbreviato, non essendo ipotizzabile che il pubblico ministero non si sia reso conto, così operando, che i pochi indizi acquisiti e dichiarati insufficienti al più limitato fine dell'applicazione della misura cautelare, non avrebbero certamente potuto consentire la celebrazione del giudizio abbreviato, qualora richiesto.

Occorre allora chiedersi, in primo luogo, se tale scelta del legislatore risponda a criteri di coerenza e ragionevolezza sistematica, tenendo conto che, nel rito pretorile, a differenza di quello di competenza del tribunale, la scelta di rinviare a giudizio l'imputato è totalmente discrezionale da parte del pubblico ministero ed è sottratta ad ogni controllo giurisdizionale.

Ciò comporta una serie di anomalie in varie fasi del processo, sulle quali peraltro non pare il caso di soffermarsi in questa sede. Vale la pena, però, di ricordare almeno quella che si ritiene la più grave, costituita proprio dalla difficoltà del ricorso ai riti alternativi, che in pretura risultano essere in numero esiguo e proposti e distribuiti in modo non sempre proficuo e funzionale. L'imputato, di regola, non ha necessità di presentarsi dinanzi al giudice con l'assistenza del difensore prima dell'udienza fissata per il dibattimento, per cui, nella gran parte dei casi, egli si trova nella pratica impossibilità di conoscere gli atti del procedimento e di consultarsi con il proprio difensore entro il termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto di citazione a giudizio previsto per la presentazione di richieste di riti alternativi. Ne consegue che il medesimo imputato, di fatto, viene a trovarsi nella condizione di dover rinunciare definitivamente al giudizio abbreviato e può solo proporre richiesta di applicazione di pena che, però, viene presentata il giorno dell'udienza dibattimentale e non dinanzi al giudice per le indagini preliminari, con l'effetto di aggravare e ritardare la fissazione dei procedimenti, di intralciare notevolmente l'organizzazione delle udienze, di creare elevatissimo disagio a persone offese, testimoni, consulenti e così via.

Per ritornare, però, all'aspetto rilevante in questa sede, va messo in evidenza come la prevista possibilità per il pubblico ministero di emissione del decreto di citazione a giudizio senza alcun vaglio da parte del giudice, nel rito pretorile, finisce anche con l'incidere sull'esito delle richieste dell'imputato molto di più di quanto ciò non avvenga nel procedimento di competenza del tribunale.

In pretura, insomma, non è in discussione il limite dei poteri di arricchimento probatorio assegnati al giudice in sede di valutazione del rinvio a giudizio o del proscioglimento dell'imputato, perché al giudice è sottratto ogni potere a tal riguardo e la valutazione del rinvio a giudizio dell'imputato è affare esclusivo e discrezionale del pubblico ministero.

Non pare si possa negare, allora, che il problema della lacunosa allegazione probatoria del pubblico ministero, che pure può avere rilievo nei procedimenti di competenza del tribunale, tanto da meritare l'auspicio della Corte costituzionale di un intervento legislativo in materia, dinanzi al tribunale produce comunque effetti più limitati rispetto al rito pretorile, giacché, come ha pure osservato l'Organo della Consulta, il potere di integrazione probatoria assegnato al giudice dell'udienza preliminare dall'art. 422 c.p.p. certamente può contribuire, sia pure indirettamente, a colmare le insufficienze investigative del pubblico ministero.

Nel caso di specie, ad esempio, se al giudice per le indagini preliminari presso la pretura fosse stato riconosciuto il controllo sul rinvio a giudizio dell'imputato e fosse stato assegnato un potere analogo a quello previsto dall'art. 422 c.p.p., è da ritenere che certamente il giudice avrebbe integrato il quadro probatorio attraverso l'audizione della teste Chiarle e dello stesso imputato, dal momento che egli si era già più volte espresso in tal senso, ravvisando la necessità di tali atti di indagine e ciò avrebbe pure indirettamente consentito all'imputato di ottenere l'instaurazione del giudizio abbreviato.

Questa sostanziale e apparentemente ingiustificata differenza tra i due riti, insomma, fa sorgere il dubbio che il legislatore, nel procedimento pretorile, abbia fatto una scelta non corrispondente ai criteri di coerenza e ragionevolezza, tanto da poter adombrare una violazione al principio dell'art. 3 della Costituzione.

Analoghi dubbi sorgono, poi, se si esamina il problema sotto il profilo del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione ovvero in relazione all'aspetto dell'eccesso di delega (art. 76 della Costituzione), che appaiono questioni tra loro strettamente collegate.

Il legislatore ha strutturato le indagini preliminari come una fase preprocessuale, destinata alla preparazione dell'eventuale processo e utile soprattutto al pubblico ministero, che deve svolgere le indagini necessarie all'esercizio dell'azione penale e, più in generale, impostare la strategia processuale per le successive fasi. Per tale ragione non è prevista, di regola, la partecipazione della difesa in tale fase, se non nei casi espressamente individuati dal medesimo legislatore, coincidenti con le attività di indagine destinate ad avere utilizzazione nella fase processuale ovvero con quegli atti per i cui compimento è in qualche modo necessaria la presenza o la partecipazione della persona sottoposta alle indagini.

Se nessuna di tali attività viene compiuta dal pubblico ministero, l'indagato ed il suo difensore non devono neppure essere informati dell'iscrizione del procedimento.

Così schematicamente descritta la struttura della fase delle indagini preliminari, si deve subito osservare che essa ha già suscitato da più parti perplessità e critiche in relazione alla mancata previsione della partecipazione della difesa, con riguardo, in particolare, al compimento di alcune attività che, sia pure indirettamente, potranno trovare

ugualmente utilizzazione nel corso del dibattimento (si pensi, ad esempio, all'attuale formulazione dell'art. 500 c.p.p., con cui si disciplina la possibilità delle contestazioni nell'esame testimoniale) e con riguardo, più in generale, alla necessità per la difesa di controllare l'attività svolta dal pubblico ministero, in un sistema che si fonda, tra l'altro, sul principio di parità delle parti in ogni stato e grado del procedimento.

Va ricordato, in proposito, che se al pubblico ministero è assegnato il potere di compiere le indagini necessarie per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale (art. 326 c.p.p.), allo stesso organo dell'accusa è assegnato anche il compito di svolgere accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini (art. 358 c.p.p.) ed il compimento di tale attività è previsto come «potere-dovere» del pubblico ministero dall'art. 2, n. 37, legge delega 16 febbraio 1987, n. 81.

In questo quadro generale, va ricordato che, nei procedimenti di competenza del tribunale, concluse le indagini preliminari, il pubblico ministero può presentare richiesta di rinvio a giudizio dell'imputato al giudice per le indagini preliminari ed al giudice, che deve fissare l'udienza preliminare, è assegnato, al richiesto fine, un controllo pieno e completo sull'attività di indagine svolta dal pubblico ministero, con le facoltà di arricchimento probatorio previste dall'art. 422 c.p.p., di cui si è detto, e con la necessità dell'integrazione del contraddittorio, sì che l'imputato (ed il suo difensore) è posto nella condizione di conoscere i risultati dell'attività compiuta dal pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari e di poter far valere sue eventuali dichiarazioni o richieste, necessariamente prima che venga disposto il rinvio a giudizio.

Ciò nonostante, come si è avuto modo di ricordare, tale controllo sull'attività del pubblico ministero da parte del giudice, con la necessaria partecipazione della difesa, che può avvenire solo nel corso dell'udienza preliminare, e cioè dopo la chiusura delle indagini preliminari, è stato già da alcuni criticato e ritenuto tardivo e non sempre efficace.

Ma che dire, allora, del rito pretorile? In esso non è previsto alcun controllo sull'attività del pubblico ministero, né prima, né dopo il rinvio a giudizio dell'imputato. Non prima, per la mancanza dell'udienza preliminare e neppure nella fase dibattimentale, giacché al giudice pervengono soltanto gli atti espressamente elencati nell'art. 431 c.p.p.

E non pare vi possano essere dubbi nel ritenere che questa sia un' incoerenza sistematica, giacché se il compimento di un'attività del pubblico ministero viene previsto dall'ordinamento come un dovere, su di esso, allora, deve essere assegnato al giudice un adeguato potere di controllo, al fine di evitare proprio che tale dovere diventi, invece, una mera scelta discrezionale del pubblico ministero, affidata al suo insindacabile e incontrollabile giudizio.

Va solo ricordato a questo proposito che tale piena libertà operativa prevista per il pubblico ministero nel rito pretorile potrebbe far sorgere dubbi di legittimità costituzionale pure con riferimento all'art. 112 della Costituzione, ancorché tale aspetto non appaia rilevante nel caso in esame, proprio perché qualora sia stata esercitata l'azione penale, contrariamente a quanto avviene per le eventuali richieste di archiviazione, gli atti del pubblico ministero sono totalmente sottratti ad ogni controllo giurisdizionale e l'organo dell'accusa, in teoria, pur in presenza di una pluralità di ipotesi criminose, è libero di esercitare l'azione penale solo in ordine ad alcuni reati e non ad altri, senza che nessun giudice abbia elementi o strumenti necessari per rilevarlo.

Ciò che maggiormente rileva, però, è l'aspetto relativo all'impossibilità di integrazione probatoria da parte della difesa, prima del rinvio a giudizio dell'imputato. A differenza di quanto avviene in tribunale, infatti, nel rito pretorile, l'imputato può scoprire di essere stato citato a giudizio, senza aver avuto la possibilità di indicare i temi di prova a lui eventualmente favorevoli ovvero di rendere alcuna dichiarazione e tale mancata previsione appare effettivamente lesiva del diritto di difesa, dal momento che il rinvio a giudizio è atto che incide gravemente e sotto molti aspetti sui diritti dell'imputato.

Nel caso di specie, ad esempio, eventuali dichiarazioni del Turoto prima del suo rinvio a giudizio avrebbero potuto forse consentire l'instaurazione del giudizio abbreviato, se l'imputato avesse reso piena confessione. Si può persino paradossalmente ipotizzare, perciò, che se il giudice per le indagini preliminari avesse accolto la richiesta di applicazione della misura cautelare, così offrendo all'imputato la possibilità di rendere l'interrogatorio previsto dall'art. 294 c.p.p., tale decisione, certamente più sfavorevole, si sarebbe, però, risolta sostanzialmente a favore dell'imputato per quanto riguarda l'esito finale del processo.

Anche per evitare queste situazioni, forse, il legislatore delegante, non solo ha stabilito in generale, nella direttiva n. 3 della legge delega, la partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento, ma ha anche espressamente previsto (direttiva n. 48) che il pubblico ministero, concluse le indagini preliminari, potesse solo avanzare richieste al giudice e non assumere autonomi provvedimenti a carico dell'imputato.

Anche in questa ottica, insomma, la facoltà concessa al pubblico ministero di emettere il decreto di citazione a giudizio dal legislatore delegato appare criticabile, potendosi ipotizzare che essa ecceda i limiti fissati con la legge delega.

È vero che il medesimo legislatore delegante aveva posto il divieto della celebrazione dell'udienza preliminare in pretura ai fini della massima semplificazione del rito, ma è altrettanto vero che tale sbarramento avrebbe potuto ugualmente essere superato con l'introduzione, di regola, della procedura prevista per il giudizio immediato (che non a caso in tribunale ha proprio la finalità di evitare l'udienza preliminare) ovvero con la previsione di altri sistemi di controllo da parte del giudice sull'attività del pubblico ministero, prima del rinvio a giudizio dell'imputato.

La scelta del legislatore, invece, di affidare all'organo dell'accusa l'autonoma facoltà, da una parte, di svolgere le indagini da lui stesso prescelte e, dall'altra, di effettuare un'incontrollabile valutazione delle stesse ai fini del rinvio a giudizio dell'imputato, appare in contrasto con il principio contenuto nell'art. 76 della Costituzione.

Per le esposte ragioni, si ritiene che gli artt. 560, 561 e 562 in relazione agli artt. 554, primo comma, e 555 del codice di procedura penale, consentendo direttamente ed autonomamente al pubblico ministero l'emissione del decreto di citazione a giudizio dell'imputato, possano essere ritenuti illegittimi per contrasto con gli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, per cui gli atti devono essere trasmessi alla Corte costituzionale per il giudizio di legittimità.

P. Q. M.

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

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché la Corte valuti la legittimità costituzionale degli artt. 560, 561 e 562 in relazione agli artt. 554, primo comma, e 555 del codice di procedura penale, con riferimento agli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, essendo consentito, nel procedimento pretorile, al pubblico ministero di emettere direttamente ed autonomamente il decreto di citazione a giudizio dell'imputato;

Dispone che, ai fini di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 148, quinto comma, del codice di procedura penale sia data lettura della presente ordinanza nel pubblico dibattimento;

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

In Torino, addì 9 maggio 1995

Il pretore: CASALBORE

95C0908

N. 439

Ordinanza emessa il 28 marzo 1995 dal pretore di Potenza sul ricorso proposto da Tofalo Francesco contro il sindaco del comune di Balvano

Regione Basilicata - Annullamento del provvedimento di assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica - Previsione, in legge regionale, dell'impugnazione del provvedimento del sindaco innanzi al pretore - Indebita interferenza nella materia della giurisdizione di esclusiva competenza statale.

(Legge regione Basilicata 16 febbraio 1987, n. 2, art. 13).

(Cost., art. 108).

IL PRETORE

Letti gli atti di causa;

OSSERVA

Con ricorso depositato in cancelleria il 27 giugno 1992 Tofalo Francesco adiva questo pretore, chiedendo l'annullamento, previa sospensione, del decreto del 25 giugno 1992 protocollo 4351, con il quale il sindaco di Balvano lo aveva dichiarato decaduto dalla assegnazione di un alloggio di E.R.P. sito in Balvano, via San Sebastiano n. 25. Al riguardo, il ricorrente chiedeva applicarsi, in rito, l'art. 13 legge regione Basilicata del 16 febbraio 1987, n. 2, nella parte in cui prevede che, contro il provvedimento del sindaco, l'interessato può proporre ricorso al pretore del luogo nel cui mandamento è situato l'alloggio, entro il termine perentorio di giorni trenta dalla notificazione del decreto stesso. Sulle conclusioni del procuratore ricorrente, la causa è stata riservata per la decisione all'udienza del 21 marzo 1995.

A parere di questo giudice deve essere sollevata *ex officio* la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 sopra richiamato. La questione appare rilevante ai fini della presente decisione, atteso che la eventuale pronuncia di incostituzionalità andrebbe ad incidere sui limiti della giurisdizione di questa a.g.o., con la conseguenza che la domanda proposta dal Tofalo dovrebbe considerarsi inammissibile.

Il dubbio di incostituzionalità appare inoltre corposo e la relativa questione, pertanto, non manifestamente infondata ove si consideri che l'art. 13 della l.r. 16 febbraio 1987, n. 2, pur novando una fonte normativa statale (art. 11, tredicesimo comma, d.P.R. 30 dicembre 1970, n. 1035), individua, comunque, con una indebita invasione della sfera legislativa riservata, in via esclusiva allo Stato (art. 108 della Costituzione), un criterio di attribuzione della giurisdizione, privilegiando il giudice ordinario.

Al riguardo, la Corte costituzionale si è più volte pronunciata (v. di recente sentenza 23 febbraio-6 marzo 1995, n. 76) ribadendo il principio secondo cui esula dalla potestà normativa della regione dettare norme relative, in senso lato, alla giurisdizione e pertanto, sulla linea di tale orientamento, deve essere rimessa alla valutazione della stessa Corte anche la questione in esame.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 20 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 legge della regione Basilicata del 16 febbraio 1987, n. 2, con riferimento all'art. 108 della Costituzione;

Sospende il presente giudizio;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alla parte costituita nonché al presidente della giunta regionale della Basilicata e comunicata al presidente del consiglio regionale della medesima regione.

Potenza, addì 28 marzo 1995

Il pretore: GUBITOSI

95C0909

N. 440

Ordinanza emessa il 31 gennaio 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Firenze nel procedimento penale a carico di Marinese Lorenzo

Reato in genere - Commercio di cose antiche od usate - Omessa tenuta dei registri per le operazioni di vendita giornaliera - Lamentata mancata depenalizzazione - Conseguente disparità di trattamento rispetto alle fattispecie relative alle stesse prescrizioni in materia di commercio di preziosi e per la violazione dell'obbligo di preventiva dichiarazione all'autorità di p.s. per il commercio di cose usate o antiche per le quali è, invece, prevista la sanzione amministrativa - Ingiustificata limitazione all'iniziativa economica.

(R.D. 18 giugno 1931, n. 773, art. 17-*bis*, terzo comma, aggiunto dal d.lgs. 13 luglio 1994, n. 480, art. 3).

(Cost., artt. 3 e 41).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha emesso la seguente ordinanza di rigetto di richiesta di decreto penale, art. 459 c.p.p., di eccezione di illegittimità costituzionale, art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

FATTO

Al termine delle indagini preliminari, il p.m. chiedeva a questo giudice la emissione di decreto penale a carico di Marinese Lorenzo in atti generalizzato per il reato di cui all'art. 706 c.p. in relazione agli artt. 126 e 128 t.u.l.p.s.

Si contesta all'imputato di aver omesso, di presentare preventiva dichiarazione all'autorità dell'attività di commercio di cose antiche e di aver omesso di trascrivere sull'apposito registro le operazioni di vendita giolariere.

Dalla lettura degli atti, la sussistenza dei fatti appare del tutto pacifica.

Per quanto riguarda peraltro la prima ipotesi, quella della violazione dell'art. 706 c.p. in riferimento all'art. 126 t.u.l.p.s. (omessa preventiva dichiarazione dell'attività all'autorità preposta), questa a.g. non accogliendo la richiesta del p.m. ha emesso sentenza di proscioglimento ex art. 129 c.p.p. perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato (cfr. in atti).

La questione, di rilevanza costituzionale si pone pertanto con riferimento alla ipotesi di cui all'art. 706 in riferimento all'art. 128 t.u.l.p.s.

Va premesso innanzitutto che in materia di commercio di cose antiche o usate così come di oggetti preziosi, la disciplina sanzionatoria per le violazioni all'obbligo rispettivamente di preventiva dichiarazione e di licenza nonché alle relative prescrizioni di legge richiamate nel testo unico di pubblica sicurezza ha subito una sostanziale modifica per effetto del d.lgs. 13 luglio 1994, n. 480.

1) In primo l'art. 706 c.p. è stato abrogato (cfr. art. 13 d.lgs. cit.).

Venuta meno tale disposizione, la violazione agli obblighi esistenti in materia di commercio di cose antiche o usate, trova ora la propria disciplina sanzionatoria nell'art. 17 del t.u.l.p.s., che, come modificato dall'art. 2 del d.lgs. cit., per le violazioni al testo unico, laddove non sia prevista una sanzione ovvero dove non sia prevista una sanzione amministrativa, stabilisce in via generale e residuale la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda fino a lire 400.000.

Per la materia riguardante il commercio delle cose antiche o usate, dunque, la mancata preventiva dichiarazione all'autorità, imposta dall'art. 126 t.u.l.p.s. è ora sanzionata in via amministrativa, stante la introduzione della previsione specifica all'art. 17-bis del t.u.l.p.s., per effetto dell'art. 3, terzo comma, del d.lgs. cit.

Diversamente, sempre nella stessa materia, la violazione alle prescrizioni imposte dalla legge e più precisamente dall'art. 128 del t.u.l.p.s. (con riferimento alle attività, appunto richiamate all'art. 126, non è stata depenalizzata talché, in mancanza dell'art. 706 del c.p. — ora abrogato — dovrà applicarsi la sanzione penale prevista dall'art. 17, primo comma, come modificato dall'art. 2 del d.lgs. cit., come appena detto.

2) Diversamente in materia di commercio di cose preziose si applica tuttora l'art. 705 c.p., che diversamente dall'art. 706 c.p., non è stato abrogato.

La violazione all'obbligo della preventiva licenza di p.s., imposta dall'art. 127 c.p., continua dunque ad essere sanzionata penalmente ai sensi dell'art. 705 c.p. con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da L. 100.000 a 2 milioni, visto che l'art. 17, primo comma, del t.u.l.p.s., fa salve le sanzioni previste dal codice penale per le violazioni al medesimo testo unico.

Diversamente, per le violazioni alle prescrizioni di legge, quelle richiamate all'art. 128 del t.u.l.p.s. (riferite all'attività di cui all'art. 127), l'art. 705 c.p. può ritenersi implicitamente abrogato *in parte qua*, posto che il terzo comma dell'art. 3 del d.lgs. cit., introducendo l'art. 17-bis del t.u.l.p.s. ha depenalizzato una serie di violazioni tra cui quella all'art. 128 (sempreché non sia riferita alle attività di cui all'art. 126), prevedendo la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 300.000 a lire due milioni.

In conclusione attività relative a due settori molto simili che prima dell'intervento del d.lgs. cit. si trovavano ad essere oggetto di obblighi e di sanzioni penali per così dire paralleli e dunque oggetto di una disciplina omogenea (obbligo di dichiarazione o licenza di p.s., obbligo della tenuta dei registri, ecc.), stante la sostanziale identità di interessi perseguiti attraverso forme di controllo dirette a prevenire e reprimere eventuali reati contro il patrimonio anche in danno degli acquirenti, oggi, invece, per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. cit., non tanto in relazione ai

precetti quanto in relazione alle sanzioni previste per la violazione a tali precetti — rimasti invariati —, vengono a subire una disparità di trattamento (cfr. art. 3 Cost.), che francamente, ad avviso della scrivente non pare trovare giustificazione, ma che al contrario si traduce, per i casi tuttora sanzionati penalmente, in una ingiustificata e più penetrante limitazione alla iniziativa economica, il cui controllo a fini sociali e di sicurezza (cfr. art. 41 Cost.) ben può essere raggiunto, come negli altri casi, attraverso gli stessi strumenti che prevedono nel caso di inosservanze alle regole una adeguata sanzione amministrativa.

Vi è in conclusione disparità di trattamento:

A) tra la disciplina sanzionatoria prevista per la violazione all'obbligo di preventiva licenza di p.s. per il commercio di cose preziose (sanzionata penalmente ai sensi dell'art. 705 del c.p. in relazione all'art. 127 del t.u.l.p.s.) e quelle previste:

a) per la violazione all'obbligo di preventiva dichiarazione all'autorità per il commercio di cose antiche o usate (sanzionata ora in via amministrativa ex art. 17-bis, terzo comma, in relazione all'art. 126 del t.u.l.p.s.);

b) per la violazione alle prescrizioni di legge richiamate dall'art. 128 del t.u.l.p.s. in materia di commercio di cose preziose (sanzionata in via amministrativa ex art. 17-bis, terzo comma);

B) tra la disciplina sanzionatoria prevista per la violazione alle prescrizioni di legge richiamate dall'art. 128 del t.u.l.p.s. in materia di commercio di cose antiche o usate (sanzionata penalmente ex art. 17, primo comma, del t.u.l.p.s.) e quelle previste:

a) per la violazione alle stesse prescrizioni richiamate dall'art. 128 del t.u.l.p.s. in materia di commercio di cose preziose (sanzionata in via amministrativa ex art. 17-bis, terzo comma);

b) per la violazione dell'obbligo di preventiva dichiarazione all'autorità richiesto in materia di commercio di cose antiche o usate (sanzionata in via amministrativa ex art. 17-bis, terzo comma, in relazione all'art. 126 del t.u.l.p.s.).

Venendo al caso che qui interessa, va rilevato che la fattispecie che ricorre è proprio quella p. e p. dall'art. 17, primo comma, del t.u.l.p.s. in relazione all'art. 128 del t.u.l.p.s. (in tal senso riquilificato il fatto contestato).

Per i motivi sopra specificati si ritiene pertanto la sussistenza delle condizioni di rilevanza di non manifesta infondatezza per sollevare d'ufficio la eccezione di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 e 41 Cost.: dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 480/1994 nella parte in cui esclude dalla depenalizzazione la fattispecie relativa alla violazione dell'art. 128 del t.u.l.p.s. con riferimento alle attività previste dall'art. 126 del t.u.l.p.s., ora sanzionata penalmente ai sensi del primo comma dell'art. 17 del t.u.l.p.s.

P. Q. M.

Visti gli artt. 459 del c.p.p., 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 136 e 137 della Costituzione;

Respinge allo stato la richiesta di decreto penale di condanna;

Solleva d'ufficio, dichiarando la questione non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio, eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 17-bis, terzo comma, del t.u.l.p.s., così come introdotto dall'art. 3 del d.lgs. 13 luglio 1994, n. 480, per contrasto con gli artt. 3 e 41 della Costituzione;

Sospende il presente giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;

Manda alla cancelleria per gli ulteriori adempimenti di competenza.

Firenze, addì 31 gennaio 1995

Il giudice: CHIARANTINI

N. 441

Ordinanza emessa il 1° dicembre 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 giugno 1955) dal tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Calise Michele contro il comune di Barano d'Ischia ed altri

Notificazioni e comunicazioni - Contenzioso elettorale amministrativo - Ricorso avverso le operazioni elettorali per l'elezione dei consiglieri comunali - Onere di notifica, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla data del decreto presidenziale di fissazione dell'udienza e di nomina del relatore - Mancata previsione della decorrenza del termine dalla data di comunicazione del provvedimento medesimo, come previsto per gli analoghi giudizi in materia di eleggibilità a consigliere comunale - Disparità di trattamento di situazioni omogenee con incidenza sul diritto di difesa - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 140/1992 e 49/1968.

(D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 83, undicesimo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 8610/94 reg. gen. (n. 1812/94 reg. sez.), proposta da Calise Michele, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Di Meglio, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Barano d'Ischia alla via Vincenzo Di Meglio n. 57, contro il comune di Barano d'Ischia, in persona del sindaco *pro-tempore*; la sub-commissione elettorale circondariale di Ischia, in persona del suo presidente *pro-tempore*; e nei confronti di Buono Nicolaniello, Di Costanzo Filippo, Buono Pasquale Francesco, Vacca Alessandro, Picconi Claudio, Di Meglio Ciro, Lucido Balestrieri G. Giuseppe, Napoleone Antonio, Arcamone Andrea, Mennella Beniamino, Mattera Cecilia, Cautiero Maddalena, Florio Filippo, rappresentati e difesi dai dott. procc. Antonio Cuomo e Filippo Di Costanzo, quest'ultimo anche quale procuratore di se stesso, con i quali sono elettivamente domiciliati in Napoli, alla via Tino da Camaino n. 6; nonché nei confronti di Galano Maria, Migliaccio Giovanni, Di Meglio Vincenzo Almerico, Di Massa Pasquale, per l'annullamento delle operazioni elettorali per la nomina del sindaco e del consiglio comunale di Barano d'Ischia, svoltesi il 12 giugno 1994, i cui risultati sono stati proclamati dall'Ufficio elettorale comunale il 14 giugno 1994, nonché di ogni altro atto pregresso, connesso e consequenziale, e segnatamente delle deliberazioni della commissione subcircondariale elettorale di Ischia del 16 maggio 1994, con le quali sono state ammesse alla competizione elettorale le liste di «Forza Italia - Alleanza Nazionale» e «Turismo-Ambiente-Lavoro», e, per quanto necessario, delle deliberazioni della Commissione elettorale comunale di Barano d'Ischia e della Commissione subcircondariale elettorale di Ischia, con cui sono state approvate le liste elettorali in forza delle quali gli elettori hanno ricevuto il certificato elettorale e sono stati ammessi al voto.

^Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dei controinteressati Buono Nicolaniello, Di Costanzo Filippo, Buono Pasquale Francesco, Vacca Alessandro, Picconi Claudio, Di Meglio Ciro, Lucido Balestrieri G. Giuseppe, Napoleone Antonio, Arcamone Andrea, Mennella Beniamino, Mattera Cecilia, Cautiero Maddalena, Florio Filippo;

Visti gli atti tutti di causa;

Udita alla pubblica udienza del giorno 1° dicembre 1994 la relazione del dott. Leonardo Pasanisi;

Udito altresì l'avv. G. Di Meglio e l'avv. F. Di Costanzo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atto depositato il 13 luglio 1994, notificato in data 28 luglio e 19 settembre 1994, e nuovamente depositato il successivo 17 settembre, il sig. Calise Michele ricorreva innanzi a questo tribunale amministrativo regionale, chiedendo l'annullamento delle operazioni elettorali per la nomina del sindaco e del Consiglio comunale di Barano d'Ischia, svoltesi il 12 giugno 1994, i cui risultati erano stati proclamati dall'Ufficio elettorale comunale il 14 giugno 1994, nonché degli altri provvedimenti in epigrafe indicati.

Al riguardo, il ricorrente, cittadino elettore del comune di Barano d'Ischia (nonché presentatore della lista «Il Faro», deduceva sotto molteplici profili la violazione delle norme sul procedimento elettorale, sia in relazione all'ammissione di due liste concorrenti (prima, seconda, terza e quarta censura), sia in relazione al regolare svolgimento delle operazioni elettorali in alcune sezioni (quinta, sesta e ottava censura), sia, infine, in relazione al ricorso al voto assistito (settima censura).

Con controricorso depositato in data 29 settembre 1994, si costituivano in giudizio i controinteressati Buono Nicolaniello, Di Costanzo Filippo, Buono Pasquale Francesco, Vacca Alessandro, Picconi Claudio, Di Meglio Ciro, Lucido Balestrieri G. Giuseppe, Napoleone Antonio, Arcamone Andrea, Mennella Beniamino, Mattera Cecilia, Cautiero Maddalena e Florio Filippo, rilevando l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

Alla pubblica udienza del giorno 1^o dicembre 1994, il ricorso veniva deciso come da dispositivo in atti.

DIRITTO

L'art. 83/11 del d.P.R. n. 570/1960 stabilisce testualmente quanto segue:

«Contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali, successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore del comune, o chiunque altro vi abbia interesse, può proporre impugnativa davanti alla sezione per il contenzioso elettorale, con ricorso che deve essere depositato nella segreteria entro il termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti. Il presidente, con decreto in calce al ricorso medesimo, fissa l'udienza di discussione della causa in via d'urgenza e provvede alla nomina del relatore. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione della udienza, deve essere notificato giudiziariamente a cura di chi lo ha proposto, alla parte che può avervi interesse, entro dieci giorni dalla data del provvedimento presidenziale» (primo comma).

«Nei successivi dieci giorni dalla notificazione, il ricorrente dovrà depositare nella segreteria della sezione la copia del ricorso e del decreto, con la prova dell'avvenuta notificazione, insieme con gli atti e documenti del giudizio» (secondo comma).

Tutti i termini di cui sopra sono perentori, e devono essere osservati a pena di decadenza (terzo comma).

Nella fattispecie in esame, risulta *per tabulas* che il decreto presidenziale di fissazione dell'udienza e di nomina del relatore è stato emanato in data 18 luglio 1994, e che il ricorso è stato notificato al comune, parte necessaria del giudizio (cfr. C.d.S., Ad. Plen., n. 7/79), ed ai controinteressati, soltanto in data 19 settembre 1994: il ricorso, pertanto, pur tenendo conto della sospensione feriale, applicabile anche alla materia elettorale (cfr. C.d.S., sez. V, n. 675/84), risulta comunque notificato ben oltre il termine decadenziale di dieci giorni dalla data del provvedimento presidenziale.

Preliminarmente all'esame del merito del ricorso, è pertanto l'indagine sulla sua ammissibilità.

Secondo l'insegnamento del Consiglio di Stato, il termine per la notifica del ricorso, nonostante la diversa formulazione della norma, non può iniziare a decorrere dalla data del provvedimento presidenziale, ma da quella in cui il ricorrente abbia avuto effettiva conoscenza del provvedimento medesimo: da un lato, infatti, non è nella sua disponibilità il compimento dell'atto iniziale, e, dall'altro, sussistendo una diversità di trattamento giuridico in relazione all'ipotesi analoga disciplinata dall'art. 82 del d.P.R. n. 570/1960, deve essere data la preferenza alla soluzione che più sia conforme ai principi costituzionali «e specificamente a quello di eguaglianza sostanziale» (C.d.S., sez. V, n. 18/87).

Sempre secondo la cennata decisione, recentemente ribadita (C.d.S., sez. V., n. 410/94), il fatto che la norma in esame non abbia previsto un onere di comunicazione a carico della segreteria è storicamente giustificabile in base alla considerazione che la norma stessa era stata concepita in relazione ad un sistema giurisdizionale caratterizzato dalla mancanza, per la «Sezione del contenzioso elettorale» (istituita con la legge n. 1147/1966), di un proprio ufficio di segreteria: sarebbe, pertanto, giustificata la mancata previsione di un onere di comunicazione, analogo a quello invece previsto per i giudizi elettorali ordinari dall'art. 82 del d.P.R. n. 570/1960.

In definitiva, secondo il supremo organo della giustizia amministrativa, il termine per la notifica del ricorso non può iniziare a decorrere che dalla data di effettiva conoscenza del provvedimento presidenziale da parte del ricorrente, ma tale effettiva conoscenza non deve necessariamente dipendere da un'attività dell'ufficio dell'organo giurisdizionale adito.

Il riferito orientamento, pur se autorevole, non appare convincente.

La norma in esame, infatti, per il suo chiaro tenore letterale (che non lascia adito a dubbi di sorta), non si presta ad una diversità di interpretazioni (solo nel qual caso, potrebbe essere data la preferenza a quella più conforme ai principi costituzionali).

Pervenire a diverse conclusioni, significa disapplicare la norma: il che non è consentito al giudice, il quale, ove ritenga che sussista un contrasto con i valori costituzionali, può soltanto sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Osserva inoltre il collegio che la mancata previsione di un onere di comunicazione non può considerarsi più compatibile col nuovo sistema, caratterizzato (per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 83 del d.P.R. n. 570/1960, di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 49/68, e del successivo richiamo alle norme procedurali ivi contenute, operato dall'art. 19, quarto comma, della legge n. 1034/1971), dalla sostituzione dei tribunali amministrativi regionali alla soppressa sezione per il contenzioso elettorale.

Allo stato, pertanto, poiché i tribunali amministrativi regionali sono dotati di propri uffici di segreteria e di personale ausiliario, è evidente che la mancata previsione di un onere di comunicazione non trova più alcuna rispondenza nell'attuale assetto della funzione giurisdizionale amministrativa.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso dovrebbe, quindi, essere dichiarato inammissibile, per mancato rispetto del termine di dieci giorni per la notifica, espressamente previsto come perentorio dall'art. 83/11 del d.P.R. n. 570/1960, che commina per la sua inosservanza la decadenza dell'azione (cfr. tribunale amministrativo regionale della Puglia, Lecce, n. 88/91).

Ritiene peraltro il collegio di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83/11 del d.P.R. n. 570/1960 per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, in riferimento all'art. 82, terzo comma, dello stesso d.P.R., nella parte in cui prevede che il ricorso avverso le operazioni elettorali per l'elezione dei consiglieri comunali debba essere notificato entro dieci giorni «dalla data del provvedimento presidenziale», e non «dalla data di comunicazione» del provvedimento medesimo, come invece previsto, per gli analoghi giudizi in materia di eleggibilità a consigliere comunale, dalla suddetta norma di riferimento.

La questione è rilevante, in quanto la declaratoria di inammissibilità, che altrimenti dovrebbe essere pronunciata, preclude l'esame dei motivi del ricorso (cfr. Corte cost. n. 140/92).

La questione, poi, ad avviso del collegio, non appare manifestamente infondata, laddove si consideri che la norma in esame riserva, sotto tale profilo, nella stessa materia elettorale, un trattamento peggiore a coloro che ricorrono innanzi al giudice amministrativo, rispetto ai soggetti che invece ricorrono innanzi al giudice ordinario.

Come è noto, infatti, la competenza giurisdizionale in materia elettorale è ripartita tra giudice ordinario e giudice amministrativo, in conformità della posizione soggettiva tutelata, a secondo che si controverta in materia di eleggibilità a consigliere comunale ovvero di regolarità delle operazioni elettorali, trattandosi nel primo caso di un diritto soggettivo, e nel secondo, di un interesse legittimo.

In entrambi i casi, peraltro, il procedimento giurisdizionale, disciplinato dagli artt. 82 e ss. del d.P.R. n. 570/1960, è retto da regole comuni, finalizzate, data la natura degli interessi coinvolti, ad una rapida e sollecita definizione della controversia.

L'unica differenza è tuttavia costituita proprio dalla data di decorrenza del termine entro cui il ricorso deve essere notificato.

Infatti, nei giudizi in materia di eleggibilità, a consigliere comunale, il *dies a quo* del termine di dieci giorni entro cui notificare il ricorso è riferito alla data di «comunicazione del provvedimento presidenziale» (art. 82, terzo comma, del d.P.R. n. 570/1960).

Invece, nei giudizi in materia di regolarità delle operazioni elettorali, il suddetto termine decorre «dalla data del provvedimento presidenziale» (art. 83/11, primo comma, del d.P.R. n. 570/1960).

Tale diversità di disciplina determina, a parere del collegio, una discriminazione che non trova alcuna giustificazione sul piano logico e su quello giuridico.

Come affermato dalla Corte costituzionale con la cennata sentenza n. 140/92, nei giudizi in materia elettorale «sussiste, in relazione alla necessità di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, omogeneità di situazioni, tra adempimenti (e sanzioni) relativi al giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, e adempimenti (e sanzioni) relativi ai giudizi dinanzi ai tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato».

Conseguentemente, la norma di cui all'art. 83/11, nella parte in cui stabilisce che il ricorso deve essere notificato entro dieci giorni dalla data di adozione del decreto presidenziale (e non da quella della sua comunicazione, a cura della segreteria, alla parte ricorrente), appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dal momento che il procedimento giurisdizionale elettorale, indipendentemente dalla circostanza, meramente estrinseca e formale, della diversità dell'oggetto del giudizio (che ne comporta l'attribuzione all'uno o all'altro giudice), è comunque caratterizzato, in entrambe le materie, dalle stesse finalità e dagli stessi adempimenti procedurali.

La stessa norma, appare poi in contrasto, sotto tale profilo, anche con l'art. 24 della Costituzione.

È noto che in materia elettorale, la giurisprudenza amministrativa, per quanto riguarda i termini di notifica e di deposito del ricorso, non ritiene che la disposizione normativa in esame sia in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui fissa termini più brevi rispetto a quelli del giudizio ordinario, stante la particolare finalità di concentrazione del processo elettorale (cfr. C.d.S., sez. V, n. 802/91).

Tuttavia, le stesse osservazioni non possono valere laddove si consideri che l'art. 83/11 del d.P.R. n. 570/1960, nell'individuare il *dies a quo* di decorrenza del termine nella data di emanazione (e non di comunicazione) del decreto presidenziale (ovvero, nel non prevedere, contestualmente, un termine massimo entro cui lo stesso decreto debba essere adottato, come ad esempio avviene in materia di controversie individuali di lavoro), finisce col rendere, in concreto, estremamente difficile (se non col vanificare del tutto), l'esercizio del diritto di azione del ricorrente.

Nell'attuale sistema, è infatti verosimilmente ipotizzabile che il ricorrente possa venire a conoscenza del decreto in un momento successivo a quello della sua emanazione: in tal caso, il termine di dieci giorni per la notifica (già di per sé breve, anche se in astratto congruo), è destinato a ridursi ulteriormente di tanti giorni, quanti sono quelli intercorrenti tra la data di emanazione del decreto e la data di effettiva conoscenza dello stesso.

Vero è che la norma in esame dispone che il decreto deve essere fissato dal presidente «in via di urgenza» (per cui potrebbe obiettarsi che la norma imponga un onere specifico a carico del ricorrente di controllare quotidianamente in segreteria l'avvenuta emanazione del decreto e che la congruità del termine rimanga pertanto inalterata); ma è anche vero che la stessa previsione compare nell'art. 82, terzo comma, del d.P.R. n. 570/1960, per i giudizi di competenza del giudice ordinario (laddove, peraltro, si aggiunge che il termine decorre dalla data della comunicazione): sotto tale profilo, entrambe le disposizioni, recano, pertanto, un contenuto precettivo nei confronti del Presidente, il quale deve sollecitamente provvedere agli adempimenti di sua competenza, ma non impongono ancora un onere specifico a carico del ricorrente, se non in un momento successivo.

In definitiva, l'individuazione di tale momento per una sola categoria di ricorrenti e non anche per l'altra, nella data di emanazione del decreto (e non nella data della sua comunicazione), oltre a sostanziare, attesa l'identità di situazioni, la già denunciata violazione del precetto di eguaglianza, determina la violazione dell'art. 24 della Costituzione, stante la più che probabile contrazione del termine per un fatto non imputabile al ricorrente.

P. Q. M.

Visto il ricorso in epigrafe (n. 8610/94 reg. gen.), proposto da Calise Michele;

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nonché 23 e seguenti della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione, meglio precisata in parte motiva, di legittimità costituzionale dell'art. 83/11 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570;

Manda alla segreteria di curare la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti, nonché di provvedere a comunicarla ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 1º dicembre 1994.

Il presidente: ORREI

Il referendario estensore: PASANISI

N. 442

*Ordinanza emessa il 3 marzo 1995 dal pretore di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Pulcini Francesco*

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 e rispetto alla disciplina dettata con altre leggi sempre sull'inquinamento delle acque - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (direttiva n. 271/1991).

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

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

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza dibattimentale nel procedimento penale n. 595/94 reg. dibattimento a carico di Pulcini Francesco, imputato del reato di cui agli artt. 21, primo comma, e 21, terzo comma, 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 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 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 terzo comma dell'art. 21 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 successive modificazioni 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 n. 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 e bioaccumulabile, di cui al n. 4 del documento unito alla delibera 30 dicembre 1980 del Comitato interministeriale previsto dall'art. 3 della presente legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 10 gennaio 1981, e di cui all'elenco dell'allegato I alla delibera medesima. Ai fini della quantificazione della pena e dell'ammissibilità dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-bis del codice penale, il giudice tiene conto dell'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, 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'ittio fauna e ad obbligare chi determinava fenomeni di inquinamento ad eseguire opere di ripopolamento ittico.

L'art. 6 della stessa legge, poi, vietava, tra l'altro di gettare o di infondere nelle acque materie atte ad intorpidire, stordire od uccidere i pesci, con la conseguenza che attraverso la tutela dell'ittiofauna veniva preservato il corso dell'acqua dall'inquinamento o comunque da forme di inquinamento che non consentissero la vita dei pesci,

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

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

Altre norme del codice penale che non sembrano disciplinare il fenomeno dell'inquinamento, neanche indirettamente, furono applicate dai pretori cosiddetti di «assalto», attraverso un'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, secondo comma, della norma, in relazione all'ipotesi prevista dall'art. 625, n. 7, c.p., per la natura pubblica, la destinazione ad uso pubblico o per la esposizione alla pubblica fede del corso d'acqua inquinata.

Fu la stessa giurisprudenza di merito a ritenere applicabile anche l'art. 674 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 merine, 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 liquidate 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 quarto 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 dell'intera normativa dell'inquinamento idrico.

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

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

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

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

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

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

c) gli scarichi da pubbliche fognature (art. 14, secondo comma) sono disciplinati dalle regioni, le quali devono tener conto delle direttive statali (emesse con delibera del 30 dicembre 1980), dei limiti delle tabelle e delle situazioni locali. In particolare, le citate direttive statali, mentre sono molto elastiche e nulla di preciso prescrivono in relazione a questi insediamenti civili (salvo la predisposizione di incentivi per favorire 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, deroga (permissive) alle tabelle sono consentite solo quando «la presenza degli scarichi provenienti da insediamenti produttivi non sia tale da conferire il liquame in ingresso all'impatto di depurazione caratteristiche qualitative sostanzialmente diverse da quelle attribuibili agli scarichi provenienti da soli insediamenti civili». Solo quando, cioè, gli scarichi industriali siano di minima entità o siano stati efficacemente pretrattati a monte.

Quanto alle sanzioni, la omessa richiesta di autorizzazione è punita alternativamente con l'ammenda da 1.500.000 a 10.000.000 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 l'ulteriore pena accessoria dell'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 settembre 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 inadempimenti e, per il passato, si riazzera tutto e si estingono i reati di commessi purché i contravventori presentino, oggi, domanda di autorizzazione in sanatoria entro 90 giorni dalla legge di conversione e paghino da 500.000 a 3.000.000 (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 adottate anteriormente ed in particolare quelle di cui alla delibera del 30 dicembre 1980». Di modo che vengono penalizzate le regioni che a questa delibera si erano adeguate e vengono premiate le inadempienti;

C) la inosservanza dei limiti tabellari e non è punita, di regola, non più con 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, l'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, l'inosservanza di questi limiti, con il conseguente inquinamento, di regola può comportare o una sanzione amministrativa pecuniaria ovvero una ammenda obblabile senza vero rischio penale. Questo rischio, paradossalmente, resta solo per violazioni soprattutto formali e «burocratiche» (quali la omessa richiesta di autorizzazione allo scarico). Ma, comunque, per esse dopo 18 anni, scatta una totale sanatoria rispetto al passato, premiando gli inottemperanti e penalizzando chi ha rispettato la legge.

Appare evidente che il d.-l. n. 9/1995, sarda, 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), pretore di Grosseto 30 gennaio 1995 e lucidamente sostenuto in scritti (G. Amendola) viola il principio di eguaglianza 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 giustifichino l'adozione (cfr. per tutta la sentenza n. 3 del 1963). Per cui la Corte ha dichiarato illegittime norme che prevedevano un trattamento sanzionatorio irrazionalmente differenziato rispetto a quello previsto da altre fattispecie, diminuendo, ad esempio, la pena editale minima per l'oltraggio (n. 341 del 1994); ovvero, con una decisione proprio relativa all'art. 21 della legge Merli (ove si fa espresso riferimento anche al complesso della normativa ambientale), eliminando il divieto di applicazione di sanzioni sostitutive (sentenza n. 25 del 20-23 giugno 1994).

Orbene, in questa sentenza, ricorda la Corte che si viola il principio di eguaglianza qualora con leggi successive si dia vita ad un «sistema normativo assolutamente squilibrato», come avviene, ad esempio, quando si favorisce «chi ha posto in essere, fra due condotte gradatamente lesive dell'identico bene, quella connotata da maggiore gravità, discriminando invece che 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 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 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 all'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 la direttiva CEE n. 271 del 21 maggio 1991 sul trattamento delle acque reflue urbane, che lo Stato italiano avrebbe dovuto già recepire entro lo scorso giugno 1993 e che fissa obblighi e limiti ben precisi, con ben pochi margini di discrezionalità specie per le «aree sensibili». E del resto il contrasto è apparso evidentemente già in sede di redazione del testo in esame se il decreto richiama espressamente nell'art. 1 la direttiva 91/217/CEE del 21 maggio 1991». Dunque da un lato l'Italia non ha recepito la direttiva CEE nei termini stabiliti e dall'altro ha adottato un decreto-legge in antitesi ai principi della direttiva stessa, con una mora temporale applicata illogica. 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 all'«adeguamento della normativa vigente alla disciplina comunitaria, apportando alla prima ogni necessaria modifica ed integrazione allo scopo di definire un quadro omogeneo ed organico delle disposizioni di settore» [art. 36, lett. c)].

Dato il carattere regressivo in sede sanzionatoria del decreto n. 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 d.l. 16 gennaio 1995, n. 9;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordine che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, 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 3 marzo 1995

Il pretore: MONTAGNA

N. 443

*Ordinanza emessa il 3 marzo 1995 dal pretore di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Corsini Ubaldo*

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 e rispetto alla disciplina dettata con altre leggi sempre sull'inquinamento delle acque - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle CEE (direttiva n. 271/1991).

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

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

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza dibattimentale nel procedimento penale n. 596/94 reg. dibattimento a carico di Corsini Ubaldo, imputato del reato di cui agli artt. 21, primo comma, e 21, terzo comma, 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 decreto-legge 17 settembre 1994, n. 537, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, argomentando che detto articolo che modificava il terzo comma dell'art. 21 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 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 terzo comma dell'art. 21 legge-Merli come novellato dal decreto-legge citato.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 442/1995).

95C0913

N. 444

*Ordinanza emessa il 2 marzo 1995 dal pretore di Trieste nel procedimento esecutivo promosso
dal Servizio riscossione tributi - Concessionario per la provincia di Trieste contro Pahor Samo ed altra*

Processo civile - Procedimento esecutivo nei confronti di cittadino italiano appartenente alla minoranza linguistica slovena - Instaurazione avanti al pretore con competenza sul territorio sul quale sia insediata detta minoranza - Facoltà di usare la lingua materna, usufruendo della traduzione dei propri atti in lingua italiana e della traduzione nella propria lingua degli atti dell'autorità giudiziaria e della controparte - Omessa previsione - Disparità di trattamento - Lesione dei principi di diritto internazionale.

(C.P.C., art. 122).

(Cost., artt. 6 e 10; statuto Friuli-Venezia Giulia, art. 3).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva, esaminati gli atti della procedura esecutiva n. 110/95 r.g.e., iniziata dal Servizio riscossione tributi, concessionario per la provincia di Trieste, con atto di pignoramento presso terzi, nei confronti della direzione provinciale del tesoro e a carico del debitore esecutato, Pahor Samo;

Rilevato che il debitore ha presentato memoria scritta in data 30 gennaio 1995, redatta in lingua slovena, con la quale si è opposto all'esecuzione, deducendo la nullità del pignoramento, della cartella esattoriale e dell'avviso di mora in precedenza modificati, in quanto non tradotti in lingua slovena, nonché sollevando questione di legittimità costituzionale degli articoli di legge sulla riscossione dei tributi, per violazione dei diritti delle minoranze linguistiche riconosciute;

Considerato, inoltre, che il Pahor, all'udienza fissata per la dichiarazione del terzo pignorato, ha chiesto la traduzione in lingua slovena del verbale del processo esecutivo;

OSSERVA

Preliminarmente, va rammentata la natura peculiare del processo di esecuzione, nel quale, pur non potendosi parlare di vero e proprio contraddittorio, è prevista comunque l'audizione degli interessati, ove richiesto dalla legge o ritenuto necessario dal giudice, il quale esercita pur sempre «tutti i poteri intesi al più sollecito e leale svolgimento del procedimento» (cfr. artt. 485, 484 e 175 del c.p.c.) e, perciò, può sentire lo stesso debitore di persona. Ne consegue che, ove vengano prodotti documenti in lingua non italiana, il giudice potrebbe ritenere necessario disporre la traduzione, a norma dell'art. 123 del c.p.c., come appunto è accaduto per il documento depositato dal Pahor.

Quanto al contenuto di tale atto, tuttavia, va fatto un duplice ordine di considerazioni, riguardanti, da un verso, il processo esecutivo in senso stretto, dall'altro, l'incidente di cognizione che il Pahor sembra introdurre in tale processo definendo l'atto come «opposizione».

Premessa essenziale e comune ad entrambi i profili è l'esame della problematica inerente la tutela della minoranza linguistica slovena nel processo civile, posto che il Pahor è pacificamente cittadino italiano appartenente a tale minoranza.

Vanno richiamate integralmente, in proposito, le sentenze della Corte costituzionale n. 28/82, circa il vecchio art. 137 del c.p.p., e 62/92, relativamente agli artt. 122 del c.p.c., 22 e 23 della legge n. 689/1981.

Entrambe le pronunzie hanno ricordato la natura di norme direttive ad applicazione differita delle disposizioni di grado costituzionale di cui agli artt. 6 della Costituzione e 3 della legge costituzionale n. 1/63 (statuto Friuli-Venezia Giulia), nonché la mancata attuazione concreta delle stesse, del «Trattato di Osimo» e del «Memorandum d'Intesa» del 5 ottobre 1954, se non per aspetti specifici.

Tuttavia, in entrambi i casi, la Corte ha riconosciuto, tramite lo strumento della sentenza interpretativa, una «tutela minima».

In particolare, con la prima pronunzia, la Corte aveva affermato l'incompatibilità di una qualsiasi sanzione per l'uso della lingua materna e, quindi, aveva escluso l'applicabilità dell'art. 137, terzo comma, del c.p.p. agli appartenenti alla minoranza slovena, richiamando peraltro la legge n. 568/1967, circa il conferimento dell'incarico di traduttore ed interprete presso gli uffici giudiziari. La situazione si è poi definitivamente chiarita con l'esplicita previsione contenuta nell'art. 109 del nuovo codice di procedura penale.

Quanto al processo civile, invece, viene in rilievo la sentenza n. 62/1992, che ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 122 del c.p.c., 22 e 23 della legge n. 689/1981, si badi però, esclusivamente con riferimento alla facoltà, nei procedimenti di opposizione a ordinanze-ingiunzione, di usare la lingua materna nei propri atti, ovvero di ricevere quelli dell'a.g. o della controparte tradotti in sloveno; facoltà resa «effettiva e azionabile» grazie alla presenza di traduttori ed interpreti ex legge n. 568/1967, già richiamata dalla precedente sentenza n. 28/1982.

La Corte ha invece escluso la possibilità di riconoscere un uso della madrelingua parificata a quella ufficiale, ovvero come lingua in genere del processo civile, ciò essendo precluso dalla mancanza di idonee norme attuative (quali quelle vigenti per la minoranza di lingua tedesca nel Trentino-Alto Adige) e non potendo comunque la Corte pronunciare sentenze additive.

Ciò premesso, va affrontata la medesima problematica con riferimento specifico al processo esecutivo, fermo restando che la disciplina processuale è pur sempre sottoposta alla legge, e dunque in definitiva operando anche stavolta la generale disposizione di cui all'art. 122 del c.p.c., non superata dalle norme meramente «direttive e ad applicazione differita» degli artt. 6 della Costituzione 1/63 né derogata dai trattati internazionali, in quanto non tradotti in adeguate norme interne attuative, ma solo suscettibile di sentenze interpretative della Corte costituzionale, salvo specifici interventi del legislatore.

Si deve ritenere pertanto, in proposito, o che non vi è ragione per derogare all'uso della lingua italiana nel processo esecutivo, oppure che deve essere riconosciuta la medesima facoltà ammessa nelle opposizioni ex legge n. 689/1981. Tuttavia, in tale secondo caso, non potrà evitarsi una nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 122 del c.p.c., in relazione appunto al processo di esecuzione.

Ritiene questo giudice che la questione è ammissibile e rilevante nel caso di specie.

Ed invero, il processo esecutivo, come già si è anticipato, può ben implicare la partecipazione personale delle parti, e specie del debitore, il quale può o deve, in taluni casi, essere sentito dal g.e. (nel normale, concreto ed anche informale, esercizio dei poteri direttivi e di controllo a questo affidati), al fine di richiamarne l'attenzione su osservazioni, rilievo o richieste di vario contenuto, anche non integranti vere opposizioni e a prescindere dalla «difesa tecnica».

Ne consegue che, così come accaduto per le opposizioni a ordinanza-ingiunzione (dove la parte può stare in giudizio di persona), deve riconoscersi, alla luce delle norme di rango costituzionale (artt. 6 della Costituzione, 3 stato Friuli-Venezia Giulia) e dei trattati internazionali (Osimo 10 novembre 1995, G.N.U. 16 dicembre 1966), oltre che delle specifiche leggi statali o regionali intervenute in materia, un analogo diritto all'uso della lingua materna nel processo esecutivo; diritto in sé e per sé considerato, a prescindere dal diritto di difesa ex art. 24 della Costituzione, sia pure non nel senso della parificazione, bensì come diritto di usare detta lingua nei rapporti con l'a.g. e di ricevere da questo risposte nella stessa lingua, solo in tali termini essendo il diritto in questione concretamente ed effettivamente azionabile, alla luce di quanto si è sopra chiarito.

Quanto alla rilevanza della questione nella fattispecie in esame, si osserva che, nel caso la stessa venisse ritenuta fondata dalla Corte, non potrebbe procedersi all'assegnazione del credito pignorato richiesta dal creditore procedente, se non previamente traducendo in lingua slovena gli atti del processo esecutivo, mentre, nel caso di rigetto, potrebbe senz'altro emettersi il provvedimento conclusivo della procedura.

Considerazioni di ordine diverso vanno svolte, invece, in relazione all'«opposizione» esplicita dal Pahor.

Va osservato infatti, da un verso, che non sono ammissibili le opposizioni di cui agli artt. 615 e 617 del c.p.c. in materia di esecuzioni esattoriali e, comunque, una questione di costituzionalità come sopra delineata sarebbe inammissibile, ovvero sarebbe manifestamente infondata in proposito, costituendo, dette opposizioni, delle vere e proprie cause di cognizione, sottoposte alla regola della «difesa tecnica» (salvo l'art. 82 del c.p.c. ed eccetto che in sede di interrogatorio libero delle parti) e, pertanto, non equiparabili né al processo penale, né a quello di opposizione ex legge n. 689/1981, o di esecuzione in senso proprio.

Per altro verso, ove pure voglia condividersi l'assunto del Pahor secondo il quale, richiamando la sentenza del pretore di Roma in data 19 gennaio 1981, il g.e. potendo e dovendo verificare la conformità degli atti esecutivi e pre-esecutivi alle norme inderogabili di legge, potrebbe e dovrebbe rilevare la nullità di cartella esattoriale, avviso di mora e pignoramento, per inosservanza del diritto costituzionalmente garantito all'uso della lingua materna, tuttavia, non è consentito comunque al giudice superare il dato normativo positivo, potendo solo sollecitare sentenze interpretative della Corte costituzionale, ma non certo sostituirsi né al giudice di legittimità, né tantomeno al legislatore.

In effetti, la menzionata sentenza n. 62/92 ha chiaramente e inequivocabilmente configurato il diritto in questione secondo il paradigma dei «diritti condizionati», quanto all'attuazione, all'interposizione del legislatore ordinario, ovvero delle «pretese soggettive effettive ed azionabili soltanto nella misura in cui siano state adottate adeguate norme di attuazione e siano state predisposte le necessarie strutture organizzative o istituzionali», anche se non specifiche, purché idonee a rendere operativo il diritto.

Ciò è appunto quanto avvenuto nei rapporti tra privati e a.g., tramite l'istituzione dell'ufficio traduttori ed interpreti presso gli uffici giudiziari, laddove analoga condizione non si è verificata con riferimento agli atti del concessionario per la riscossione dei tributi.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 122 del c.p.c., in relazione agli artt. 6, 10 della Costituzione e 31 della Costituzione 1/63, nella parte in cui non consente al cittadino italiano appartenente alla minoranza linguistica slovena, nel processo di esecuzione davanti al giudice avente competenza su un territorio dove sia insediata la predetta minoranza, di usare, su sua richiesta, la lingua materna nei propri atti, usufruendo per questi della traduzione in lingua italiana, nonché di ricevere gli atti dell'autorità giudiziaria o della controparte tradotti nella propria lingua;

Dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata da Pahor Samo in ordine agli articoli di legge sulla riscossione dei tributi;

Sospende il processo esecutivo e dispone la rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per le notificazioni e comunicazioni previste dalla legge (art. 23 della legge n. 87/1953).

Trieste, addì 2 marzo 1995

Il pretore g.e.: FANELLI

95C0914

N. 445

Ordinanza emessa il 19 aprile 1995 dal pretore di Varese nel procedimento penale a carico di Ferraresi Bruno

Reato in genere - Possesso ingiustificato di valori - Irragionevole riferimento allo stato sociale attuale del soggetto precedentemente condannato - Lamentata indeterminatezza della norma per il riferimento al termine generico di «cose» nella specie: banconote angolane - Prospettata lesione del diritto di difesa in caso di «mancata giustificazione reale e immediata».

Pena - Possesso ingiustificato di valori - Trattamento sanzionatorio - Misura - Previsione di una pena minima edittale di mesi tre di arresto - Lamentata eccessività - Irragionevolezza rispetto ai delitti contro il patrimonio.

(C.P., art. 708).

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

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza (art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87), procedimento n. 281/95 r.g. (6036/91 r.g.n.r.) nei confronti di Ferraresi Bruno, per il resto di cui all'art. 708 c.pen.

1. — A seguito di decreto di citazione a giudizio dell'8 settembre 1994 si è svolto il dibattimento nel processo a carico di Bruno Ferraresi, imputato della contravvenzione di cui all'art. 708 c.pen.; il Ferraresi, già condannato per il reato di emissione di assegno senza provvista, è stato colto in possesso di valuta angolana nella quantità di 477.500 kwanzas: il pubblico ministero ipotizza trattarsi di «denaro ... data la qualità, non confacente al suo stato di disoccupato» del quale non è stata giustificata la provenienza.

Alla luce dell'accertamento del fatto nel corso dell'istruttoria dibattimentale e della sua qualificazione giuridica, il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 708 c.pen.

2. — L'art. 708 c.pen. punisce con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno chi, essendo stato condannato per delitti determinati da motivi di lucro, o per contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio, è colto in possesso di denaro o di oggetti di valore, o di altre cose non confacenti al suo stato e dei quali non giustifichi la provenienza. L'analisi della fattispecie incriminatrice porta ad evidenziare i seguenti elementi:

a) le condizioni personali del soggetto, che, con il richiamo all'art. 707 c.pen. ed a seguito della sentenza 19 luglio 1968, n. 110, della Corte costituzionale, si individuano nella condizione di condannato per taluni qualificati reati;

b) il possesso di:

b1) denaro;

b2) oggetti di valore;

b3) altre cose;

c) l'incongruenza di quanto posseduto rispetto allo stato del soggetto, inteso, per costante lettura giurisprudenziale, come sua condizione economica, sociale, professionale;

d) la mancata giustificazione della provenienza di quanto posseduto.

3. Nell'art. 708 c.pen. si configura un c.d. reato di sospetto. Questo tipo di incrimitazione, tipico della legislazione degli stati italiani preunitari, ed in quella sede inteso a rafforzare l'attività di polizia, è stata in epoca recente di nuovo utilizzata, in particolare con l'art. 12-*quiquies* del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306 convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356 (e successive modificazioni), oggetto di intervento della Corte, che con sentenza n. 48 del 17 febbraio 1994 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'articolo.

La tecnica normativa non può essere censurata sotto il profilo (invocato da una parte della dottrina e da precedenti remittenti) della asserita mancanza di condotta: infatti, il reato ha come presupposto necessario una condotta di cui il possesso attuale è conseguenza (in tal senso si è già espressa la Corte con sentenza 2 febbraio 1971, n. 14); nella fattispecie in esame è ravvisabile una condotta comprensiva dell'atto di acquisizione delle cose oggetto materiale del reato e del loro consapevole possesso; è inoltre indubitabile che l'ordinamento penale possa e debba ingerirsi nella circolazione dei beni ed impedire che le attività economiche diano adito a traffici illeciti.

Per contro, è proprio nella individuazione dell'oggetto materiale del reato che emerge, ad avviso di questo giudice, il contrasto dell'art. 708 c.pen. con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

L'oggetto di illecito possesso si qualifica, nella struttura della norma censurata, sulla base di un dato intrinseco (l'essere denaro, oggetto di valore o altra cosa) e di due dati estrinseci, logicamente graduati: l'essere non confacente allo stato del soggetto e, verificata tale condizione, l'essere di provenienza non giustificata.

Orbene, i termini «denaro» e «oggetti di valore» pur recando in sé un certo grado inevitabile di elasticità, rinviano a dati naturalistici e di esperienza che rendono i concetti sufficientemente definiti e soddisfano il principio di tassatività della fattispecie.

Laddove invece la norma parla di «cose», solo apparentemente individua in via preventiva l'oggetto materiale del reato, la cui configurazione viene invece rinviata alla sola valutazione della congruità delle «cose» rispetto allo «stato» del soggetto, posto che l'area semantica della parola «cosa», per come si configura nell'ambito giuridico, copre ogni entità fisica del mondo esteriore diversa dall'uomo.

Il difetto assoluto di tassatività della norma sotto questo particolare profilo, oltre a porsi, ad avviso di questo giudice, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, genera un contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione per motivi affini a quelli esaminati nella sentenza 19 luglio 1968, n. 110, declaratoria di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 708 c.pen.: infatti si amplifica la portata incriminatrice della norma incentrando esclusivamente ed irragionevolmente sullo stato sociale attuale del soggetto precedentemente condannato.

Nel processo da cui trae origine la presente ordinanza è ben percepibile il contrasto segnalato. L'imputato nel settembre 1991 venne colto in possesso di 477.500 kwanzas angolani: il controvalore era all'epoca di circa ventisettemila lire; al momento del giudizio, sulla base del corso della valuta angolana contro dollaro (680.000 kwanzas per un dollaro) la somma posseduta è pari a circa milleduecento lire italiane. Il pubblico ministero ha formulato l'imputazione con riferimento solo apparente all'elemento «denaro»: si parla invece nel decreto di citazione a giudizio di «denaro .. data la qualità» (e non, puramente, di «somma di denaro») non confacente allo stato di disoccupazione dell'imputato. Si tratta, dunque, di stabilire — sulla base di un'imputazione correttamente formulata alla luce dell'art. 708 c.pen. — se le «cose» individuate come un certo numero di banconote angolane possano essere lecitamente possedute da un disoccupato.

L'effetto dell'indeterminatezza della norma sotto il profilo segnalato è quello di assegnare ad essa — a differenza di quanto accade per altre consimili, prima fra tutte l'art. 707 c.pen. — non una funzione di prevenzione mediante anticipazione della soglia di tutela, ma funzione repressiva sussidiaria e generica di reati altrimenti non provati, ottenuta mediante il difetto di tassatività.

4. — Sotto altro profilo l'art. 708 c.pen. pare confliggere con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione. Il diritto di difesa, dichiarato dalla Costituzione inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, implica il necessario recepimento in ambito processuale e sostanziale del principio *nemo tenetur se detegere*; nessun apporto attivo obbligatorio può essere richiesto non solo a chi ha già assunto la qualità di imputato, ma anche a chi in conseguenza di un proprio comportamento o dichiarazione possa assumere la qualità di indagato.

Non si può, cioè, obbligare un cittadino a fornire all'autorità giudiziaria la notizia della commissione da parte sua di un reato.

Nella sentenza 19 novembre 1992, n. 464, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 708 c.pen. si fa richiamo alla precedente sentenza 2 febbraio 1971, n. 14, e, implicitamente, alla prevalente giurisprudenza di legittimità in ordine al problema della natura della giustificazione dall'art. 708.

Non affrontato nella più recente sentenza della Corte, è invece il problema del momento in cui la giustificazione andrebbe fornita.

Si afferma in giurisprudenza che la norma incriminatrice esigerebbe non più che una «attendibile e circostanziata spiegazione»; la Corte (ord. n. 65 del 15 aprile 1981) ha escluso che si esiga la prova della legittimità della provenienza delle cose possedute prendendosi invece una attendibile e circostanziata spiegazione di tale provenienza. Ora, se si vuole attribuire senso alla norma censurata, anche in relazione al problema di individuazione del momento consumativo del reato, si deve ritenere che:

a) la giustificazione del possesso deve essere corrispondente alla realtà, e non soltanto plausibile; e, costituendo elemento del reato, dovrà essere oggetto di puntuale accertamento da parte del giudice, mentre toccherà all'accusa dimostrare non la mancata formulazione di una qualsivoglia giustificazione, bensì la mancanza di una giustificazione corrispondente alla realtà del fatto acquisitivo che fonda il possesso incriminato; richiedere solo una «spiegazione sufficientemente convincente» la cui valutazione rientra nel discrezionale apprezzamento del giudice di merito (così Cass., VI 28 ottobre 1992, Ceron) equivale a scegliere di punire solo chi non sia grado di fornire «una» giustificazione e non chiunque non abbia «la» giustificazione del possesso;

b) la giustificazione del possesso deve essere contestuale al momento in cui il soggetto venga «colto» e cioè sottoposto al controllo dal quale emerge la sua disponibilità della cosa, del denaro o dell'oggetto di valore; o si ritiene che il reato si consumi con il mancato soddisfacimento della prima richiesta esplicita di giustificazione del possesso, oppure bisogna ammettere che la spiegazione possa utilmente intervenire in un momento successivo e con ciò si trasla il momento consumativo del reato ad un non precisato ultimo momento utile per l'integrazione di questo elemento (mancanza di giustificazione), che addirittura, in difetto di un dato normativo di riferimento, potrebbe coincidere con la sentenza di primo grado.

Ma se è vero che l'integrazione della fattispecie richiede una mancata giustificazione reale e immediata, simmetricamente si verificherà che, ogniquale volta si verificherà che, l'origine delle cose, del denaro o degli oggetti di valore sia illecita, la persona sottoposta a controllo eviterà di dover rispondere della contravvenzione di cui all'art. 708 c.pen. soltanto dichiarando l'avvenuta commissione da parte propria o di altri di un diverso reato.

Non sembra che si possa evitare l'emergere, in questa situazione, di un conflitto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

Certamente si può affermare che la pretesa ad una immediata spiegazione nasce in un momento anteriore a quello giudiziale, e cioè quando il soggetto è sottoposto a controllo e non ha ancora assunto la qualità di imputato: ma la portata del principio *nemo tenetur se detegere* e con esso dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione non può essere confinata nel dato formalistico che fa coincidere il «procedimento» giurisdizionale indicato nella norma costituzionale con la fase del giudizio.

Il principio vale anche per la fase delle indagini, ed era già sancito dal codice di procedura penale abrogato, nell'art. 78, terzo comma: e non può non valere anche per il momento in cui il pubblico ministero o la polizia giudiziaria «prendono notizia dei reati», così come previsto dall'art. 330 c.p.p.: deve ritenersi escluso che la notizia di reato possa provenire da una coazione indiretta del reo, attraverso la minaccia della realizzazione da parte sua di altro reato.

D'altro canto, il meccanismo indotto dall'art. 708 viola l'art. 3 della Costituzione perché costruisce un irragionevole obbligo di denuncia (indirettamente sanzionato) in capo al soggetto colto in possesso di quanto detto, al di fuori delle ipotesi espressamente previste e legato non alla gravità del reato da denunciare o ad altro dato obiettivo, ma all'occasionalità del controllo subito.

5. — Infine, attesa la possibilità, ammessa dalla Corte, di graduare le questioni sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale, si ritiene di dover segnalare — subordinatamente alle questioni principali relative agli art. 25, secondo comma, 3 e 24, secondo comma, della Costituzione — il contrasto dell'art. 708 c.pen. con l'art. 3 della Costituzione sotto un ulteriore profilo.

Non ignora il pretore remittente che la Corte ha più volte avuto occasione di ripetere che l'esercizio della discrezionalità del legislatore nello stabilire la qualità e la misura della pena non può essere censurato nel giudizio di legittimità costituzionale (in tal senso la Corte si è espressa circa altro reato di sospetto — art. 707 c.pen. — con ordinanza n. 270 del 6 dicembre 1984; valga tuttavia il richiamo a diversa decisione della Corte, sempre in tema di reato di sospetto, con la quale è stata dichiarata la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 90, primo comma, c.p.m.p.: sentenza 16 febbraio 1989, n. 49).

Parè peraltro irragionevole, nella norma oggetto della presente ordinanza, la determinazione di un minimo edittale di pena (mesi tre di arresto) a fronte di delitti contro il patrimonio rispetto, ai quali la contravvenzione in questione non può che essere considerata un *minus* per i quali, mediante il giudizio di valenza delle circostanze (è quanto accade per il furto) o mediante la qualificazione stessa del fatto (per la ricettazione di particolare tenuità) è possibile il reale adeguamento della pena alla concreta gravità del fatto applicandola a partire dai minimi assoluti di legge.

P. Q. M.

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

Ritenuto che il giudizio in corso non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 708 c.pen. in relazione agli artt. 3, 24, secondo comma; 25, secondo comma, della Costituzione;

Dispone la trasmissione degli atti del presente processo alla Corte costituzionale sospendendo il giudizio in corso;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al pubblico ministero, all'imputato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione della stessa al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Varese, addì 19 aprile 1995

Il pretore: BATTARINO

95C0915

N. 446

*Ordinanza emessa il 19 novembre 1993 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 giugno 1995)
dal tribunale di Reggio Calabria, sezione per il riesame sull'appello proposto da Tropea Domenico*

Reato in genere - Soggetti sottoposti a procedimento penale per specifiche ipotesi di reato o a procedimenti di prevenzione - Possesso da parte degli stessi, anche per interposta persona, di beni di valore sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta - Mancata giustificazione della legittima provenienza dei beni - Configurazione come reato proprio - Lesione del principio di eguaglianza - Compressione del diritto di difesa - Violazione del principio di non colpevolezza.

(Legge 7 agosto 1992, n. 356, art. 12-*quinquies*).

(Cost., artt. 3, 24, 25 e 27).

IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti relativi all'appello proposto nell'interesse di Tropea Domenico, avverso l'ordinanza pronunciata in data 27 agosto 1993, dal g.i.p. presso il tribunale di Locri, reiettiva della istanza di dissequestro dei beni, già vincolati ai sensi dell'art. 12-*quinquies* della legge n. 356/1992.

OSSERVA

Eccepisce la difesa, quale censura al provvedimento impugnato, che la formulazione dell'art. 12-*quinquies*, così come modificata dal d.P.R. n. 244/1993, non risulta applicabile alla fattispecie *de quo*, non essendo pendente nei confronti del Tropea procedimento penale per il delitto di associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti, onde verrebbe a difettare il presupposto soggettivo di applicazione della norma, con conseguente doverosità di revoca del provvedimento di sequestro preventivo.

Il giudice *a quo*, nel provvedimento oggetto di impugnazione, disattende tale prospettazione, deducendo che, stante la testuale formulazione della norma, applicabile a «coloro nei cui confronti pende procedimento penale», e rilevata la diversità ontologica fra procedimento penale e processo penale, la norma medesima risultava applicabile alla condotta ascritta al Tropea, essendo addirittura questi in stato di custodia cautelare in carcere. Motivava tale assunto evidenziando che il procedimento penale inizia ancor prima dell'esercizio dell'azione penale e «precisamente sin dal momento di iscrizione della notizia di reato e del nominativo dell'indagato».

In merito alle superiori considerazioni, rileva il collegio che il distinguo operato dal g.i.p. è esattamente conforme alla migliore interpretazione dottrinale e sistematica delle varie fasi in cui si articola il procedimento penale, inteso come un *iter* complessivamente articolato in una serie di diverse procedure aventi autonomia e funzionalità propria, e, dunque, sulla base di presupposti meramente teorici, il rilievo non potrebbe che essere condiviso: tuttavia, in relazione alla travagliata fattispecie incriminatrice dell'art. 12-*quinquies*, non può omettersi di rilevare che siffatto tecnicismo non pare aver animato il legislatore all'atto della modifica dell'originario testo normativo e non pare rispondente all'effettiva *voluntas legis*.

Tanto si ritiene dall'esame comparativo dell'originario e dell'attuale tenore letterale della norma, poiché se la formulazione originaria di essa ne prevedeva l'applicabilità «a coloro nei cui confronti sono svolte indagini» — e tali soggetti coincidono con coloro nei cui confronti pende procedimento penale, secondo la puntualizzazione operata nel provvedimento impugnato, se ne dovrebbe ricavare che alcuna novità abbia apportato la modifica introdotta con la serie successiva di decreti-legge e che ne legittima l'applicazione ai soggetti «nei cui confronti pende procedimento penale», attribuendo, in tal modo, a tale innovazione il residuale ruolo di mera modificazione lessicale, priva di effetti sul piano applicativo.

Tale conclusione non appare accettabile, non potendosi seriamente sostenere che il legislatore abbia operato un intervento normativo senza volerne far discendere delle innovazioni.

Deve, in virtù di quanto sopra, trovare accoglimento la doglianza difensiva che censurava la motivazione del provvedimento appellato per tali motivi.

Ciò premesso, va tuttavia promosso incidente di costituzionalità perché ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la relativa *quaestio*, nei termini che saranno appresso specificati, nel presente procedimento in relazione al dedotto art. 12-*quinquies*, secondo comma, della legge n. 356/1992, pur nella versione modificata dei diversi decreti-legge succedutisi nel tempo, — da ultimo, in relazione ai fatti per i quali si procede, il d.P.R. 20 luglio 1993, n. 244 —, perché in violazione degli artt. 3, 24, 25 e 27 Cost.

La lettera della citata disposizione individua nel secondo comma una fattispecie modellata sul «tipo» degli artt. 707 e 708 del c.p., assumendo, infatti, con introduzione di un meccanismo di inversione dell'onere della prova, uno stato di fatto personale, oggettivamente accertato, individuato nell'inciso «risultano, anche per interposta persona fisica o giuridica, essere titolari o avere la disponibilità a qualsiasi titolo di denaro, beni o altre utilità di valore sproporzionato al loro reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, e dei quali non possano giustificare la legittima provenienza» quale co-elemento costitutivo della incriminazione in discorso, che è reato di pericolo.

Nello statuire ciò, tuttavia tale previsione non riproduce quale requisito minimo di integrazione della posizione soggettiva incriminata il presupposto di una previa condanna irrogata nei confronti del medesimo; requisito già riconosciuto imprescindibile per la compatibilità costituzionale delle disposizioni analogamente incriminatrici di cui agli artt. 707 e 708 del c.p. (cfr. sentenza n. 110 del 19 luglio 1968 e n. del 2 febbraio 1971 della Corte cost.).

Detta disposizione, infatti, assume, quale presupposto della (eventuale) condanna e successiva applicazione di confisca, la mera pendenza nei confronti di un soggetto di procedimento penale per taluno dei reati ivi specificati, o la sottoposizione a procedimento per l'applicazione di misura di prevenzione o, ancora, la già avvenuta applicazione di misura di prevenzione.

Selettivamente, pertanto, l'incriminazione si rivolge non a tutti i soggetti dell'ordinamento, ma solo a quelli già giudicabili.

Tale posizione, che è meramente processuale e non già stato personale, che poteva essere dall'imputato del reato di cui all'art. 12-*quinquies*, nella versione originaria, persino non conosciuta, manifestandosi come condizione obiettiva di punibilità, contrasta con la presunzione di non colpevolezza di cui è giudicabile e non ha riportato (neppure con sentenza non definitiva) una condanna.

Devesi, dunque, disporre la sospensione del giudizio di appello proposto ai sensi dell'art. 322-bis del c.p.p., per l'evidente impossibilità di pronunciare sul medesimo in pendenza del proposto incidente di costituzionalità dell'art. 12-quinquies della legge n. 356/1992, nella originaria formulazione o in quella così come modificata dal d.P.R. 20 maggio 1993, n. 153 e d.P.R. 20 luglio 1993, n. 244, avuto riguardo alla normativa vigente all'epoca dei fatti della cui cognizione si è investiti.

Ritenuta, per quanto sopra esposto, la questione non manifestamente infondata, ed, altresì, ritenute la rilevanza, giacché è proprio sulla applicabilità della norma alla fattispecie *de quo* che il Collegio è stato chiamato a pronunciarsi, devesi disporre la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, con proposizione alternativa della questione medesima nei confronti sia della legge n. 356/1992, sia del testo modificato con il d. P.R. n. 244/1993, perché venga esaminata con riferimento alla normativa che sarà vigente al tempo della decisione.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3, 24, 25 e 27 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-quinquies della legge n. 356 del 1992, come in parte motiva specificata;

Sospende il giudizio promosso con ricorso nell'interesse di Tropea Domenico ed ordina la immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito, nonché per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso nella camera di consiglio del 19 novembre 1993.

Il presidente: MANNINO

Il giudice estensore: CRUCITI

95C0916

N. 447

Ordinanza emessa il 16 dicembre 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 giugno 1995) dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Marche, sul ricorso proposto da Traini Maria Grazia contro il Provveditorato agli studi di Ancona.

Pensioni - Dipendenti statali - Riscatto ai fini del trattamento di quiescenza dei periodi di tempo corrispondenti alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento - Condizioni - Necessità del diploma di laurea o, in aggiunta di quello di specializzazione, per l'ammissione in servizio - Mancata previsione della possibilità di riscatto di detti periodi anche in assenza della condizione menzionata come previsto per i titolari di diploma di laurea che abbiano riscattato presso l'INPS il relativo periodo prima dell'immissione nello Stato - Disparità di trattamento di situazioni omogenee.

(D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 13, primo comma).

(Cost., art. 3).

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 00358/pensioni civili del registro di segreteria, proveniente dalla sede centrale ed ivi rubricato al n. 154.989, proposto da Traini Maria Grazia, nata a Petritoli (Ascoli Piceno) il 2 agosto 1948, avverso la nota-provvedimento n. 28810/B3 del 20 novembre 1989 del Provveditorato agli studi di Ancona;

Uditi, nella pubblica udienza del 16 dicembre 1994, il relatore consigliere Luigi Di Murro e, per la ricorrente, l'avv. Anna Cucchiari;

Non rappresentata l'Amministrazione resistente;

Visto d.-l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni; nella legge 14 gennaio 1994, n. 19;

Vista l'istanza di prosecuzione del giudizio presentata dalla ricorrente in data 23 marzo 1994;

Visti gli altri atti e i documenti della causa;

FATTO

L'ins. Traini Maria Grazia, in possesso di diploma di abilitazione magistrale e di laurea in materie letterarie fu immessa nel ruolo degli insegnanti elementari statali a decorrere dal 1° ottobre 1974.

In data 10 maggio 1985 la Traini ha presentato domanda all'I.N.P.S. di Ancona per ottenere il riscatto degli anni di studi relativi al conseguimento della laurea e tale istanza è stata accolta come da comunicazione dell'I.N.P.S. in data 25 giugno 1985, con obbligo di versamento del contributo di riscatto in 60 rate mensili di L. 127.095 ciascuna.

In data 26 agosto 1985 la Traini, nella sua qualità di insegnante elementare di ruolo, ha chiesto al Provveditorato agli studi di Ancona la ricongiunzione, *ex lege* 7 febbraio 1979, n. 29, ai fini del diritto e della misura di un unico trattamento di quiescenza da parte dello Stato, di vari periodi assicurativi accreditati presso l'I.N.P.S., tra i quali quelli concernenti l'effettuato riscatto del periodo di studi universitari.

Con decreto n. 4958 del 13 maggio 1988 il Provveditore agli studi di Ancona ha disposto la ricongiunzione dei periodi richiesti dalla Traini ed il provvedimento è stato inoltrato, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, alla delegazione regionale della Corte dei conti per le Marche la quale, ritenendo illegittimo il decreto e previa osservazione formulata con apposito rilievo, ha deferito la questione della ricongiungibilità *ex lege* n. 29/1979 di periodi non altrimenti riscattabili *ex d.P.R.* n. 1092/1973 alla Sezione del controllo che, con deliberazione n. 2132 emessa nell'adunanza del 1° giugno 1989, ha ricusato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento in questione.

Con rilievo n. 368/370 del 27 ottobre 1989, relativo anche ad altri insegnanti elementari in analoga situazione, la delegazione regionale ha comunicato al Provveditorato agli studi di Ancona l'intervenuta ricusazione del visto ed il provveditore, con nota n. 28810/B3 del 20 novembre 1989 ha comunicato all'interessata l'annullamento del decreto n. 4958 del 13 maggio 1988.

Medio tempore in data 21 marzo 1989, la Traini, ritenendo di aver maturato il diritto alla pensione a seguito degli anni di servizio effettuati sia in ruolo che in pre-ruolo nonché degli anni riscattati per il corso di laurea, ha presentato le proprie dimissioni dal servizio a decorrere dal 10 settembre 1989, dimissioni accolte dal provveditore agli studi di Ancona con decreto n. 5516 del 18 aprile 1989.

Con ricorso presentato in data 27 febbraio 1990, la Traini ha evocato in giudizio il provveditore agli studi di Ancona, il Ministro della pubblica istruzione, il Ministro del tesoro, la Sezione del controllo della Corte dei conti e la delegazione regionale della Corte dei conti per le Marche nonché l'I.N.P.S. sede centrale e sede provinciale.

Lamentando per vari aspetti l'illegittimità del provvedimento di diniego di ricongiunzione del periodo di studi universitari ha chiesto l'annullamento e/o la riforma dei seguenti atti:

1) comunicazione del Provveditorato agli studi di Ancona n. 28810/B3 relativa all'annullamento del decreto n. 4958 del 13 maggio 1988;

2) decreto del provveditore agli studi di Ancona n. 4958 del 13 maggio 1988;

3) deliberazione n. 2132 emessa dalla corte dei conti in sezione del controllo nell'adunanza del 1° giugno 1989 — comunicata all'interessata con lettera del Provveditorato agli studi di Ancona del 20 novembre 1989 n. 28810/B3 — con la quale la sezione ha ricusato il visto e la conseguente registrazione del decreto del Provveditorato agli studi di Ancona concernente la rincongiunzione, nelle carriere diverse dalla direttiva, del periodo di contribuzione relativo alla durata legale del corso di laurea;

4) del rilievo della delegazione regionale della corte dei conti per le Marche n. 164 del 3 maggio 1988;

5) dell'ordinanza con la quale il presidente della corte dei conti ha deferito la pronuncia sul visto e la conseguente registrazione del decreto del Provveditorato agli studi di Ancona n. 4958 del 3 maggio 1988 alla sezione del controllo, e di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente sempre nella parte riguardante la ricorrente.

L'I.N.P.S. ha presentato, in data 7 gennaio 1992, apposta memoria con la quale ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile nei confronti del medesimo I.N.P.S. in considerazione della legittimità dei provvedimenti adottati nei riguardi della ricorrente la quale, peraltro, non formula, relativamente all'ente, alcuna richiesta.

In data 18 gennaio 1992 il Provveditorato agli studi di Ancona ha trasmesso alla segreteria della terza sezione giurisdizionale della Corte dei conti per le pensioni civili la documentazione richiesta dalla medesima segreteria (decreto n. 4958 del 13 maggio 1988 e relativi atti).

In data 11 febbraio 1993 la procura generale della corte dei conti ha trasmesso, per la notifica, le proprie conclusioni sul ricorso presentato dalla Traini, chiedendo nel contempo la fissazione dell'udienza di discussione.

In data 23 marzo 1994 la ricorrente ha presentato istanza di prosecuzione del giudizio ai sensi del d.-l. n. 453 del 1993 convertito, con modificazioni, nella legge n. 19 del 1994.

In data 10 giugno 1994 il Provveditorato agli studi di Ancona ha presentato apposita memoria riepilogativa degli atti adottati da tale ufficio e della successiva ricusazione del visto.

In data 12 settembre 1994 l'avv. Cucchiari ha depositato memoria conclusionale allegando copia della sentenza del t.a.r. Marche n. 500 del 26 settembre 1991 di accoglimento di analoga doglianza presentata in tale sede giurisdizionale da altra insegnante elementare di ruolo.

Con memoria presentata in data 6 dicembre 1994, il legale della ricorrente ha precisato di voler limitare e contenere il ricorso nei soli riguardi del Provveditorato agli studi di Ancona rinunciando alla domanda spiegata nei confronti degli altri chiamati in sede di ricorso; ha inoltre ulteriormente illustrato i motivi di doglianza, con particolare riguardo al fatto che la corte dei conti, negando il visto di legittimità, non avrebbe consentito la ricongiunzione dei periodi assicurativi svolgendo un inammissibile sindacato di legittimità su di un atto amministrativo adottato dall'I.N.P.S. ormai inoppugnabile e procedendo, quindi, ad una illegittima disapplicazione di quel provvedimento.

All'odierna udienza l'avv. Cucchiari conferma le doglianze esposte negli scritti difensivi e conclude chiedendo l'accoglimento del ricorso con declaratoria del diritto della ricorrente alla ricongiunzione dei periodi di studio riscattati presso l'I.N.P.S.

DIRITTO

La questione che questo collegio è chiamato a decidere si incentra unicamente nella verifica della legittima possibilità, per un dipendente stabilmente incardinato nei ruoli del personale della carriera non direttiva dello Stato, di richiedere all'I.N.P.S., presso il quale sia accesa una pregressa posizione assicurativa, il riscatto del periodo corrispondente alla durata legale del corso di laurea e, successivamente, di richiedere all'amministrazione di appartenenza la ricongiunzione di tutti i periodi coperti da contribuzione I.N.P.S., ivi compreso quello predetto, conseguendo così un risultato che appare, *ictu oculi*, vietato dal disposto dell'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

In effetti il dettato letterale di tale norma, così come integrata dall'art. 2, comma 5, d.-l. 1º ottobre 1982, n. 694, novellato dall'articolo unico della legge di conversione 29 novembre 1982, n. 881, inibisce la possibilità di richiedere, in via diretta il riscatto per il periodo di tempo corrispondente al diploma di laurea se il possesso del titolo non sia stato condizione necessaria per l'immissione in servizio ovvero non sia stato considerato ai fini degli sviluppi di carriera.

La suesposta questione è stata affrontata, con opposte soluzioni, sia dalla sezione del controllo della corte dei conti con la deliberazione n. 2132/1989 indicata nella narrativa in fatto concernente proprio la ricorrente e con la deliberazione n. 17/92 adottata nella seduta del 30 gennaio 1992, sia dal t.a.r. Marche con la sentenza n. 550/91 del 10 aprile 1991, sia dal t.a.r. Umbria con la sentenza n. 47 del 30 gennaio 1993.

La più restrittiva tesi dell'organo di controllo esposta nella deliberazione n. 2132 del 1º giugno 1989, per il quale il divieto posto dal predetto art. 13 del d.P.R. n. 1092/1973 è tuttora operante ed il riscatto degli studi universitari — effettuato presso l'I.N.P.S. e finalizzato alla successiva ricongiunzione alla posizione assicurativa in qualità di impiegato dello Stato — è palese strumento di elusione della norma suindicata, viene confutata dal t.a.r. Marche con la decisione n. 500 del 10 aprile 1991 che pone l'accento sulla ritenuta disapplicazione, da parte dell'autorità provvedente, dell'atto amministrativo consistente nella concessione del riscatto degli studi universitari da parte dell'I.N.P.S.

Secondo l'organo giudicante, infatti, l'amministrazione statale avrebbe svolto un inammissibile sindacato di legittimità su di un atto amministrativo ormai inoppugnabile e, negando la richiesta ricongiunzione sulla base della ritenuta illegittimità del medesimo provvedimento di riscatto del periodo universitario, non avrebbe fatto altro che procedere ad una illegittima disapplicazione di quel provvedimento.

Peraltro la sezione del controllo, con la deliberazione n. 17/92, ha puntualizzato che il dipendente privato può liberamente riscattare presso la propria struttura assicurativa i periodi universitari ma, una volta transitato nei ruoli pubblici statali, non ne può chiedere il ricingiungimento se non in relazione alla attuale carriera di appartenenza in quanto in tale circostanza l'esigenza di unificare le posizioni assicurative (*ratio* della legge n. 29 del 1979) incontra i limiti vigenti nell'ordinamento pubblico (d.P.R. n. 1092 del 1973 e successive modificazioni), essendo indubbio che la posizione assicurativa I.N.P.S., che pur il dipendente può utilizzare a determinati fini, non può costituire il mezzo per eludere una norma, vigente nel nuovo rapporto assicurativo presso lo Stato, che stabilisce il divieto di riscattare la laurea in assenza di una strumentalità direttamente finalizzata allo svolgimento del servizio.

Nella prospettazione della sezione, quindi, il diniego della ricongiunzione non significa disapplicazione di atto amministrativo inoppugnabile bensì precisazione dei rispettivi ambiti di efficacia: il riscatto degli studi universitari operato presso la gestione assicurativa I.N.P.S. darà titolo, a tempo debito, al conseguimento di un autonomo trattamento pensionistico corrispondente alla riserva matematica versata all'istituto.

Il t.a.r. dell'Umbria, infine, con la sentenza n. 47/1993, sostiene che la posizione assunta dalla corte dei conti, definita restrittiva e limitativa, riposa su una posizione inaccettabile di staticità dell'ordinamento giuridico generale e di separatezza degli ordinamenti settoriali concernenti la tutela assicurativa e previdenziale dei lavoratori pubblici e privati.

Afferma infatti il t.a.r. Umbria che, considerando la successione temporale delle normative in discorso, il legislatore del 1979, pur in presenza dell'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973, ha inteso introdurre nell'ordinamento generale un principio innovativo che prevale anche rispetto alla disciplina del d.P.R. del 1973 e che tale principio, da ritenersi peraltro operante ai soli fini pensionistici, consente ai pubblici dipendenti la ricongiunzione presso lo Stato dei periodi assicurativi maturati *aliunde*, senza con ciò contrapporsi al divieto di riscatto *ex art. 13* del medesimo d.P.R., da ritenere operante ad altri fini (ad esempio, secondo il t.a.r. Umbria, ai fini degli sviluppi di carriera). A riprova di tale elasticità il t.a.r. Umbria osserva che il divieto di riscatto di cui all'art. 13, primo comma, è stato derogato in favore degli impiegati della carriera direttiva per i quali il diploma di laurea sia stato considerato essenziale ai fini degli sviluppi di carriera, successivamente all'immissione in servizio.

Le argomentazioni del t.a.r. Marche e del t.a.r. Umbria non appaiono convincenti: le prime sono state sufficientemente contrastate dalla deliberazione n. 17/92 della sezione del controllo, le altre introducono un inopinato e affatto incontestabile principio di «superamento» della normativa previgente in virtù della ritenuta elasticità dell'ordinamento giuridico generale, talché, nell'armonia evolutiva dell'ordinamento giuridico ben possono coesistere norme generali originarie e limitative del diritto di riscatto del corso di laurea — applicabili, a determinati fini, come principi generali di disciplina del rapporto di pubblico impiego — e norme successive che, ad altri fini, ammettono la ricongiunzione di periodi assicurativi riferibili al corso di laurea, siccome utili per il conseguimento del trattamento pensionistico.

Non appare poi fuor di luogo precisare che le «deroghe» di cui è cenno nella riferita decisione sono state introdotte nell'ordinamento dal legislatore e non dall'intervento del giudice in via di surroga, per cui non sono conferenti ai fini della conferma del principio di elasticità la cui esistenza è sostenuta dall'organo giudicante.

I susposti canoni ermeneutici, comunque, non sembrano poter trovare accoglienza nell'ordinamento positivo vigente per i limiti espressamente posti, in tema di interpretazione delle leggi, dalle «disposizioni sulla legge in generale» introdotte con l'approvazione del vigente codice civile.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, sembra doversi affermare l'attuale vigenza dell'art. 13, primo comma, del ripetuto d.P.R. n. 1092/1973 e, quindi, deve essere respinto per infondatezza il ricorso presentato dalla Traini.

Ma il susposto esame della normativa e della giurisprudenza che si è formata al riguardo induce questo collegio a rimeditare sulla attuale compatibilità del divieto di riscatto di cui è questione con l'ordinamento generale e, soprattutto, con i principi affermati dall'art. 3 della Costituzione.

Invero, anche se non è condivisibile l'assunto del «superamento» del divieto, atteso che lo stesso opererebbe unicamente nei confronti dei soggetti che, in possesso del diploma di laurea siano anche titolari di una posizione assicurativa I.N.P.S., purtuttavia il divieto medesimo sembra comportare situazioni di obbiettivo squilibrio e di sperequazione di trattamento.

Il ragionamento prende le mosse dalla *ratio* che, fin dall'origine, è sottesa al limite in questione, il quale non trova la sua prima esplicitazione nel testo unico del 1973, bensì è mutuato dall'art. 7, primo comma, della legge 15 febbraio 1958, n. 46.

Infatti solo con l'entrata in vigore di detta legge è stato consentito al personale dipendente dalle amministrazioni statali, comprese quelle con ordinamento autonomo, al quale sia stato richiesto come condizione necessaria per l'ammissione in servizio il diploma di laurea o, in aggiunta, quello di specializzazione rilasciato dopo la frequenza di corsi di perfezionamento, di domandare il riscatto, totale o parziale, del periodo di tempo corrispondente alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento, ai fini dell'acquisto del diritto e della liquidazione del trattamento di quiescenza.

Per quanto attiene agli oneri di riscatto a carico del richiedente, la legge n. 46 del 1958 rinviava alle disposizioni vigenti sul riscatto dei servizi ai fini di pensione, mentre il d.P.R. n. 1092 del 1973 fissa il contributo nella misura del 6 per cento, commisurato all'80 per cento dello stipendio spettante alla data di presentazione della domanda, in relazione alla durata del periodo riscattato; la misura del 6% è stata poi elevata al 7% dall'art. 14 della legge n. 177 del 29 aprile 1976.

Con d.-l. 1° ottobre 1982, n. 694, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1982, n. 881, sono state introdotte due modifiche importantissime ai fini che qui occupano: con il quarto comma dell'art. 2 si dispone che il contributo per il riscatto del periodo di corso legale di laurea, da corrispondersi dal personale civile dello Stato, per le domande presentate ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, successivamente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, è calcolato sulla base di coefficienti attuariali da determinarsi con decreto del Ministro del tesoro e detto contributo deve essere non inferiore, a parità di trattamento retributivo, a quello determinato ai sensi del comma precedente con il quale viene soppressa la riduzione del 50% prevista per il riscatto del periodo di corso legale di laurea dall'art. 2-novies del decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30, convertito, con modificazioni, nella legge 16 aprile 1974, n. 114, norme — queste — relative al riscatto del corso legale di studi universitari presso l'I.N.P.S.

Con il successivo quinto comma del medesimo art. 2, integralmente introdotto dalla legge di conversione, si dispone l'applicabilità dell'art. 13 del d.P.R. n. 1092/1973 a quanti, muniti di diploma di laurea, si trovino inquadri in una carriera direttiva dello Stato, anche se tale diploma sia stato considerato, ai fini degli sviluppi di carriera, successivamente alla immissione in servizio, restando comunque l'esercizio della facoltà di riscatto limitato ai periodi di studio non contemporanei ai servizi civili e militari, di ruolo o non di ruolo, considerati utili agli stessi fini per effetto di disposizioni diverse.

Ai sensi del riportato quarto comma, il Ministro del tesoro, con decreto dell'8 aprile 1983 ha disposto, per la determinazione del contributo di riscatto, l'applicazione dei coefficienti contenuti nelle tabelle di cui al decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 19 febbraio 1981 con il quale venivano sostituite le precedenti tabelle per il calcolo della riserva matematica nei trattamenti di pensione dell'assicurazione obbligatoria per l'I.V.S. approvate rispettivamente con decreto ministeriale 2 febbraio 1960 e 24 gennaio 1964.

Con decreto 9 maggio 1992 il Ministro del tesoro ha provveduto poi all'annullamento ed alla sostituzione del decreto ministeriale 8 aprile 1983 determinando nuovi coefficienti attuariali.

Appare particolarmente rilevante la motivazione del provvedimento in questione, adottato a seguito di parere espresso dal Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato con il quale il ricorrente chiedeva l'annullamento del predetto decreto ministeriale dell'8 aprile 1983 in quanto, per la determinazione del contributo di riscatto del corso legale di laurea erano stati adottati i medesimi coefficienti stabiliti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ai sensi dell'art. 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, per la costituzione di rendita vitalizia reversibile presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale, non tenendo conto del fatto che nel sistema pensionistico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti l'età pensionabile è di sessanta anni per gli uomini e di cinquantacinque per le donne, mentre nell'ordinamento pensionistico dello Stato non è inferiore a sessantacinque anni per entrambi i sessi.

Il Ministro del tesoro, quindi, rilevava come l'impiego dei medesimi coefficienti attuariali creasse disparità di trattamento nei confronti dei dipendenti dello Stato rispetto agli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'I.N.P.S. dovendosi dedurre, conseguentemente, che i nuovi coefficienti approvati con il decreto ministeriale del 9 maggio 1992 assicurano parità di trattamento tra i dipendenti dello Stato e gli iscritti all'I.N.P.S.

Per quanto attiene a questi ultimi, la norma che prevede il riscatto del periodo di studi universitari è contenuta nell'art. 50 della legge 30 aprile 1969, n. 153, ai sensi del quale il periodo di corso legale di laurea è riscattabile, senza limitazione alcuna per quanto concerne l'effettiva o virtuale utilizzabilità del titolo di studio nell'ambito del rapporto di lavoro anche se con l'indicazione dei limiti temporali entro i quali richiedere il riscatto in questione, con le norme e le modalità di cui all'art. 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, che prevede il versamento della riserva matematica necessaria per costituire una rendita vitalizia reversibile pari alla pensione o quota di pensione adeguata dell'assicurazione obbligatoria che spetterà al lavoratore dipendente.

Successivamente, con l'art. 2-novies introdotto dalla legge 16 aprile 1974, n. 114 di conversione con modificazioni del d.-l. 2 marzo 1974, n. 30, l'onere del riscatto del periodo di corso legale di laurea è stato ridotto del cinquanta per cento, per essere poi ripristinato nella misura originaria del cento per cento con il terzo comma dell'art. 2 del già citato d.-l. 1° ottobre 1982, n. 694, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1982, n. 881 con il quale viene soppressa, relativamente alle domande di riscatto presentate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, la riduzione del 50 per cento prevista dal suddetto art. 2-novies del d.-l. n. 30/1974.

Per converso, l'evoluzione della determinazione del contributo di riscatto per i dipendenti dello Stato ha seguito, nel tempo, un andamento sempre crescente e, in particolare, al momento dell'introduzione del beneficio della riscattabilità del periodo di studi universitari l'importo da corrispondere era commisurato unicamente alla retribuzione in godimento ed al periodo di tempo da riscattare, essendo quindi del tutto irrilevanti sia l'età del richiedente al momento della domanda sia l'anzianità utile a pensione raggiungibile con il richiesto riscatto, parametri questi che, invece, sono stati sempre presenti nella determinazione del contributo da versare all'I.N.P.S. e che sono, al momento, necessari anche per la determinazione del contributo di riscatto per i dipendenti dello Stato.

Pertanto la *ratio* del limite posto prima dall'art. 7 della legge n. 46 del 1958 e, poi, dall'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973 sembrerebbe poggiare proprio su questa considerazione di natura prettamente economica: il riscatto del periodo di studi universitari era previsto unicamente per il dipendente pubblico e, dopo l'estensione del beneficio anche ai lavoratori privati, l'onere economico era notevolmente inferiore all'analogo contributo richiesto all'iscritto all'I.N.P.S. e, quindi, era giustificata, *ab origine* e fino a quando è rimasta una differenza quanto ai contributi da versare, l'esistenza di una disposizione che limitasse il riconoscimento di detto beneficio unicamente a coloro ai quali il diploma era chiesto per l'accesso al posto di lavoro.

Anche la «deroga» introdotta con il quinto comma dell'art. 2 del d.-l. n. 694 del 1982 nel testo introdotto dalla legge di conversione n. 881 dello stesso anno, essendo contestuale all'introduzione di un meccanismo di determinazione del contributo di riscatto che deve condurre a risultati non inferiori a quelli previsti per gli analoghi riscatti presso l'I.N.P.S., appare molto meno indicativa di quanto supposto dal t.a.r. Umbria nella citata sentenza n. 47 del 1993.

Proprio l'equiparazione (o, meglio, la previsione di un onere di riscatto a carico del dipendente dello Stato non inferiore, a parità di trattamento retributivo, a quello determinabile per il lavoratore privato iscritto all'I.N.P.S.) contenuta nel d.-l. n. 694/1982 rende stridente il limite ancora posto dall'art. 13 del d.P.R. n. 1092/1973 con l'ordinamento generale e, soprattutto, con il dettato dell'art. 3 della Costituzione, non essendo più individuabile una *ratio* che giustifichi il trattamento deteriore ora riservato ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato rispetto ai lavoratori dipendenti del settore privato.

La suesposta prospettazione consente di ritenere superabili anche le argomentazioni esplicitate dalla sezione terza giurisdizionale pensioni civili che, con sentenza n. 055.303 del 10 marzo 1984, ebbe a ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con riferimento alla già citata legge n. 114 del 1974; detto giudice, infatti, ha fondato la propria decisione unicamente sulla considerazione che il settore delle amministrazioni statali e quello delle imprese pubbliche e private costituiscono ordinamenti diversi che, nell'ambito della loro sfera discrezionale, provvedono alla regolamentazione del rapporto di impiego e trattamento di quiescenza del loro personale in modo del tutto autonomo, con conseguente non assimilabilità della posizione del dipendente di un ente con quella del dipendente di ente diverso, senza entrare nel merito del *quantum* di contribuzione richiesto dagli ordinamenti stessi a carico dei beneficiari delle norme relative ai riscatti *de quibus*.

Per quanto esposto, quindi, le modifiche introdotte nell'ordinamento dalle disposizioni successive appaiono rendere il divieto sancito dall'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e successive modificazioni oggi incompatibile con l'ordinamento generale e con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione; e ciò anche in considerazione del fatto che i titolari del diploma di laurea che non abbiano utilizzato il titolo né per l'immissione in servizio presso le amministrazioni dello Stato né per la progressione in carriera ma che hanno potuto riscattare presso l'I.N.P.S. il periodo di studi prima dell'immissione in servizio nello Stato, hanno legittimamente ricongiunto tutta la contribuzione I.N.P.S. — compresa quella relativa al riscatto in questione — senza che ciò abbia fatto supporre indebite elusioni di norme cogenti.

La questione di costituzionalità del primo comma dell'art. 13 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, appare a questo Collegio rilevante ai fini del decidere, atteso che la conferma della legittimità dello stesso conduce necessariamente al rigetto del ricorso proposto dalla Traini mentre l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale consentirebbe l'accoglimento del gravame.

Questa sezione ritiene quindi di dover sollevare d'ufficio la questione, ritenendola altresì non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1, e 23 della legge 11 febbraio 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del decidere la presente controversia la questione di illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 13 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui consente il riscatto del periodo di tempo corrispondente alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento unicamente ai dipendenti civili ai quali sia stato richiesto, come condizione necessaria per l'immissione in servizio, il diploma di laurea o, in aggiunta quello di specializzazione rilasciato dopo la frequenza di corsi universitari di perfezionamento, con riferimento all'art. 3 della Costituzione;

Dispone che, sospeso il giudizio in corso, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della predetta questione;

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

Così disposto in Ancona, nella camera di consiglio del 16 dicembre 1994.

Il presidente: LAURIA

95C0917

N. 448

Ordinanza emessa il 18 novembre 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 giugno 1995) dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, sul ricorso proposto da Senes Giovanni ed altri contro l'I.N.P.D.A.P.

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

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

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

Impiego pubblico - Computo della indennità integrativa speciale nella determinazione della indennità di buonuscita - Limitazione al 60 per cento della indennità integrativa speciale della quota computabile ai fini del calcolo della indennità di buonuscita - Incidenza sul principio di uguaglianza nonché sui principi della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 243/1993.

[Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 1, lett. b), 2, quarto comma, 3 e 4].

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

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello proposto da Giovanni Senes, Angelo Insolia ed Antonio Insolia, elettivamente domiciliati in Roma, via Mario Nusco n. 16, presso l'avv. Angelo Insolia dal quale sono rappresentati e difesi, contro l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (già Enpas), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, non costituito in giudizio, per l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione terza, n. 1015 del 20 maggio 1989 e per il riconoscimento del diritto alla riliquidazione dell'indennità integrativa speciale dal 1° gennaio 1974, con interessi e rivalutazione;

Visto il ricorso con i relativi allegati;
Viste le memorie prodotte dalla difesa degli appellanti;
Visti gli atti tutti della causa;
Designato relatore il consigliere Paolo D'Angelo;
Udito alla pubblica udienza del 18 novembre 1994 l'avv. Antonio Insolia per gli appellanti;
Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso al tribunale amministrativo regionale del Lazio un gruppo di persone — tra le quali Giovanni Senes, Angelo Insolia ed Antonio Insolia — impugnavano il silenzio rifiuto opposto dall'ENPAS all'istanza di riliquidazione dell'indennità di buonuscita. Il gravame veniva respinto con sentenza n. 1015 del 20 maggio 1989 della terza sezione del detto tribunale:

Senes Giovanni, Insolia Angelo ed Insolia Antonio impugnavano la detta sentenza, chiedendone l'annullamento, col favore delle spese. Chiedevano altresì, il riconoscimento del diritto alla riliquidazione dell'indennità di buonuscita con inclusione dell'indennità integrativa speciale dal 1º gennaio 1974, con interessi e rivalutazione.

Con una prima memoria i ricorrenti richiamavano la sentenza della Corte costituzionale n. 243 del 1993, insistendo nelle pretese.

Con una seconda memoria, i medesimi ricorrenti chiedevano la remissione alla Corte costituzionale delle stesse questioni di legittimità costituzionale delle norme della legge 29 gennaio 1994, n. 87, deferito alla Corte con ordinanza n. 664 del 3 maggio 1994 e n. 953 del 6 giugno 1994.

All'udienza di discussione il difensore dei ricorrenti chiedeva che il ricorso venisse posto in decisione.

DIRITTO

1. — Considerata la formulazione dell'eccezione d'illegittimità costituzionale, occorre darsi carico di esaminare — sostanzialmente d'ufficio — le questioni connesse alle disposizioni di cui alla legge 29 gennaio 1994, n. 87, entrata in vigore nel corso del presente giudizio, per la loro incidenza sulla controversia in esame.

2. — Detta legge, recante «norme relative al computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita dei pubblici dipendenti», all'art. 4, comma 1, dispone che «i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge aventi ad oggetto la riliquidazione del trattamento di fine servizio comunque denominato con l'inclusione dell'indennità integrativa speciale sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese tra le parti».

La stessa legge, nel prescrivere che il trattamento con essa previsto si applica anche ai dipendenti cessati dal servizio dopo il 30 novembre 1984 ed ai loro superstiti nonché a quelli per i quali non siano ancora giuridicamente esauriti i rapporti attinenti alla liquidazione dell'indennità di buonuscita analogo trattamento (art. 3, comma primo), dispone che l'applicazione del trattamento ai dipendenti già cessati dal servizio «avviene a domanda, che deve essere presentata all'ente erogatore su apposito modello nel termine perentorio del 30 settembre 1994» (art. 3, secondo comma).

Dette disposizioni assumono evidenza nel presente giudizio e pongono dubbi di incostituzionalità.

Tali disposizioni sembrano porsi in contrasto con gli articoli 3, 24, primo e secondo comma, 25, primo comma, 103 e 113 della Costituzione e le questioni relative non appaiono manifestamente infondate.

La disposizione contenuta nell'art. 4 incide direttamente sul diritto di difesa quale garantito dall'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione. È vero, infatti, che i precetti ivi sanciti non vietano che il legislatore ordinario possa variamente disciplinare il diritto di difesa, quale espressione della tutela giurisdizionale, in funzione di superiori interessi di giustizia, eventualmente condizionandone l'esercizio all'esperimento di una procedura amministrativa. Ciò non toglie, tuttavia, che sussistono limiti ad una siffatta discrezionalità, fra cui il principale è rappresentato dalla condizione che l'esercizio del diritto di difesa sia garantito in modo effettivo ed adeguato alle circostanze.

In relazione a tale principio, più volte affermato dalla Corte costituzionale, il limite anzidetto risulta ampiamente superato allorché, come nella specie, il legislatore intervenga successivamente all'esercizio dell'azione con disposizioni preclusive intese a vanificare la tutela giurisdizionale.

È appena il caso, infatti, di ricordare che la disciplina sopravvenuta, che consente, sia pure entro certi limiti, il computo dell'indennità integrativa speciale nel trattamento di fine rapporto, fra l'altro, dei dipendenti statali, è solo in parte frutto della scelta discrezionale del legislatore ordinario, dal momento che consegue alla pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme previgenti e nasce dalla esigenza, sottolineata dalla stessa Corte, di provvedere con adeguata tempestività a «reintegrare l'ordine costituzionale violato» (sentenza n. 243 del 1993).

È dunque chiaro che, quanto meno sul piano della sussistenza del diritto, non può riconoscersi alla legge in esame alcun carattere innovativo e che, con riguardo alla posizione sostanzialmente dedotta in giudizio, soltanto la determinazione della misura, dei modi e dei tempi di computo dell'indennità integrativa speciale trova risposta nella nuova legge, rinvenendosi nella previgente normativa, siccome emendata dalla pronuncia costituzionale, il riconoscimento della titolarità del diritto ad un adeguato computo dell'indennità medesima.

Né può sottrarsi al sospetto di incostituzionalità la stessa norma sotto il profilo della compromissione del diritto di difesa derivante dalla estinzione dei giudizi pendenti, in relazione a tempi lunghi previsti per la realizzazione della pretesa e, in definitiva, per il riconoscimento del diritto. Tale estinzione, infatti, potrebbe consentire all'amministrazione di rimettere in discussione, caso per caso, l'esistenza stessa del diritto, anche in relazione a quelle ipotesi che per tale aspetto potrebbero già pervenire a pronta soluzione.

L'illegittimità della norma è ancora più aggravata dalle previsioni di una domanda da proporsi entro un determinato termine di decadenza da parte di quei soggetti che avevano già avanzato la loro pretesa in sede giurisdizionale, si da attrarre nello stesso profilo di legittimità costituzionale anche la disposizione contenuta nell'art. 3, comma secondo; della stessa legge, nella parte in cui non esonera dalla proposizione della domanda in sede amministrativa tali soggetti.

La violazione delle garanzie costituzionali poste dagli articoli 24, primo e secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione, investe l'art. 4 della legge n. 87 del 1994, non solo nella parte in cui dispone l'estinzione dei giudizi pendenti, ma anche la dove dispone la compensazione delle spese del giudizio, sottraendo al giudice naturale della pretesa sostanziale dedotta in giudizio tale parte accessoria della controversia, che per principio costituzionale non può essere distolta.

Il sospetto di illegittimità dell'art. 4 della legge n. 87 del 1994 si estende poi alla violazione dell'art. 113 della Costituzione, in un ambito che vede come giudice naturale delle relative controversie il giudice amministrativo.

Vi è da rilevare altresì, che la lesione delle posizioni soggettive costituzionalmente garantite si accompagna nella specie all'illegittima interferenza dell'esercizio del potere legislativo nella sfera di attribuzione del potere giurisdizionale, per quanto spettante al giudice amministrativo a norma dell'art. 103 della Costituzione, ampliando il sospetto di illegittimità costituzionale della norma anche per tale profilo.

3. — L'incostituzionalità dell'art. 4, se dichiarata dalla Corte costituzionale, pone in evidenza, poi, il sospetto di incostituzionalità dell'art. 1 comma primo, lett. b), della stessa legge nella parte in cui stabilisce che per i dipendenti ivi contemplati il computo indennità integrativa speciale deve essere fatto nella misura di una quota pari al 60 per cento dell'indennità integrativa speciale annua in godimento alla data della cessazione dal servizio (con riferimento agli anni utili ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita o analogo trattamento).

Pur tenendo presente l'indicazione della Corte costituzionale, la quale non ha escluso la possibilità che la complessiva omogeneizzazione delle prestazioni di fine rapporto possa essere realizzata secondo moduli improntati al principio di gradualità, appare irrazionale il criterio che ha indotto il legislatore a contenere nella misura del 60 per cento anzidetto la quota di computabilità della indennità integrativa speciale nella base di calcolo dell'indennità di anzianità spettante ai dipendenti statali, in rapporto alla misura di ogni altro elemento retributivo computabile nella base di calcolo della indennità di buonuscita, in relazione all'art. 3 del testo unico n. 1032 del 1973, a norma del quale la base contributiva per la determinazione dell'indennità di buonuscita è costituita dall'80% dello stipendio integralmente percepito al momento della cessazione dal servizio.

Il sospetto di incostituzionalità appare ancor più evidente ove si consideri che la stessa Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, fra l'altro, degli articoli 3 e 38 del testo unico n. 1032 del 1973, ha tenuto conto delle difficoltà conseguenti alla predisposizione di meccanismi di omogeneizzazione, ma non ha ritenuto affatto giustificato, sul piano dei precetti costituzionali, la predisposizione di un sistema sostanzialmente rivolto a mantenere, sia pure in modo temperato, le riscontrate differenze con il settore privato del lavoro subordinato, senza che esse trovino giustificazione della specialità delle situazioni.

La discrezionalità del legislatore ordinario nella determinazione della base di calcolo ai fini del trattamento di fine rapporto non si può ritenere estesa alla previsione di ingiustificate commisurazioni sperequative e inadeguate a soddisfare l'esigenza di adeguatezza e proporzionalità cui la riforma avrebbe dovuto ispirarsi secondo le indicazioni contenute nella sentenza n. 243 del 1993 della Corte costituzionale, con la conseguenza che l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 87 del 1994 appare in violazione dei principi posti dagli articoli 3 e 36 della Costituzione.

4. — La pretesa dedotta nel presente giudizio è stata posta anche con riguardo alla rivalutazione monetaria delle somme riconosciute dovute in integrazione della indennità ed agli interessi su di essi. Tale parte della pretesa è preclusa dal comma 4 dell'art. 2 della legge in esame, in quanto dispone che le somme dovute in conseguenza del computo dell'indennità di fine servizio dell'indennità integrativa speciale «non danno luogo a corresponsioni di interessi né a rivalutazione monetaria».

Sembra evidente la violazione, da parte di detta norma, sia dell'art. 3 che dell'art. 36 della Costituzione. Essa dispone i crediti considerati ad un trattamento risarcitorio in caso di inadempimento o ritardato adempimento, deteriore rispetto a quello previsto per ogni altro credito di qualsiasi genere ed anche da lavoro dipendente, senza che sussistano peculiarità differenziatrici. Espone, poi, tale specifico credito, nel suo carattere di retribuzione differita ormai legislativamente stabilita, alla diminuzione conseguente al decorso del tempo, che ne svinisce la proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro prestato e la sufficienza all'esistenza libera e dignitosa del lavoratore.

La questione risulta, quindi, non manifestamente infondata.

5. — Tutte le questioni di illegittimità costituzionale così delineate riguardo alla legge n. 87 del 1994 sono rilevanti ai fini della definizione del giudizio. Quelle concernenti l'art. 4, perché dalla sua risoluzione in un senso e nell'altro dipende se i giudizi stessi possono pervenire a conclusioni di merito od essere dichiarati estinti. Tutte le altre, perché, nel caso di incostituzionalità dichiarata degli articoli 2 e 4, sulla risoluzione delle stesse dovrà conformarsi in un senso o nell'altro il giudizio nel merito delle pretese dedotte.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 4, della legge 29 gennaio 1994, n. 87, per contrasto con gli articoli 3, 24, primo e secondo comma, 25, primo comma, 103 e 113 della Costituzione;

b) dell'art. 3 della legge 29 gennaio 1994, n. 87, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui limita l'applicazione dalla legge ai dipendenti cessati dal servizio dopo il 30 novembre 1984 e non esclude dall'obbligo della presentazione della domanda i dipendenti già cessati dal servizio i quali abbiano promosso azione giudiziaria per il computo dell'indennità integrativa speciale nella base di calcolo del trattamento di fine servizio;

c) dell'art. 1, lettera b), della legge 29 gennaio 1994, n. 87, nella parte in cui limita al 60 per cento dell'indennità integrativa speciale annua in godimento alla data della cessazione dal servizio la quota computabile nella base di calcolo ai fini della indennità di anzianità, per contrasto con gli articoli 3 e 36 della Costituzione.

d) dell'art. 2, comma 4, della legge 29 gennaio 1994, n. 87, in relazione anche a quanto disposto dall'art. 3, terzo comma, della stessa legge, in quanto esclude che le somme dovute a titolo di prestazioni a norma della legge medesima non danno luogo a corresponsione di interessi né a rivalutazione monetaria, per contrasto con gli articoli 3 e 36 della Costituzione;

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

Così ordinato in Roma, il 18 novembre 1994.

Il presidente: IMPERATRICE

I consiglieri:

DELLA VALLE PAUCIULLO - SALVATORE - ALLEGRETTA

Il consigliere estensore: D'ANGELO

N. 449

*Ordinanza emessa il 24 marzo 1995 dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale
sul ricorso proposto da Di Fazi Rodolfo contro il Ministero delle poste e telecomunicazioni*

Pensioni - Previsione della definitività del giudizio del collegio medico ospedaliero ai fini del riconoscimento delle infermità per la dipendenza da causa di servizio salvo il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie solo in sede di liquidazione delle pensioni privilegiate e dell'equo indennizzo - Possibilità di riesame in tale sede delle questioni già risolte con il provvedimento di riconoscimento dell'infermità da causa di servizio - Conseguente possibilità della coesistenza della valutazione affermativa e negativa della dipendenza da causa di servizio della infermità da parte dei due organi tecnici (collegio medico ospedaliero e c.p.p.o.) - Irrazionalità, disparità di trattamento di situazioni identiche ed incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(D.-L. 21 settembre 1987, n. 387, art. 5-bis, convertito in legge 20 novembre 1987, n. 472),

(Cost., artt. 3 e 97).

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello proposto da Rodolfo Di Fazi rappresentato e difeso dall'avv. Calogero Todaro e domiciliato presso lo stesso in Rieti, via San Rufo n. 4, contro il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato, con sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione 2-bis, n. 1967 dell'8 novembre 1990;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

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

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 10 febbraio 1995 la relazione del consigliere Vincenzo Sammarco;

Nessuno è comparso per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

FATTO

Rodolfo Di Fazio, dipendente dal 16 gennaio 1960 dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni ed in servizio presso la direzione provinciale di Chieti, con domanda dell'11 novembre 1977 aveva chiesto il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della propria infermità «esita da infarto posteriore del miocardio con segni in atto di sofferenza coronarica anteriore».

La direzione generale del personale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, con nota del 6 marzo 1968, n. 20393/S/2, ha chiesto al collegio medico dell'ospedale militare provinciale di Roma che l'istante fosse sottoposto a visita collegiale, riferendo contestualmente a tale organo sulle risultanze delle indagini previste dall'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1957, n. 686, circa la natura dell'infermità, la connessione di questa con il servizio, nonché tutte le altre circostanze precedenti, contemporanee e susseguenti alla stessa.

Il collegio medico ospedaliero suddetto, sottoposto l'istante a visita collegiale il 23 maggio 1978 e constatata la sua infermità dichiarata, ha espresso il giudizio, con il relativo verbale n. 1710 in tale data, che tale infermità è stata contratta in servizio e per causa di servizio, risultando dagli atti «come il paziente per lungo tempo avesse prestato servizio gravoso» e che siffatti fattori «hanno assunto il ruolo di concausa preponderante e necessaria all'insorgenza della forma morbosa» diagnosticata, la quale è ascrivibile alla quinta categoria di pensione, di cui alla tabella A annessa alle leggi n. 648/1950 e n. 313/1968.

La commissione centrale del personale delle poste e delle telecomunicazioni, nella seduta n. 237 del 2 dicembre 1980, tenuto conto del suddetto giudizio sull'esistenza del rapporto di causalità tra eventi di servizio e l'infermità dichiarata e dell'avviso conforme della direzione generale del personale, ha espresso il parere che: «sia abbastanza provata la realtà del fatto cui viene attribuita l'infermità; questo fatto riunisca in sé tali condizioni da potersi

considerare avvenuto per vera e propria causa di servizio, avendo l'interessato effettuato, per lungo tempo, gravose prestazioni; la menomazione dell'integrità fisica ascrivibile alla quinta categoria di pensione prevista dalla tabella A annessa alla legge 18 marzo 1968, n. 313, sia stata originata dall'infermità che si riconosce dipendente da causa di servizio».

Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, con decreto n. D.C.P./5/3/160405/874/77/ALV del 4 aprile 1981, in conformità del giudizio del collegio medico ospedaliero e del parere della commissione centrale del personale, ha riconosciuto dipendente da causa di servizio l'infermità accertata, che ha prodotto una menomazione dell'integrità fisica ascrivibile come da detto ultimo parere.

Rodolfo Di Fazi, a seguito di tale riconoscimento, ha chiesto con domanda del 12 settembre 1981 la concessione dell'equo indennizzo per la menomazione dell'integrità fisica così accertata.

Per tale domanda è stato richiesto, a norma dell'art. 5-bis, della legge 20 novembre 1987, n. 472, il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, il quale nel verbale n. 15787/82 del 19 aprile 1983 lo ha espresso negativamente circa la concessione dell'equo indennizzo, avendo ritenuto che: «l'affezione cardiaca non può riconoscersi dipendente da fatti di servizio, perché trattasi di infermità di natura degenerativa, legata prevalentemente a predisposizione costituzionale del soggetto, dovuta a sclerosi coronarica quale manifestazione distrettuale di malattia arteriosclerotica, facilitata dal tabagismo volontario (fumava circa 40 sigarette al dì sino al maggio 1976) e dal diabete mellito, con i vari disturbi patologici ad esso connessi, (ereditato dal padre); inoltre, sull'insorgenza e decorso della stessa ... non risultano sussistenti specifiche situazioni di effettivi disagi o surmenage psico-fisiche, tali da rivestire un ruolo di concausa efficiente e determinante».

Il direttore centrale del personale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, con decreto del 21 ottobre 1988, in conformità di tale ultimo parere a ritenuto di attenersi alla relativa motivazione in mancanza «di elementi tali che consentano di sostenere una diversa valutazione», ha respinto la domanda di concessione dell'equo indennizzo.

Rodolfo Di Fazi, con ricorso notificato il 10 marzo 1989, ha impugnato dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio il suddetto decreto di diniego dell'equo indennizzo, deducendo i seguenti motivi:

1. — Violazione e falsa applicazione del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, del decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1957, n. 686, della legge 10 agosto 1950, n. 648, della legge 10 marzo 1968, n. 313, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834.

2. — Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di motivazione, contraddittorietà e illogicità.

Il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, che ha escluso la dipendenza dell'infermità da causa di servizio, imputandola esclusivamente a predisposizione costituzionale ed escludendo la presenza di specifiche situazioni di effettivo disagio o surmenage psico-fisico, è contrastante con quello espresso dal collegio medico ospedaliero ed è smentito dalla realtà dei fatti risultante dalla relazione medico-legale di parte, dalla anamnesi lavorativa e dall'ampia documentazione in possesso dell'amministrazione. La malattia arteriosclerotica ed il tabagismo non sono stati gli unici fattori determinanti la malattia, ove si tenga conto dell'importanza del lavoro gravoso e stressante, che può determinare uno stato di tensione e di preoccupazione con riflessi di non lieve importanza a livello circolatorio specie in soggetti di età giovane o media. Non vi era uno stato di diabete conclamato, con i valori glicemici quasi sempre nei limiti della norma. I compiti effettivi, gravosi e stressanti, svolti ininterrottamente (carico bancoposta del reparto amministrativo cui durante la sua malattia sono stati addetti in sostituzione ben tre persone per le medesime mansioni) hanno sicuramente assunto il ruolo quantomeno di concausa efficiente e predominante nell'insorgenza dell'infermità.

Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ha resistito al ricorso, deducendone l'inammissibilità riguardo al primo motivo, concernente una generica violazione di leggi senza la specificazione della singola norma assertivamente violata, e riguardo al secondo motivo involgente valutazione di merito sottratta al giudizio sulla legittimità dell'atto impugnato; il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie è peraltro basato su una attenta analisi del servizio prestato sia sotto il profilo delle mansioni svolte sia sotto quello dell'ambiente di lavoro.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione II-bis, con sentenza n. 2967 dell'8 novembre 1990, ha respinto il ricorso. Esso, allo scopo, ha precisato anzitutto l'oggetto della controversia come riguardante esclusivamente il diniego dell'equo indennizzo e non il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità contratta dal ricorrente, avvenuto in base al giudizio del collegio medico ospedaliero e del parere della commissione centrale del personale, che non sono stati rimessi in discussione in sede di esame della domanda di equo indennizzo, bensì considerati definitivi a norma dell'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387,

convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 1987, n. 472; esso ha poi ritenuto inammissibile il primo motivo del ricorso, per genericità dell'indicazione delle norme di legge asserite violate, ed infondato il secondo motivo, in quanto il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, non vincolato dal precedente giudizio tecnico del collegio medico ospedaliero e dalla proposta dell'amministrazione, risulta adeguatamente motivato circa la non dipendenza dell'infermità da causa di servizio sia per la natura degenerativa della stessa, legata prevalentemente a predisposizione costituzionale ed a fattori di rischio soggettivi, sia per la insussistenza di specifiche situazioni di effettivi disagi e sovraccarichi psico-fisici nel servizio, come riferiti dall'amministrazione.

Rodolfo Di Fazio, con atto notificato il 3 dicembre 1991, ha proposto appello avverso la suddetta sentenza, deducendo i seguenti motivi:

A) Eccesso di potere per difetto di motivazione.

È stato ritenuto inammissibile per genericità il primo motivo del ricorso di primo grado, omettendo di considerare i fatti esposti nel contesto del ricorso stesso e di desumerne gli elementi di violazione delle leggi indicate riferibili a specifiche norme di esse.

B) Violazione dell'art. 5-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito con modificazioni nella legge 20 novembre 1977, n. 472, e dell'art. 166 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092. Eccesso di potere per difetto di motivazione.

Il provvedimento di diniego dell'equo indennizzo è conformato al parere negativo del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, cui compete non già di esprimersi sulla dipendenza della infermità da causa di servizio, relativamente alla quale il giudizio tecnico definitivo è devoluto alla competenza del collegio medico ospedaliero, ma solo sulla sussistenza e sulla classificazione della conseguente menomazione dell'integrità fisica.

Nel contrasto dei giudizi tecnici espressi dai due organi, comunque, il provvedimento di diniego si era conformato a quello del suddetto comitato, senza esprimere una propria valutazione derivante dal motivato rapporto fra l'uno e l'altro e da una scelta ragionata degli elementi in essi considerati.

C) Eccesso di potere per travisamento di fatti e difetto di motivazione.

Non sono stati valutati gli elementi di giudizi utilizzati dal collegio medico ospedaliero e le eventuali deficienze in esso riscontrate né sono state considerate le argomentazioni della consulenza medica di parte.

Non sono stati valutati i fatti del servizio nella loro gravosità ed il loro concorso, da considerare prevalente sugli altri fattori, nella eziogenesi dell'infermità, neppure considerata nell'evolversi e nelle ripetute manifestazioni morbose.

Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni ha resistito all'appello, riportandosi alle ragioni opposte al ricorso di primo grado.

DIRITTO

La controversia concerne la legittimità o meno del provvedimento ministeriale, col quale è stata respinta la domanda dell'appellante di concessione dell'equo indennizzo, in conformità del parere negativo del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie che aveva escluso la dipendenza da causa di servizio dell'infermità produttiva di menomazione dell'integrità fisica, laddove il precedente giudizio definitivo del collegio medico ospedaliero aveva ritenuto sussistente tale dipendenza col seguito del conforme provvedimento ministeriale di riconoscimento, tuttora in atto.

Punto centrale di siffatta controversia è l'interpretazione dell'art. 5-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito con modificazioni nella legge 20 novembre 1987, n. 472, in relazione agli articoli 166 e 177 del testo unico 29 dicembre 1973, n. 1092, che ne risultano implicitamente modificati, circa l'estensione di simili modificazioni.

Dalle norme desumibili dai menzionati articoli della legge n. 1092 del 1973, nella loro originaria formulazione, risultava una disciplina uniforme del procedimento per il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di infermità dei pubblici impiegati, concluso da un provvedimento unico di accertamento, preceduto dal giudizio del collegio medico ospedaliero e dal parere del consiglio di amministrazione integrati dal parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie (salvi i casi di ulteriori pareri dell'ufficio medico legale presso il Ministero della sanità); talché, avvenuto una volta per tutte tale accertamento, questo valeva ai fini di tutte le misure riparatorie previste dall'ordinamento sia per la salvaguardia patrimoniale che per il risarcimento di menomazioni dell'integrità fisica rapportabili all'infermità considerata, con preclusione esplicita di un suo riesame ai fini del trattamento di quiescenza privilegiato, sancita dall'art. 163, secondo comma, della stessa legge.

L'art. 5-bis del decreto-legge n. 387 del 1987 convertito nella legge n. 472 del 1987 ha reso definitivo il giudizio del collegio medico ospedaliero, «ai fini del riconoscimento delle infermità per la dipendenza da causa di servizio» in generale, ed ha mantenuto il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie solo in sede di liquidazione delle pensioni privilegiate e dell'equo indennizzo, abrogando altresì il divieto di riesame in tale sede delle questioni già risolte col provvedimento di riconoscimento dell'infermità da causa di servizio.

Deriva da ciò che, fermo restando ad ogni altro fine il riconoscimento avvenuto della dipendenza dell'infermità da causa di servizio (salvi i casi di suo annullamento d'ufficio per autotutela), esso possa essere negato per la eventualità di parere contrario del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie reso in sede di liquidazione della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo, come è appunto avvenuto nel caso in esame.

La nuova norma ha così introdotto una disciplina giuridica del riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di una infermità e delle menomazioni d'integrità fisica connesse comportante la possibile coesistenza della affermazione e della negazione di tale dipendenza in relazione all'una o all'altra delle misure riparatorie previste dall'ordinamento.

A tali conclusioni interpretative è pervenuta la prevalente giurisprudenza, nonostante sporadici tentativi di configurare la portata innovativa della norma nel senso di limitare l'oggetto del parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie (una volta riconosciuta nella fase antecedente del procedimento la dipendenza da causa di servizio), agli aspetti ulteriori dell'infermità e della menomazione dell'integrità fisica come la graduazione della loro gravità e la conseguente classificazione secondo i parametri di legge. Se questo ultimo fosse il senso della norma, non si spiegherebbe in essa la salvezza, esplicita e limitata ai fini indicati, del parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie di cui all'art. 166 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, che è prescritta proprio sulla dipendenza dell'infermità da causa di servizio. Non può non ritenersi quindi che la definitività del giudizio del collegio medico ospedaliero trovi un limite espresso in tale salvezza e quindi negarsi la possibile coesistenza, riguardo alla stessa infermità concernente uno stesso soggetto e la stessa eziopatogenesi, di provvedimenti di riconoscimento, l'uno, e di disconoscimento, l'altro, della dipendenza da causa di servizio.

Se tutto ciò è vero, si palesa il dubbio non manifestamente infondato di incostituzionalità dell'art. 5-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito con modificazioni nella legge 20 novembre 1987, n. 472, per contrasto con gli articoli 3 e 97, primo comma, della Costituzione e per eccesso di potere legislativo nei profili della illogicità, della contraddittorietà e della disparità di trattamento.

Il principio di eguaglianza, enunziato nell'art. 3 della Costituzione con riguardo alla esigenza di parità di trattamento legislativo per tutti i cittadini in identicità o equivalenza di situazioni, è la specificazione etica in formula giuridica del generalissimo principio logico di non contraddizione, per il quale è impossibile che una cosa sia o non sia nello stesso tempo. Così il collettivo sociale, che l'ordinamento giuridico organizza unitariamente, sebbene rifratto al proprio interno nelle particolarità individuali, non tollera fra queste, per rispettive posizioni identiche, regole difformi o, a maggiore ragione, opposte e quindi in contraddizione reciproca e con l'essenza dell'organizzazione unitaria. Del pari, ancora al proprio interno, quest'ultima neppure tollera, riguardo a ciascun individuo ad essa appartenente, che singoli momenti della rispettiva vicenda sociale siano fatte oggetto nello stesso tempo di proposizioni opposte ed incompatibili fra loro. Il principio di uguaglianza, perciò, inteso come misura costituzionale del valore giuridico di parità di trattamento di posizioni giuridiche soggettive identiche per ogni rispettivo aspetto, opera sia nei riguardi della pluralità dei soggetti consociati, a garanzia dello svolgimento uniforme per tutti di tali posizioni, sia singolarmente nei riguardi di ognuno degli stessi soggetti, a garanzia della considerazione giuridica uniforme di ogni suo immutato modo di essere nel corpo sociale in costanza di tempo.

Sembra dunque urtare contro il principio di uguaglianza, garantito dalla Costituzione, la norma che rende possibile la coesistenza di atti provvedimentali, in uno dei quali si affermi e in un'altro si neghi il rapporto di causalità fra gli stessi fattori morbidi o gli stessi fatti di servizio di impiego pubblico e determinata infermità, sia pure nel quadro variamente articolato di misure riparatorie delle conseguenze dannose di tale infermità.

Essa poi, se anche si volesse trascurare il conflitto immediato col suddetto principio desunto da una testuale norma costituzionale, sembra esporsi al vizio di eccesso di potere nei profili di illogicità e contraddittorietà proprio per l'apertura da essa fatta a comportamenti amministrativi confliggenti col principio logico di non contraddizione riguardo alla qualificazione giuridica di uno stesso fatto sia in un senso che nel senso opposto, entrambi coesistenti.

Né può tacersi della rifrazione di tale illegittimità sull'osservanza dell'altro precetto, di cui all'art. 97 della Costituzione, circa l'imparzialità della pubblica amministrazione, la quale vi è tenuta, non solo nell'operare tra soggetti diversi, ma anche riguardo ad un singolo soggetto, si da non mutare avviso per mutare di prospettiva in ordine ad una immutata situazione di quel soggetto, lasciando in vita per giunta nello stesso tempo sia l'uno che l'altro avviso.

La presente controversia, almeno in via preliminare, non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale così sollevata dovendo il provvedimento impugnato in primo grado essere annullato o no, a seconda che la norma denunciata sia o no dichiarata incostituzionale.

P. Q. M.

Visti l'art. 134, della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1958, n. 1, l'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1;

Dispone al fine della risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito nella legge 20 novembre 1987, n. 472, per contrasto con gli articoli 3 e 97, primo comma, della Costituzione, nonché per eccesso di potere legislativo, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così ordinato in Roma, il 24 marzo 1995.

Il presidente: IMPERATRICE

Il consigliere relatore: SAMMARCO

I consiglieri: PERRICONE - LUCE - ALLEGRETTA.

95C0919

N. 450

*Ordinanza emessa il 1^o giugno 1995 dal pretore di Bologna
nel procedimento civile vertente tra Carsetti Remo e A.T.C. di Bologna*

Regione Emilia-Romagna - Sanzioni amministrative - Attribuzione al direttore dell'Azienda trasporti consorziali di Bologna della competenza a ricevere il rapporto relativo a violazioni delle norme che disciplinano il trasporto e ad emanare l'ordinanza-ingiunzione per le relative sanzioni pecuniarie - Lamentata mancanza nel direttore in questione dei requisiti di imparzialità e terzietà e, viceversa, sussistenza in capo allo stesso dell'interesse al pagamento del massimo della sanzione collegato ai doveri di economicità che gli sono imposti - Incidenza sui principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento della p.a. - Eccesso dei limiti della competenza regionale per l'attribuzione di potestà sanzionatoria a soggetti estranei all'organizzazione regionale.

(Legge regione Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4, artt. 4, 5 e 6).

(Cost., artt. 3, 97, 117 e 118).

IL PRETORE

Nel procedimento n. 3802/1994 promosso da Carsetti Remo contro le ordinanze ingiunzione n. 3703/1993 nonché n. 13859/1994 emesse dal direttore dell'Azienda trasporti consorziali (A.T.C.), con le quali gli è stata applicata per due volte la sanzione amministrativa di L. 150.000 per aver circolato sull'autobus della linea 20 sprovvisto di regolare documento di viaggio, osserva quanto segue.

IN FATTO

Con ricorso pervenuto il 3 ottobre 1994 Carsetti Remo, residente a Roma, via Paestum, 35, proponeva opposizione al pretore nei confronti dei provvedimenti sanzionatori sopra menzionati, notificatigli il 2 settembre 1994.

Il ricorrente sosteneva che erroneamente era stato indicato come trasgressore essendosi trovato a Roma nei giorni in cui erano stati commessi gli illeciti addebitati.

Supponendo che si fosse trattato di errore di persone, chiedeva un controllo sulle regolarità del documento esibito del trasgressore e, conseguentemente, chiedeva l'annullamento dell'ingiunzione previo accoglimento del ricorso.

Fissata l'udienza con decreto e disposta la comparizione delle parti, si costituiva l'azienda speciale Azienda trasporti consorziali (A.T.C.) di Bologna in persona del direttore generale legale rappresentante *pro-tempore* depositando copia dei verbali di accertamento e delle ingiunzioni opposte e contestando, nel merito, la fondatezza dell'opposizione non ritenendo meritevoli di apprezzamento le ragioni addotte dal ricorrente.

Sosteneva, al riguardo, che il passeggero controllato era stato regolarmente identificato in entrambe le occasioni e che il medesimo aveva esibito un regolare documento di identità.

Chiedeva, conseguentemente, il rigetto dell'opposizione e la condanna del ricorrente al pagamento delle spese di lite che quantificava in L. 250.000.

All'udienza il ricorrente compariva riportandosi ai motivi di ricorso enunciati.

Venivano eseguiti accertamenti sulla carta d'identità n. 14972080 rilasciata il 26 agosto 1991 dal comune di Roma da quali emergeva che tale documento, pur non essendo stato rilasciato dal predetto comune, non era comunque oggetto di ricerche a seguito di furto o di smarrimento.

All'udienza del 1° giugno 1995 il giudicante invitava le parti ad approfondire la questione di costituzionalità delle norme di legge regionale dell'Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4, che attribuivano la competenza ad emettere l'ordinanza ingiunzione allo stesso direttore dell'azienda speciale.

Il procuratore dell'A.T.C. concludeva per la manifesta infondatezza della questione prospettabile sostenendo che la legge regionale non aveva violato i principi fondamentali dettati dalla legge dello Stato in materia di sanzioni amministrative, essendo la regione libera di organizzare la propria attività in base agli scopi da conseguire.

IN DIRITTO

La questione prospettata riguarda gli artt. 4, 5 e 6 della legge regionale dell'Emilia-Romagna del 29 gennaio 1987, n. 4 essendo queste le uniche norme che, rispettivamente, attribuiscono al direttore dell'azienda speciale che gestisce il servizio, nello svolgimento del quale è avvenuta l'inadempienza dell'utente, sia la funzione di ricevere il rapporto che la potestà di emettere l'ordinanza ingiunzione che irroga la sanzione pecuniaria e devolvono all'azienda stessa i proventi delle relative sanzioni.

Essa appare rilevante e non manifestamente infondata sotto i diversi profili di seguito illustrati.

Sulla rilevanza.

La rilevanza è di tutta evidenza quando si consideri che la questione attiene il presupposto della potestà sanzionatoria.

L'illegittimità dei provvedimenti impugnati, infatti, può preliminarmente derivare, impregiudicata ogni altra questione, dalla declaratoria di incostituzionalità delle norme di legge regionale che attribuiscono ad un organo dell'azienda speciale il potere di emettere l'ingiunzione il cui esercizio viene contestato con il ricorso.

Poiché l'illegittimità dei provvedimenti impugnati può derivare dalla declaratoria di incostituzionalità delle norme della legge regionale che attribuiscono la potestà sanzionatoria in capo all'organo che li ha emessi, conferendogli altresì il potere di incamerare i proventi delle sanzioni, si deve conseguentemente ritenere che la questione di costituzionalità sollevata nei confronti delle predette norme di legge sia rilevante ai fini del decidere, non potendo altrimenti essere definito il giudizio senza dare applicazione alle norme in questione, della cui costituzionalità deve, invece, dubitare.

Sulla non manifesta infondatezza.

Ritiene il giudicante che almeno quattro siano i profili di non manifesta infondatezza della questione che interessa le menzionate disposizioni di legge regionale.

a) In relazione all'art. 117 della Costituzione.

La citata norma costituzionale individua nei «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» un limite invalicabile all'esercizio della potestà legislativa regionale.

In tema di sanzioni amministrative i principi fondamentali che debbono essere rispettati dal legislatore regionale sono dettati, tra l'altro, dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, il cui capo primo disciplina, in via generale, la materia.

La circostanza è pacifica ed è riconosciuta, tra l'altro, dalla stessa resistente che richiama il carattere sicuramente vincolante delle norme contenute negli articoli da 1 ad 11 nonché negli artt. 14, 19, 20, 26, 28 della legge citata.

Si deve, però, stabilire, se anche le disposizioni contenute negli artt. 17 e 18 della legge contengano o meno «principi fondamentali» il cui rispetto, da parte del legislatore regionale, debba essere assicurato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Così l'art. 17, terzo comma, prevede che il rapporto per le violazioni amministrative nelle materie di competenza delle regioni o per le funzioni amministrative ad esse delegate vada presentato «... all'ufficio regionale competente».

L'art. 18, poi, stabilisce che sia la stessa autorità competente a ricevere il rapporto a valutare la fondatezza dell'accertamento nonché a determinare, con ordinanza motivata, l'entità della somma dovuta per la violazione e ad ingiungere il pagamento.

Dall'insieme delle due norme, dunque, emerge con chiarezza il principio che nelle materie di competenza della regione soltanto ad un ufficio della stessa, per questo titolare di autorità nei confronti dei terzi, possa essere attribuita dalla legge regionale una potestà sanzionatoria.

Tale principio, del resto, è stato puntualmente ribadito dalla legge regionale dell'Emilia-Romagna 28 aprile 1984, n. 21 sulla «Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale» i cui artt. 14, 15 e 5 attribuiscono soltanto ad organi ben individuati degli enti locali territoriali (presidente della giunta regionale, sindaco, presidente della giunta provinciale, del comitato circondariale di Rimini e della comunità montana) la funzione di ricevere il rapporto e, conseguentemente, la potestà sanzionatoria.

Del resto la stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 375 del 6/14 ottobre 1993 ha espressamente affermato che anche l'art. 17 della legge n. 689/1981 debba essere considerato come limite per l'esercizio della potestà legislativa regionale dal momento che esso «... introduce un principio sugli uffici territorialmente competenti che vincola il legislatore regionale, anche a salvaguardia del buon andamento dell'attività amministrativa».

A fronte di ciò, tuttavia, si deve constatare come gli artt. 4 e 5 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4 abbiano incoerentemente attribuito, rispettivamente, la competenza a ricevere il rapporto e la conseguente potestà sanzionatoria (a carico dei viaggiatori sprovvisti di valido documento di viaggio) non ad un ufficio della regione (come richiesto dall'art. 17 della legge n. 689/1981) e neppure ad uno degli organi degli enti locali territoriali indicati dalla legge regionale n. 21/1984 (gli uffici dei quali ben potrebbero essere utilizzati dalla regione per l'esercizio delle proprie funzioni amministrative ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione), bensì allo stesso direttore dell'impresa che gestisce il servizio di trasporto pubblico.

Tale attribuzione appare, dunque, in evidente contrasto con il principio contenuto nell'art. 17 della legge n. 689/1981 (di qui la violazione dell'art. 117 della Costituzione) perché sotto nessun profilo il direttore dell'azienda speciale A.T.C. di Bologna può essere giuridicamente considerato un «ufficio» della regione Emilia-Romagna.

Esso, infatti, è organo (e nella fattispecie anche legale rappresentante) della predetta azienda speciale la quale, ai sensi dell'art. 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è definita come «... ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto...».

La distinta personalità giuridica, la natura imprenditoriale e l'autonomia nel perseguire gli scopi assegnati dall'ente locale, costituiscono indici che impediscono di classificare l'azienda (ed il suo direttore) come ufficio regionale, inserito nella sua organizzazione per l'esercizio diretto delle funzioni amministrative di competenza dell'ente territoriale.

Ne consegue che si deve dubitare della legittimità costituzionale delle norme regionali menzionate le quali attribuiscono la potestà sanzionatoria ad alcuni soggetti del tutto estranei all'organizzazione regionale in aperta violazione del principio contenuto nell'art. 17 della legge n. 689/1981, dal momento che esse appaiono in conflitto con quanto disposto dall'art. 117 della Costituzione.

b) In relazione all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione.

La stessa difesa dell'A.T.C., con memoria del 18 maggio 1995, espressamente riconosce l'estraneità dell'azienda alla struttura regionale.

Tuttavia essa sostiene le legittimità del conferimento delle funzioni amministrative sanzionatorie di competenza della regione anche a soggetti non appartenenti alle sue strutture, nell'esercizio della propria potestà auto-organizzata.

Siffatta prospettazione, peraltro, oltre a confermare la fondatezza del rilievo mosso alla legislazione regionale in riferimento all'art. 117 della Costituzione, rivela anche un conflitto tra le richiamate norme di legge regionale e l'art. 118 della Costituzione.

Invero, ai sensi della citata norma costituzionale, in tanto le funzioni regionali potrebbero essere delegate ad altri enti o potrebbero essere esercitate mediante gli uffici di quelli in quanto essi fossero qualificabili come «enti locali».

Tale possibilità, per l'azienda speciale, è, invece, da escludersi non solo a causa delle menzionate caratteristiche attribuitele dall'art. 23 della legge n. 142/1990 ma anche perché la stessa legge la esclude dal novero degli «enti locali», tra i quali gli artt. 2, 18 e 28 ricomprendono unicamente il comune, la provincia, la città metropolitana e le comunità montane.

Pertanto, anche nel caso in cui si ritenesse che le richiamate disposizioni regionali abbiano affidato le funzioni sanzionatorie al direttore dell'azienda speciale A.T.C. per delegargli, così, una competenza che, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689/1981, avrebbe dovuto essere attribuita direttamente ad un ufficio della regione, o, comunque, per utilizzare in tal modo il suo ufficio ai fini dell'esercizio della funzione in questione, si profilerebbe, comunque, un dubbio di costituzionalità in relazione a tale scelta legislativa regionale per difetto, in capo al delegato, dei requisiti che ne consentano la qualificazione soggettiva come «ente locale» in base a quanto richiesto dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione.

Con conseguente illegittimità della delega, stante il limite introdotto dalla predetta norma costituzionale alla libertà della Regione di scegliere le forme ritenute più opportune per l'esercizio delle proprie funzioni amministrative.

c) In relazione al mancato rispetto del canone di razionalità *ex* art. 3 della Costituzione:

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ravvisato il vizio di incostituzionalità della legge regionale, per violazione dei parametri di razionalità, ricavabile dall'art. 3 della Costituzione che vieta irragionevoli disparità di trattamento legislativo, quando la stessa avesse statuito in contraddizione con principi, di carattere generale, pure affermati dalla legislazione regionale.

Alla luce di tale parametro è stato, infatti, giudicato incostituzionale l'art. 4 della legge della regione Liguria 14 aprile 1983, n. 11 il quale aveva incongruamente derogato all'art. 7 della legge generale sull'applicazione delle sanzioni amministrative del 2 dicembre 1982, n. 45 (cfr. sentenza n. 375 del 6-14 ottobre 1993).

Un'analoga incongruenza emerge, allora, anche dal raffronto tra le norme denunciate e gli artt. 14, 15 e 5 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 28 aprile 1984, n. 21 sulla «Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale» che attribuiscono soltanto ad organi ben individuati degli enti locali territoriali la funzione di ricevere il rapporto e, conseguentemente, la potestà sanzionatoria.

A differenza di quella scelta, a favore di organi certamente amministrativi, appartenenti ad enti locali titolari di potestà proprie e suscettibili di ricevere in delega l'esercizio di potestà regionali, le norme denunciate attribuiscono alla stessa impresa (nella persona del suo direttore) il compito di sanzionare le violazioni delle norme che disciplinano il trasporto.

L'irragionevolezza della scelta discende, oltre che dal conflitto con il principio affermato da precedente legge regionale di carattere generale, anche dal fatto che la deroga non riguarda l'intera procedura di accertamento della violazione (per la quale, anzi, vengono espressamente richiamate dall'art. 3 della legge n. 4/1987 le norme della citata legge regionale n. 21/1984) ma soltanto l'individuazione dell'autorità competente a ricevere il rapporto e a sanzionare l'infrazione.

Pertanto se già la deroga alla legge generale costituisce, in base a quanto statuito dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 375/1993, elemento di contraddittorietà sufficiente a censurare la legge alla luce del canone di razionalità, a maggior ragione deve ritenersi viziata da contraddittorietà la legge impugnata che mentre richiama (all'art. 3) le norme della precedente legge regionale quanto all'accertamento della violazione, opera con gli articoli impugnati una loro modifica quanto all'individuazione del soggetto competente a sanzionare l'illecito.

d) In relazione all'art. 97 della Costituzione.

L'esercizio della potestà sanzionatoria richiede, al pari di ogni altra attività amministrativa, l'osservanza dei canoni di imparzialità e di buon andamento imposti dall'art. 97 della Costituzione.

In relazione ad essi, pertanto, è indispensabile che l'organo cui è attribuita la funzione (e cui compete anche il potere di archiviare il rapporto inviategli dall'organo dell'accertamento) sia innanzitutto dotato del requisito della «terzietà» rispetto agli interessi, anche di contenuto patrimoniale, coinvolti nella vicenda.

Esso, dunque, non potrebbe essere portatore di un interesse proprio al pagamento della sanzione, dal momento che la sua funzione, così come risulta dai principi affermati dalla legge n. 689/1981, dovrebbe mirare da un lato alla verifica imparziale della legittimità dell'accertamento e, dall'altro, all'applicazione della sanzione, dopo aver accertato la responsabilità del trasgressore, alla luce dei criteri dettati dagli artt. 1 e seguenti della citata legge.

In base all'art. 11, infine, tale organo è tenuto alla graduazione della sanzione (il cui ammontare varia dal minimo di L. 25.000 ad un massimo di L. 150.000) sulla base di una valutazione che tenga conto della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'agente per attenuarne le conseguenze, della personalità del trasgressore e, non da ultimo, delle «... sue condizioni economiche».

Tutti i predetti requisiti di imparzialità e di terzietà sembrano, però, mancare nel caso di specie, dal momento che le norme di legge regionale denunciate hanno affidato la funzione sanzionatoria alla stessa azienda speciale che gestisce il servizio di trasporto.

In base all'art. 23 della legge n. 142/1990 l'azienda ha l'obbligo di informare la propria attività a criteri di «efficacia, efficienza ed economicità» essendo vincolata all'obbligo di pareggio del bilancio da perseguire «attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi».

Tali obblighi di risultato economico già si pongono, in via di principio, in obiettivo contrasto con le esigenze di «imparzialità» invece richieste nell'esercizio della potestà sanzionatoria, non apparendo conciliabile, ad esempio, il dovere di tener conto delle condizioni economiche del trasgressore con l'esigenza, comunque, di pareggiare il bilancio.

A maggior ragione, poi, il conflitto con i canoni costituzionali diviene evidente quando si consideri il chiaro disposto dell'art. 6 della legge regionale n. 4/1987 il quale devolve alle imprese che gestiscono il servizio non solo il rimborso del prezzo del biglietto non pagato ma anche gli stessi proventi delle sanzioni.

È, così, normativamente affermato uno specifico interesse del soggetto cui è affidata la potestà sanzionatoria al pagamento della sanzione, anzi al pagamento del massimo della sanzione applicabile, potendo (e dovendo) egli utilizzare i proventi così riscossi per riportare in pareggio il bilancio o, comunque, per assicurare l'economicità della gestione.

Non è un caso, infatti, che entrambe le ordinanze ingiunzione impugnate non solo rechino addirittura prestampato l'importo della sanzione (significativamente corrispondente proprio al massimo edile, evidentemente richiesto abitualmente dall'A.T.C., indipendentemente dalle specificità del singolo caso) ma non contengano nemmeno un minimo di motivazione sull'entità della sanzione salvo un generico riferimento all'art. 11 della legge n. 689/1981, da ritenersi puramente di stile in considerazione dell'abitualità e dell'astrattezza.

La mancanza dei requisiti di «terzietà» e di «imparzialità» in capo al soggetto titolare del potere sanzionatorio e l'attribuzione al medesimo di uno specifico interesse patrimoniale al pagamento del massimo della sanzione, collegato ai doveri di economicità della gestione che pure gli sono imposti, costituiscono pertanto indici di conflitto delle norme di legge regionale denunciate con i parametri di buon andamento e di imparzialità richiesti dall'art. 97 della Costituzione.

Tutto quanto sopra premesso e considerato si deve ritenere rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 97, 117, 118 della Costituzione e con il canone della razionalità *ex art.* 3 della Costituzione, la questione di costituzionalità sollevata nei confronti degli artt. 4, 5 e 6 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4 nella parte in cui dette norme rispettivamente attribuiscono la funzione di ricevere il rapporto e la potestà di emettere l'ordinanza ingiunzione al direttore dell'azienda speciale che gestisce il servizio nello svolgimento del quale è avvenuta l'inadempienza dell'utente, devolvendo altresì all'azienda di cui è il medesimo organo i proventi delle sanzioni irrogate.

Il procedimento va, dunque, sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale come da dispositivo.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 118 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 6 della legge regionale dell'Emilia-Romagna del 29 gennaio 1987, n. 4 nella parte in cui essi attribuiscono rispettivamente la funzione di ricevere il rapporto e la potestà di emettere l'ordinanza ingiunzione al direttore dell'azienda speciale che gestisce il servizio nello svolgimento del quale è avvenuta l'inadempienza dell'utente, devolvendo altresì all'azienda speciale di cui il medesimo è organo i proventi delle sanzioni irrogate;

Ordina conseguentemente la sospensione del giudizio in corso, disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone, infine, che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al presidente della giunta regionale dell'Emilia-Romagna e comunicata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio regionale della predetta regione.

Bologna, addì 1º giugno 1995

Il pretore: SCHIESARO

95C0920

N. 451

Ordinanza emessa l'8 maggio 1995 dal pretore di Milano
nel procedimento civile vertente tra Fogolin Mercede e l'I.N.P.S.

Pensioni - Pensioni previdenziali - Controversie - Sostituzione al termine di dieci anni per la proposizione dell'azione giudiziaria del più breve termine di tre anni dalla data di comunicazione della decisione del ricorso o dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia della decisione in sede amministrativa - Previsione dello stesso a pena di decadenza - Conseguente incisione sul diritto alle prestazioni pensionistiche - Mancata previsione di un diverso regime transitorio che non solo non sopprima i diritti, ma non ne renda neppure eccessivamente difficoltoso l'esercizio - Incidenza sul diritto di difesa e sulla garanzia previdenziale - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 246/1992 e 20/1994.

[D.-L. 19 settembre 1982, n. 384 (recte: 19 settembre 1992), art. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1982, n. 438 (recte: 14 novembre 1992)].

(Cost., artt. 24 e 38).

IL PRETORE

1. — Sciogliendo la riserva contenuta nel verbale di udienza del 3 maggio 1995.

OSSERVA

L'I.N.P.S. ha eccepito la decadenza di parte attrice dalle azioni proposte, ex art. 4 del d.l. n. 384 del 1982, convertito, con modificazioni, nella legge n. 438 dello stesso anno.

Secondo tale norma, infatti, che ha sostituito i commi secondo e terzo dell'art. 47 del d.P.R. n. 639 del 1970, opera la decadenza triennale per le controversie in materia di trattamenti pensionistici, a decorrere:

- a) dalla data di comunicazione della decisione del ricorso pronunciata dai competenti organi dell'istituto;
- b) dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia della predetta decisione;
- c) dalla data di scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione.

2. — Ebbene, nella specie è accaduto che al momento di entrata in vigore del decreto citato siffatto termine fosse appunto già decorso. Da un lato, infatti, il ricorso amministrativo non era stato proposto (la proposizione è infatti avvenuta il 4 maggio 1993); da un altro, come pure è previsto nella norma su trascritta, erano ampiamente scaduti i termini (300 giorni: v. richiami legislativi nella memoria dell'I.N.P.S.) per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati, sempre secondo tale norma, a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione (9 luglio 1987).

Né d'altra parte può applicarsi alla specie la deroga prevista dall'ultimo comma dell'art. 4, cit. per i procedimenti instaurati anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso e ancora in corso alla medesima data: siffatti procedimenti, pur se intesi come amministrativi secondo quanto ritenuto dal giudice delle leggi (che nell'interpretazione della regola ha tenuto conto del «ricorso amministrativo proposto anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto»: Corte cost. 3 febbraio 1994, n. 20, § 6), erano appunto già esauriti a tale momento; se intesi come giudiziari (il che è preferibile), non erano ancora stati instaurati.

3. — Si pone però il problema della legittimità costituzionale della normativa prima richiamata, naturalmente sotto il profilo del criterio della non manifesta infondatezza. La questione è infatti sicuramente rilevante nel caso in esame.

Ed invero, l'art. 6, primo comma, del d.-l. n. 103 del 1991, convertito con modificazioni nella legge n. 166 dello stesso anno recita testualmente:

«1. I termini previsti dall'art. 47, commi secondo e terzo, del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639, sono posti a pena di decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale. La decadenza determina l'estinzione del diritto ai ratei pregressi delle prestazioni previdenziali e l'inammissibilità della relativa domanda giudiziale. In caso di mancata proposizione di ricorso amministrativo, i termini decorrono dall'insorgenza dei singoli ratei».

E Corte cost. 20 maggio 1992, n. 246, Foro it., 1992, I, 2601, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, l'ha interpretata sottolineando che la estinzione ivi prevista colpisce il diritto ai ratei maturati, non quello alla pensione. Del resto, il prevalente e più recente indirizzo ha sostenuto che il termine di cui all'art. 47 cit. aveva semplicemente la funzione di delimitare l'efficacia temporale della condizione di procedibilità della domanda giudiziale: cfr., da ult. Cass. 26 aprile 1993, n. 4864, Dir. e pratica lav., 1993, 1844, (m.).

Con la precedente normativa, quindi, i diritti vantati dalla parte ricorrente nell'ambito del decennio precedente la istanza, non sarebbero estinti, mentre lo sarebbero per effetto dell'eccezione preliminare di decadenza sollevata dall'istituto. Di qui la rilevanza della questione che attiene alla prima domanda, peraltro potendo riflettersi — determinando l'importo da «crystallizzare» — anche sull'altra.

4. — Passando allora all'esame del requisito della non manifesta infondatezza, il pretore ritiene che la nuova disciplina sia in collisione con l'art. 24 della Costituzione. Essa, infatti, si risolve in questo caso nel sacrificio di diritti che sino al giorno della sua entrata in vigore esistevano e potevano essere azionati.

In sostanza, la modifica legislativa, che prevede un regime transitorio limitatissimo (v. antea) e non comprendente situazioni come quella in questione — certo peraltro le più numerose — viene a comportare una sorta di espropriazione di diritti patrimoniali, per di più di valenza costituzionale (art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Dubbio non manifestamente infondato di costituzionalità si pone quindi anche con riferimento a tale norma.

Diverso, naturalmente, sarebbe stato se la legge avesse stabilito un regime transitorio diverso per le vecchie situazioni, che non solo non sopprimesse i diritti, ma ne rendesse non eccessivamente difficoltoso l'esercizio attraverso il giudizio.

5. — In definitiva, il pretore ritiene di sollevare d'ufficio, per essere non manifestamente infondata, la questione di costituzionalità dell'art. 4 del d.-l. n. 384 del 1982, convertito, con modificazioni, nella legge n. 438, dello stesso anno, in riferimento agli artt. 24 e 38, secondo comma, della Costituzione;

P. Q. M.

A norma dell'art. 23 della legge n. 87/1953, dichiara non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 4 del d.-l. n. 384 del 1982, convertito, con modificazioni, nella legge n. 438 dello stesso anno, in riferimento agli artt. 24 e 38, secondo comma, della Costituzione;

Sospende il presente procedimento, ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale, notificarsi il provvedimento alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicarsi lo stesso ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Milano, addì 8 maggio 1995

Il pretore: DE ANGELIS

n. 452

Ordinanza emessa il 7 aprile 1995 dalla corte d'appello di Roma nel procedimento penale a carico di Piscopo Giuseppe (detenuto)

Processo penale - Giudice del dibattimento - Dichiarazione di incompetenza per territorio su eccezione già proposta e respinta all'udienza preliminare - Trasmissione degli atti al giudice ritenuto competente anziché al p.m. presso quest'ultimo - Conseguente preclusione, per l'imputato, di taluni diritti processuali (nella specie: richiesta di rito abbreviato) - Irrazionalità - Compressione del diritto di difesa - Lesione del principio del giudice naturale preconstituito per legge.

Processo penale - Giudice di appello - Eccezione di incostituzionalità in merito alla dichiarazione di incompetenza territoriale su eccezione già sollevata e respinta nell'udienza preliminare - Annullamento della sentenza di primo grado e rimessione degli atti al p.m. presso il giudice territorialmente competente - Omessa previsione - Irrazionalità - Lesione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale preconstituito per legge.

(C.P.P. 1988, artt. 23, primo comma, e 24, primo comma).

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

LA CORTE D'APPELLO

1. — Ha pronunciato in camera di consiglio la seguente ordinanza nei confronti di Piscopo Giuseppe, nato ad Albano Laziale il 19 luglio 1955, detenuto; sollevando questione di legittimità costituzionale degli artt. 23 e 24 del c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione.

Il Piscopo è appellante avverso la sentenza del tribunale di Roma in data 3 giugno 1993 con la quale era stato condannato alla pena ritenuta di giustizia per il reato di cui agli artt. 110, 73 e 80 del d.P.R. n. 309/1990; il processo viene dalla Cassazione, che ha annullato con rinvio, per un vizio di forma, la sentenza della corte d'appello di Roma del 26 gennaio 1994.

FATTO

Con richiesta di rinvio a giudizio rivolta al g.i.p. presso il tribunale di Velletri, il p.m. presso quella procura esercitata l'azione penale nei confronti di Piscopo Giuseppe e Guaimare Romero per il reato di cui agli artt. 110, 73 e 80 d.P.R. del n. 309/1990.

All'udienza preliminare del 4 febbraio 1993, mentre il Guaimare chiedeva di procedersi con rito abbreviato, senza ottenere il consenso del p.m., il Piscopo eccepiva l'incompetenza per territorio del giudice adito, indicando la competenza del tribunale di Roma; l'eccezione, tempestivamente sollevata, veniva respinta dal g.i.p., e il Piscopo veniva rinviato a giudizio davanti al tribunale di Velletri. In quest'ultima sede l'eccezione di incompetenza per territorio veniva riproposta, e il tribunale, ritenuta fondata, si spogliava del processo, dichiarando la competenza del tribunale di Roma.

Quest'ultimo giudice, ritenuta la propria competenza, giudicava nel merito, condannando il Piscopo alla pena di nove anni di reclusione e sessanta milioni di multa, naturalmente col rito ordinario. Per completezza, va aggiunto che il tribunale riconosceva la diminuente del rito abbreviato al Guaimare e lo condannava a sei anni e quaranta milioni.

Il tribunale di Roma giungeva alla predetta decisione non accogliendo la richiesta del Piscopo di restituzione degli atti al g.i.p. o al p.m. di Roma perché si procedesse a nuova udienza preliminare, né quella di essere ammesso a richiedere il giudizio abbreviato, e dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale riguardante le norme applicate.

Con i motivi d'appello e nell'odierna udienza il Piscopo riproponeva fra l'altro la questione di legittimità costituzionale; questa Corte la ritiene rilevante e non manifestamente infondata per i motivi che seguono.

DIRITTO

1. — Stabilisce l'art. 22, terzo comma del c.p.p. che il g.i.p., dopo la chiusura delle indagini preliminari, se riconosce la propria incompetenza (anche territoriale), la dichiara con sentenza e rimette gli atti al p.m. presso il giudice competente: questi dovrà esercitare *ex novo* nelle forme ordinarie l'azione penale, sì che all'imputato non viene precluso l'esercizio di alcuna sua facoltà processuale.

Se invece, il g.i.p. — pur espressamente sollecitato — non ritenga la propria incompetenza per territorio, il sistema del codice, secondo le previsioni degli artt. 23 e 24 del c.p.p. che si impugnano, comporta nelle fasi ulteriori — malgrado l'eccezione fosse stata tempestivamente proposta nell'udienza preliminare, ed anche nel caso in cui successivamente ne sia stata ritenuta la fondatezza — una sostanziale, irrimediabile irrilevanza della questione, con la conseguente definitiva sottrazione del processo al suo giudice naturale, e violazione del diritto di difesa.

Infatti, stando alle predette norme, si opera in tal caso un semplice spostamento dall'uno all'altro giudice del dibattimento, di tal che né il giudice di primo grado né quello di appello possono ripristinare la situazione giuridica violata — e tempestivamente e fondatamente denunciata —, rimettendo l'imputato nella condizione di farsi giudicare dal suo giudice naturale precostituito per legge, che è il g.i.p. territorialmente competente.

In tale situazione, da un lato si fa salvo un decreto che dispone il giudizio che è stato pronunciato da un giudice sicuramente incompetente, la cui competenza era stata contestata prima della pronuncia: ed è evidente che viene in tal modo vanificato il diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione. Il sistema previsto dalla legge comporta infatti l'assurda conseguenza che rimanga priva di risultato un'eccezione tempestivamente proposta e riconosciuta fondata.

D'altro lato, all'imputato è preclusa la possibilità di operare le sue scelte processuali — pur delicate, importanti e irripetibili, quale quella di chiedere il giudizio abbreviato — davanti al suo giudice naturale; lo si costringe, anzi, o a perdere definitivamente tutte le sue opzioni, o a farle valere davanti ad un giudice che non soltanto è ritenuto incompetente da esso imputato, ma è poi effettivamente riconosciuto tale nel processo.

2. — È appena il caso di ricordare che l'analogia questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla competenza per materia è stata accolta dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 76 dell'11 marzo 1993; non così, invece, in ordine alla competenza per territorio, per il rilievo che in questo caso non sarebbero pregiudicati i diritti e gli interessi dell'imputato.

In proposito peraltro osserva questa Corte che quest'ultimo argomento si attaglia soltanto al caso in cui l'eccezione di incompetenza per territorio sia stata dedotta o rilevata per la prima volta davanti al giudice del dibattimento, quando la fase dell'udienza preliminare sia ormai superata senza incidenti. Quando invece, come nella specie, l'eccezione di incompetenza sia stata sollevata — ed erroneamente respinta — nell'udienza preliminare, la mancata previsione, nel sistema del codice, di una declaratoria di nullità del decreto che dispone il giudizio pronunciato dal giudice incompetente; e la mancata previsione di un conseguente ritorno del processo davanti a quello competente — nella stessa fase e senza che sia maturata per le parti alcuna preclusione — determina una situazione di palese illegittimità, per l'evidente sottrazione del processo al giudice naturale e l'altrettanto evidente vanificazione, sul punto, del diritto di difesa.

3. — Esemplare è proprio il caso concreto, nel quale l'imputato Guaimare ha potuto usufruire del rito abbreviato per averlo «validamente» chiesto al g.i.p. di Velletri successivamente ritenuto incompetente, mentre al Piscopo la possibilità di procedere al giudizio abbreviato è stata preclusa proprio dall'aver egli esercitato la facoltà legittima di sollevare — fondatamente — l'eccezione di incompetenza, coerentemente rifiutando il giudice non naturale.

4. — Si osserva, ancora, che il sistema del codice consente il rimedio sulla incompetenza territoriale del giudice per le indagini preliminari nel solo caso in cui, appunto, l'imputato, dopo aver prospettato in udienza preliminare l'eccezione di incompetenza per territorio, contraddittoriamente si rassegni a chiedere, mediante il rito abbreviato, di essere giudicato dal medesimo giudice: in tal caso, in appello, l'eccezione potrà trasformarsi in motivo di gravame, e il giudice di secondo grado potrà, ai sensi dell'art. 24 del c.p.p., annullare la sentenza di primo grado e rimettere gli atti al giudice competente per un nuovo giudizio abbreviato.

In tutti gli altri casi, invece, non è prevista alcuna conseguenza al fatto che la pronuncia sia stata emessa da un giudice incompetente, malgrado — e questo è l'assurdo — detta incompetenza sia stata tempestivamente rilevata e successivamente riconosciuta.

Non esiste, in particolare, alcun rimedio al caso in cui l'imputato, dopo aver prospettato in udienza preliminare l'eccezione di incompetenza per territorio, si veda — come nel caso di specie — rinviato a giudizio; e ciò sia nel caso che egli non intendesse chiedere il giudizio abbreviato, sia nel caso opposto.

5. — Nel primo caso, non sarà mai posto rimedio al fatto in sé che una pronuncia giurisdizionale — qual'è pur sempre quella sull'alternativa tra il rinvio a giudizio e la sentenza di non luogo a procedere — sia stata emessa non dal giudice naturale ma da un giudice concretamente riconosciuto incompetente dopo che l'eccezione era stata sollevata; e questo pare già di per sé confliggente con le esigenze di trasparenza della giurisdizione e dei rapporti non solo fra g.i.p. e imputato, ma anche fra g.i.p. e p.m.; e pare comunque motivo di incostituzionalità della disciplina prevista dagli artt. 23 e 24 del c.p.p. con riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione.

È appena il caso di osservare in proposito che il mero spostamento di competenza territoriale pronunciato dal giudice del dibattimento che riconosca la fondatezza dell'eccezione, non costituisce un rimedio esaustivo e costituzionalmente corretto, giacché viene in ogni caso fatta salva la decisione del rinvio a giudizio, laddove, invece, ben potrebbe, il g.i.p. «naturale», territorialmente competente, — davanti al quale l'imputato ha diritto di comparire — non accogliere le richieste del p.m., decidere per il proscioglimento, o — per esempio — atteggiarsi diversamente in ordine alla libertà personale.

6. — Nel secondo caso, non può essere posto rimedio al fatto che l'imputato è concretamente privato, dalla disciplina che si impugna, del diritto di vedersi giudicato dal suo giudice naturale in sede di giudizio abbreviato: infatti, alla stregua delle norme attualmente in vigore, malgrado la riconosciuta fondatezza dell'eccezione tempestivamente sollevata, in udienza preliminare non ci si torna più, e al giudizio abbreviato — che coerentemente non sia stato chiesto davanti al giudice incompetente — non si può più procedere, proprio in conseguenza del fatto che l'accoglimento dell'eccezione comporta la merà trasmissione degli atti al giudice competente per il dibattimento, con la salvezza dell'udienza preliminare e dei suoi effetti preclusivi.

7. — Non sembra, in proposito, adeguato l'attuale sistema.

Esso, infatti, non prevede in senso assoluto nessun controllo sulla competenza del g.i.p. nel caso in cui l'udienza preliminare si concluda col rinvio a giudizio; e comporta un rimedio efficace nel solo caso in cui l'imputato, che voglia essere giudicato dal g.i.p. competente, si rassegni a chiedere il giudizio abbreviato anche se non lo voleva chiedere, si faccia prima giudicare dal g.i.p. incompetente, e provveda poi ad impugnare la sentenza proponendo il motivo specifico; a parere di questa Corte, un sistema che, per far valere il principio del giudice naturale, contempra per l'imputato la necessità assoluta di compiere atti di così grave portata processuale, non è un sistema costituzionalmente accettabile.

8. — È infine appena il caso di porre in rilievo — ai sensi dell'art. 3 della Costituzione — l'irrazionalità di tale farraginoso disciplina, che da un lato subordina la possibilità per l'imputato di essere giudicato dal g.i.p. competente per territorio al compimento da parte sua di comportamenti onerosi e contraddittori (l'eccezione di incompetenza, la richiesta di giudizio abbreviato, l'impugnazione dell'eventuale sentenza), e che dall'altro, dopo la sentenza n. 76/1993, ingiustificatamente distingue tra competenza per materia e competenza per territorio, la prima foriera di conseguenze, la seconda no: quasi che il giudice territorialmente incompetente sia un giudice «naturale» e «precostituito per legge».

8. — Le norme impugnate — artt. 23 e 24 del c.p.p. — sono dunque incostituzionali, con riferimento agli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione, in quanto — nelle ipotesi di cui si discute — di fatto comportano, appunto, la salvezza dell'udienza preliminare tenuta dal giudice incompetente: in analogia con quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 76/1993, dovrebbe invece essere prevista la declaratoria di nullità del decreto che dispone il giudizio e la restituzione degli atti, per l'ulteriore corso, al p.m. presso il giudice territorialmente competente.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi degli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, del c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice del dibattimento — il quale riconosca la propria incompetenza per territorio dopo che la relativa eccezione sia stata già sollevata e respinta nell'udienza preliminare — debba rimettere gli atti, ai sensi dell'art. 22 del c.p.p. al p.m. presso il giudice territorialmente competente;

Nonché dell'art. 24, primo comma, del c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice d'appello, investito della questione suddetta, debba annullare la sentenza di primo grado e rimettere gli atti, a norma dell'art. 22 del c.p.p. al p.m. presso il giudice territorialmente competente;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sospende il giudizio in corso e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con gli adempimenti di legge a cura della cancelleria.

Roma, addì 7 aprile 1995

Il presidente: BARONE

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 al ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 37 depositato in cancelleria il 1° giugno 1995 (dell'assemblea regionale siciliana). (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 29 del 12 luglio 1995).

Alla pag. 5 del sommario della sopra indicata *Gazzetta Ufficiale*, nonché alla pag. 32, nel titolo, dove è scritto: «(dell'assemblea regionale siciliana)», leggesi: «(del Commissario dello Stato per la regione siciliana)».

95C1104

DOMENICO CORTESANI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

- ABRUZZO**
- ◇ **CHIETI**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via A. Herlo, 21
 - ◇ **L'AQUILA**
LIBRERIA LA LUNA
Viale Persichetti, 9/A
 - ◇ **LANCIANO**
LITOLIBROCARTA
Via Ranzetti, 8/10/12
 - ◇ **PESCARA**
LIBRERIA COSTANTINI DIDATTICA
Corso V. Emanuele, 146
LIBRERIA DELL'UNIVERSITÀ
Via Gallati (ang. via Gramsci)
 - ◇ **SULMONA**
LIBRERIA UFFICIO IN
Circonvallazione Occidentale, 10
- BASILICATA**
- ◇ **MATERA**
LIBRERIA MONTEMURRO
Via delle Beccherie, 69
 - ◇ **POTENZA**
LIBRERIA PAGGI ROSA
Via Pretoria
- CALABRIA**
- ◇ **CATANZARO**
LIBRERIA NISTICÒ
Via A. Daniele, 27
 - ◇ **COSENZA**
LIBRERIA DOMUS
Via Monte Santo, 51/53
 - ◇ **PALMI**
LIBRERIA IL TEMPERINO
Via Roma, 31
 - ◇ **REGGIO CALABRIA**
LIBRERIA L'UFFICIO
Via B. Buozzi, 23/A/B/C
 - ◇ **WBDO VALENTIA**
LIBRERIA AZZURRA
Corso V. Emanuele III
- CAMPANIA**
- ◇ **ANGRI**
CARTOLIBRERIA AMATO
Via dei Goti, 11
 - ◇ **AVELLINO**
LIBRERIA GUIDA 3
Via Vasto, 15
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Matteotti, 30/32
CARTOLIBRERIA CESA
Via G. Nappi, 47
 - ◇ **BENEVENTO**
LIBRERIA LA GIUDIZIARIA
Via F. Paga, 11
LIBRERIA MASONO
Viale Rettori, 71
 - ◇ **CASERTA**
LIBRERIA GUIDA 3
Via Caduti sul Lavoro, 29/33
 - ◇ **CASTELLAMMARE DI STABIA**
LINEA SCUOLA S.a.s.
Via Rofola, 89/D
 - ◆ **CAVA DEI TIRRENI**
LIBRERIA RONDINELLA
Corso Umberto I, 253
 - ◇ **ISCHIA PORTO**
LIBRERIA GUIDA 3
Via Sogliuzzo
 - ◇ **NAPOLI**
LIBRERIA L'ATENEO
Viale Augusto, 168/170
LIBRERIA GUIDA 1
Via Portalba, 20/23
LIBRERIA GUIDA 2
Via Marliani, 118
LIBRERIA I.B.S.
Salita del Casale, 18
LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO
Via Carvita, 30
LIBRERIA TRAMA
Piazza Cavour, 75
 - ◆ **NOCERA INFERIORE**
LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO
Via Fava, 51
- ◇ **POLLA**
CARTOLIBRERIA GM
Via Crispi
- ◇ **SALERNO**
LIBRERIA GUIDA
Corso Garibaldi, 142
- EMILIA-ROMAGNA**
- ◇ **BOLOGNA**
LIBRERIA GIURIDICA CERUTI
Piazza Tribunali, 5/F
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Casiglione, 1/C
EDINFORM S.a.s.
Via Farini, 27
 - ◇ **CARPI**
LIBRERIA BULGARELLI
Corso S. Cabassi, 15
 - ◇ **CESENA**
LIBRERIA BETTINI
Via Vescovado, 5
 - ◇ **FERRARA**
LIBRERIA PASELLO
Via Canonica, 16/18
 - ◇ **FORLÌ**
LIBRERIA CAPPELLI
Via Lazzaretto, 51
LIBRERIA MODERNA
Corso A. Diaz, 12
 - ◇ **MODENA**
LIBRERIA GOLIARDICA
Via Emilia, 210
 - ◇ **PARMA**
LIBRERIA PIROLA PARMA
Via Farini, 34/D
 - ◇ **PIACENZA**
NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO
Via Quattro Novembre, 160
 - ◇ **RAVENNA**
LIBRERIA RINASCITA
Via IV Novembre, 7
 - ◇ **REGGIO EMILIA**
LIBRERIA MODERNA
Via Farini, 1/M
 - ◇ **RIMINI**
LIBRERIA DEL PROFESSIONISTA
Via XXII Giugno, 3
- FRILUI-VENEZIA GIULIA**
- ◇ **GORIZIA**
CARTOLIBRERIA ANTONINI
Via Mazzini, 16
 - ◇ **PORDENONE**
LIBRERIA MINERVA
Piazzale XX Settembre, 22/A
 - ◇ **TRIESTE**
LIBRERIA EDIZIONI LINT
Via Romagna, 30
LIBRERIA TERGESTE
Piazza Borsa, 15 (gall. Tergesteo)
LIBRERIA INTERNAZIONALE ITALO SVEVO
Corso Italia, 9/F
 - ◇ **UDINE**
LIBRERIA BENEDETTI
Via Mercatovecchio, 13
LIBRERIA TARANTOLA
Via Vittorio Veneto, 20
- LAZIO**
- ◇ **FROSINONE**
CARTOLIBRERIA LE MUSE
Via Marittima, 15
 - ◇ **LATINA**
LIBRERIA GIURIDICA LA FORENSE
Viale dello Statuto, 28/30
 - ◇ **RIETI**
LIBRERIA LA CENTRALE
Piazza V. Emanuele, 8
 - ◇ **ROMA**
LIBRERIA DE MIRANDA
Viale G. Cesare, 51/E-F-G
LIBRERIA GABRIELE MARIA GRAZIA
c/o Pretura Civile, piazzale Ciodio
LA CONTABILE
Via Tuscolana, 1027
LIBRERIA IL TRITONE
Via Tritone, 61/A
- LIBRERIA L'UNIVERSITARIA**
Viale Ippocrate, 89
- LIBRERIA ECONOMICO GIURIDICA**
Via S. Maria Maggiore, 121
- CARTOLIBRERIA MASSACCESI**
Viale Manzoni, 53/C-D
- LIBRERIA MEDICINI**
Via Marcontonio Colonna, 68/70
- LIBRERIA DEI CONGRESSI**
Viale Civiltà Lavoro, 124
- ◇ **SORA**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Abruzzo, 4
- ◇ **TIVOLI**
LIBRERIA MANNELLI
Viale Mannelli, 10
- ◇ **VITERBO**
LIBRERIA DE SANTIS
Via Venezia Giulia, 5
LIBRERIA "ART"
Palazzo Uffici Finanziari - Pietrarsa
- LIGURIA**
- ◇ **CHIAVARI**
CARTOLERIA GIORGINI
Piazza N.S. dell'Orto, 37/38
 - ◇ **GENOVA**
LIBRERIA GIURIDICA BALDARO
Via XII Ottobre, 172/R
 - ◇ **IMPERIA**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Viale Matteotti, 43/A-45
 - ◇ **LA SPEZIA**
CARTOLIBRERIA CENTRALE
Via dei Colli, 5
 - ◇ **SAVONA**
LIBRERIA IL LEGGIO
Via Montaneto, 36/R
- LOMBARDIA**
- ◇ **BERGAMO**
LIBRERIA ANTICA E MODERNA
LORENZELLI
Viale Giovanni XXIII, 74
 - ◇ **BRESCIA**
LIBRERIA QUERINIANA
Via Trieste, 13
 - ◇ **BRESSO**
CARTOLIBRERIA CORRIDONI
Via Corridoni, 11
 - ◇ **BUSTO ARSIZIO**
CARTOLIBRERIA CENTRALE BORGANO
Via Milano, 4
 - ◇ **COMO**
LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI
Via Mentana, 15
NANI LIBRI E CARTE
Via Calroli, 14
 - ◇ **CREMONA**
LIBRERIA DEL CONVEGNO
Corso Campi, 72
 - ◇ **GALLARATE**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Piazza Risorgimento, 10
LIBRERIA TOP OFFICE
Via Torino, 8
 - ◇ **LECCO**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Corso Mart. Liberazione, 100/A
 - ◇ **LODI**
LA LIBRERIA S.a.s.
Via Defendente, 32
 - ◇ **MANTOVA**
LIBRERIA ADAMO DI PELLEGRINI
Corso Umberto I, 32
 - ◇ **MILANO**
LIBRERIA CONCESSIONARIA
IPZS-CALABRESE
Galleria V. Emanuele II, 15
 - ◇ **MONZA**
LIBRERIA DELL'ARENGARIO
Via Mespilli, 4
 - ◇ **PAVIA**
LIBRERIA INTERNAZIONALE GARZANTI
Palazzo dell'Università
 - ◇ **SONDRIO**
LIBRERIA ALESSO
Via Calmi, 14

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

◇ **VARESE**
LIBRERIA PIROLA DI MITRANO
Via Albuzzi, 8

MARCHE

◇ **ANCONA**
LIBRERIA FOGOLA
Piazza Cavour, 4/5/6

◇ **ASCOLI PICENO**
LIBRERIA PROSPERI
Largo Crivelli, 8

◇ **MACERATA**
LIBRERIA UNIVERSITARIA
Via Don Minzoni, 6

◇ **PESARO**
LIBRERIA PROFESSIONALE MARCHIGIANA
Via Mameli, 34

◇ **S. BENEDETTO DEL TRONTO**
LA BIBLIOPOLA
Viale De Gasperi, 22

MOLISE

◇ **CAMPOBASSO**
CENTRO LIBRARIO MOLISANO
Viale Manzoni, 81/83
LIBRERIA GIURIDICA D.I.E.M.
Via Capriglione, 42-44

PIEMONTE

◇ **ALBA**
CASA EDITRICE ICAP
Via Vittorio Emanuele, 19

◇ **ALESSANDRIA**
LIBRERIA INTERNAZIONALE BERTOLOTTI
Corso Roma, 122

◇ **ASTI**
LIBRERIA BORELLI
Corso V. Alfieri, 364

◇ **BIELLA**
LIBRERIA GIOVANNACCI
Via Italia, 14

◇ **CUNEO**
CASA EDITRICE ICAP
Piazza dei Galimberti, 10

◇ **NOVARA**
EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA
Via Costa, 32

◇ **TORINO**
CARTIERE MILIANI FABRIANO
Via Cavour, 17

◇ **VERBANIA**
LIBRERIA MARGAROLI
Corso Mameli, 55 - Intra

PUGLIA

◇ **ALTAMURA**
LIBRERIA JOLLY CART
Corso V. Emanuele, 16

◇ **BARI**
CARTOLIBRERIA QUINTILIANO
Via Arcidiacono Giovanni, 9

LIBRERIA PALOMAR
Via P. Amedeo, 176/9

LIBRERIA LATERZA GIUSEPPE & FIGLI
Via Sparano, 134

LIBRERIA FRATELLI LATERZA
Via Crisanzio, 16

◇ **BRINDISI**
LIBRERIA PIAZZO
Piazza Vittoria, 4

◇ **CERIGNOLA**
LIBRERIA VASCIAVEO
Via Gubbio, 14

◇ **FOGGIA**
LIBRERIA ANTONIO PATIERNO
Via Dante, 21

◇ **LECCE**
LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO
Via Palmieri, 30

◇ **MANFREDONIA**
LIBRERIA IL PAPIRO
Corso Manfredi, 128

◇ **MOLFETTA**
LIBRERIA IL GHIGNO
Via Campanella, 24

◇ **TARANTO**
LIBRERIA FUMAROLA
Corso Italia, 229

SARDEGNA

◇ **ALGHERO**
LIBRERIA LOBRANO
Via Sassari, 65

◇ **CAGLIARI**
LIBRERIA F.LLI DESSI
Corso V. Emanuele, 30/32

◇ **ORISTANO**
LIBRERIA CANU
Corso Umberto I, 19

◇ **SASSARI**
LIBRERIA AKA
Via Roma, 42
LIBRERIA MESSAGGERIE SARDE
Piazza Castello, 11

SICILIA

◇ **ACIREALE**
CARTOLIBRERIA BONANNO
Via Vittorio Emanuele, 194
LIBRERIA S.G.C. ESSEGICI S.a.s.
Via Caronda, 8/10

◇ **AGRIGENTO**
TUTTO SHOPPING
Via Panoramica dei Templi, 17

◇ **ALCAMO**
LIBRERIA PIPITONE
Viale Europa, 61

◇ **CALTANISSETTA**
LIBRERIA SCIASCIA
Corso Umberto I, 111

◇ **CASTELVETRANO**
CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA
Via O. Sella, 106/108

◇ **CATANIA**
LIBRERIA ARLIA
Via Vittorio Emanuele, 82

LIBRERIA LA PAGLIA
Via Etna, 393

LIBRERIA ESSEGICI
Via F. Riso, 56

◇ **ENNA**
LIBRERIA BUSCEMI
Piazza Vittorio Emanuele, 19

◇ **GIARRE**
LIBRERIA LA SENORITA
Corso Italia, 132/134

◇ **MESSINA**
LIBRERIA PIROLA MESSINA
Corso Cavour, 55

◇ **PALERMO**
LIBRERIA CICALA INGUAGGIATO
Via Villersmosa, 28

LIBRERIA FORENSE
Via Maqueda, 185

LIBRERIA MERCURIO L.I.C.A.M.
Piazza S. G. Bosco, 3

LIBRERIA S.F. FLACCOVIO
Piazza V. E. Orlando, 15/19

LIBRERIA S.F. FLACCOVIO
Via Ruggero Settimo, 37

LIBRERIA FLACCOVIO DARIO
Viale Ausonia, 70

LIBRERIA SCHOOL SERVICE
Via Gallietti, 225

◇ **RAGUSA**
CARTOLIBRERIA GIGLIO
Via IV Novembre, 39

◇ **S. GIOVANNI LA PUNTA**
LIBRERIA DI LORENZO
Via Roma, 299

◇ **TRAPANI**
LIBRERIA LO BUE
Via Cascio Cortese, 8

LIBRERIA GIURIDICA DI SAFINA
Corso Italia, 81

TOSCANA

◇ **AREZZO**
LIBRERIA PELLEGRINI
Via Cavour, 42

◇ **FIRENZE**
LIBRERIA ALFANI
Via Alfani, 84/86 R

LIBRERIA MARZOCCO
Via de' Martelli, 22 R

LIBRERIA PIROLA -glia Etruria-
Via Cavour, 46 R

◇ **GROSSETO**
NUOVA LIBRERIA S.n.c.
Via Milite, 6/A.

◇ **LIVORNO**
LIBRERIA AMEDEO NUOVA
Corso Amedeo, 23/27

LIBRERIA IL PENTAFOGLIO
Via Firenze, 4/B

◇ **LUCCA**
LIBRERIA BARONI ADRI
Via S. Paolino, 45/47

LIBRERIA SESTANTE
Via Montanara, 37

◇ **MASSA**
LIBRERIA IL MAGGIOLINO
Via Europa, 19

◇ **PISA**
LIBRERIA VALLERINI
Via del Milite, 13

◇ **PISTOIA**
LIBRERIA UNIVERSITARIA TURELLI
Via Macalle, 37

◇ **PRATO**
LIBRERIA GORI
Via Ricasoli, 25

◇ **SIENA**
LIBRERIA TICCI
Via Terme, 5/7

◇ **VIAREGGIO**
LIBRERIA IL MAGGIOLINO
Via Puccini, 38

TRENTINO-ALTO ADIGE

◇ **BOLZANO**
LIBRERIA EUROPA
Corso Italia, 6

◇ **TRENTO**
LIBRERIA DISERTORI
Via Diaz, 11

UMBRIA

◇ **FOLIGNO**
LIBRERIA LUNA
Via Gramsci, 41

◇ **PERUGIA**
LIBRERIA SIMONELLI
Corso Vannucci, 82

LIBRERIA LA FONTANA
Via Scilla, 53

◇ **TERNI**
LIBRERIA ALTEROCCA
Corso Tacito, 29

VENETO

◇ **CONEGLIANO**
LIBRERIA CANOVA
Corso Mazzini, 7

◇ **PADOVA**
IL LIBRACCIO
Via Portello, 42

LIBRERIA DIEGO VALERI
Via Roma, 114

LIBRERIA DRAGHI-RANDI
Via Cavour, 17/19

◇ **ROVIGO**
CARTOLIBRERIA PAVANELLO
Piazza V. Emanuele, 2

◇ **TREVISO**
CARTOLIBRERIA CANOVA
Via Calmaggiore, 31

LIBRERIA BELLUCCI
Viale Montefenera, 22/A

◇ **VENEZIA**
CENTRO DIFFUSIONE PRODOTTI I.P.Z.B.
S. Marco 1863/B - Campo S. Fantin

LIBRERIA GOLDONI
S. Marco 4742/43

◇ **VERONA**
LIBRERIA GIURIDICA EDITRICE
Via Costa, 5

LIBRERIA GROSSO GHELFI BARBATO
Via G. Carducci, 44

LIBRERIA L.E.G.I.S.
Via Adigeo, 43

◇ **VICENZA**
LIBRERIA GALLA 1980
Corso Palladio, 11

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA, piazza G. Verdi, 10;
- presso le Librerie concessionarie indicate nelle pagine precedenti.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Marketing e Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo dei c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10) e presso le librerie concessionarie consegnando gli avvisi a mano, accompagnati dal relativo importo.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1995

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1995
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1995 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1995*

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

Ogni tipo di abbonamento comprende gli Indici mensili

Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:

- annuale L. 357.000
- semestrale L. 195.500

Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:

- annuale L. 65.500
- semestrale L. 46.000

Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:

- annuale L. 200.000
- semestrale L. 109.000

Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:

- annuale L. 65.000
- semestrale L. 45.500

Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:

- annuale L. 199.500
- semestrale L. 109.500

Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:

- annuale L. 687.000
- semestrale L. 379.000

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 68.000, si avrà diritto a ricevere l'indice repertorio annuale cronologico per materia 1995.

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami»	L. 2.550
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L. 124.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L. 81.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L. 7.250

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1995

(Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches fino a 96 pagine cadauna	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L. 4.000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1993. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%

ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 336.000
Abbonamento semestrale	L. 205.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.450

I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA
abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 - vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 - inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189



* 4 1 1 1 1 0 0 3 5 0 9 5 *

L. 10.400