

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 settembre 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 05091

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 419. Sentenza 6-8 settembre 1995.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Consiglio superiore della magistratura e Ministro di grazia e giustizia - Tribunale di Catania - Conferimento di ufficio direttivo - Competenza - Nomina di commissario *ad acta* - Contestazione dell'esistenza del potere in capo al giudice amministrativo di dare esecuzione coattiva alle decisioni giurisdizionali - Necessità, per il rispetto stesso della legge, di una esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia anche nei confronti di un organo avente rilievo costituzionale - Inammissibilità - Spettanza al T.A.R. del Lazio, in sede di esecuzione di provvedimenti cautelari, del potere di emettere ordini nei confronti del Consiglio superiore della magistratura e di disporre, in caso di inottemperanza, la sostituzione attraverso la nomina di un commissario *ad acta*

Pag. 7

n. 420. Sentenza 6-8 settembre 1995.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione - Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Ministro dell'interno e Ministro di grazia e giustizia - Collaboratori di giustizia - Natura dell'attività del pubblico ministero - Utilizzo di atti e informazioni trasmessi da autorità giudiziaria - Ammissione allo speciale programma di protezione - Criteri - «Verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» - Misure di sicurezza pubblica - Acquisizione del parere del procuratore nazionale antimafia prima della formulazione dello speciale programma di protezione o dell'adozione delle misure urgenti di sicurezza pubblica - Commissione centrale di protezione - Interventi di modifica del programma di protezione - Custodia in luoghi diversi dagli istituti penitenziari - Inammissibilità del conflitto nei confronti del Ministro di grazia e giustizia e del Ministro dell'interno in ordine agli artt. 1, primo comma, lett. b), 3, 4, 5, quarto comma, e 8, del decreto del Ministro dell'interno 24 novembre 1994, n. 687 - Non spettanza al Ministro dell'interno dell'adozione delle disposizioni degli artt. 2, secondo, terzo e quarto comma, e 4, secondo comma, del decreto del Ministro dell'interno 24 novembre 1994, n. 687, in materia di obblighi del p.m. in relazione al verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione - Annullamento *in parte qua* delle norme anzidette - Spettanza al Ministro dell'interno dell'adozione delle disposizioni di cui agli artt. 1, terzo comma, e 2, primo comma, 2, secondo, terzo e quarto comma, e 4, secondo comma, del decreto del Ministro dell'interno 24 novembre 1994, n. 687, in materia di trasmissione del verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione

14

N. 421. Sentenza 6-8 settembre 1995.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Legge 1° giugno 1991, n. 166 - Somme versate o accantonate a favore di gestioni eroganti prestazioni previdenziali e assistenziali integrative in adempimento di contrattazione collettiva - Versamenti contributivi - Datore di lavoro - Esonero dal pagamento - Ripetizione dei versamenti contributivi - Diritto - Esclusione - Contrasto con i principi di razionalità ed equità - Discrezionalità legislativa - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.

(D.-L. 29 marzo 1991, n. 103, art. 9-bis, primo comma, primo periodo, aggiunto dalla legge di conversione 1° giugno 1991, n. 166; d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, art. 9-bis, primo comma, secondo periodo).

(Cost., art. 3)

Pag. 79

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 488. Ordinanza del tribunale di Napoli del 5 maggio 1995.

Mafia - Misure di prevenzione - Procedimento di prevenzione nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o similari - Attribuzione della funzione di avviare detto procedimento al procuratore della Repubblica nel cui circondario dimora la persona interessata anziché al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto in cui dimora la stessa - Irrazionalità per contrarietà ad ogni logica organizzativa e/o ordinamentale della norma impugnata in quanto la funzione di promuovere il procedimento penale per il delitto di cui all'art. 416-bis del c.p. e per tutti i delitti di stampo mafioso spetta al procuratore distrettuale della Repubblica - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2, modificato dal d.-l. 8 giugno 1992, n. 306; art. 22, primo comma, convertito, con modificazioni nella legge 7 agosto 1992, n. 356).

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

Pag. 37

N. 489. Ordinanza del tribunale di Napoli del 28 aprile 1995.

Mafia - Misure di prevenzione - Procedimento di prevenzione nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o similari - Attribuzione della funzione di avviare detto procedimento al procuratore della Repubblica nel cui circondario dimora la persona interessata anziché al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto in cui dimora la stessa - Irrazionalità per contrarietà ad ogni logica organizzativa e/o ordinamentale della norma, impugnata in quanto la funzione di promuovere il procedimento penale per il delitto di cui all'art. 416-bis del c.p. e per tutti i delitti di stampo mafioso spetta al procuratore distrettuale della Repubblica - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2, modificato dal d.-l. 8 giugno 1992, n. 306; art. 22, primo comma, convertito, con modificazioni nella legge 7 agosto 1992, n. 356).

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

» 39

n. 490. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 17 maggio 1995.

Regione Lombardia - Edilizia e urbanistica - Progetto per la localizzazione di discariche per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani - Previsione di un procedimento in cui il giudizio sulle scelte finali spetta ad un apposito gruppo tecnico formato dai responsabili dei servizi regionali alle cui riunioni il sindaco è solo invitato a partecipare - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. ed eccesso dai limiti della competenza regionale, in quanto la partecipazione dei comuni nel procedimento di localizzazione della discarica è ridotto al semplice invito rivolto al sindaco in sostituzione delle conferenze degli enti interessati previste dal d.P.R. n. 915/1982.

(Legge regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42, art. 3, ottavo e nono comma).

(Cost., artt. 97, primo comma, 117, primo comma, e 128)

Pag. 39

n. 491. Ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Lombardia, del 14 luglio 1994.

Pensioni - Ufficiali del Ministero della difesa collocati a riposo anteriormente all'entrata in vigore delle leggi nn. 37/1990 e 21/1991 - Esclusione della riliquidazione del trattamento di quiescenza in base ai miglioramenti pensionistici attribuiti con dette leggi - Mancata automatica estensione alle pensioni dei miglioramenti conferiti al personale in servizio con le leggi stesse - Incidenza sui principi di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) e sulla garanzia previdenziale - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 501/1988, 1/1991, 42/1993 e 226/1993.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni nella legge 28 febbraio 1990, n. 37; d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito, con modificazioni nella legge 23 gennaio 1991, n. 21; legge 2 giugno 1992, n. 216).

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

» 43

n. 492. Ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Lombardia, del 15 luglio 1994.

Pensioni - Ufficiali del Ministero della difesa collocati a riposo anteriormente all'entrata in vigore delle leggi nn. 37/1990 e 21/1991 - Esclusione della riliquidazione del trattamento di quiescenza in base ai miglioramenti pensionistici attribuiti con dette leggi - Mancata automatica estensione alle pensioni dei miglioramenti conferiti al personale in servizio con le leggi stesse - Incidenza sui principi di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) e sulla garanzia previdenziale - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 501/1988, 1/1991, 42/1993 e 226/1993.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni nella legge 28 febbraio 1990, n. 37; d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito, con modificazioni nella legge 23 gennaio 1991, n. 21; legge 2 giugno 1992, n. 216).

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

» 46

n. 493. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione di Salerno, dell'8 febbraio 1995.

Impiego pubblico - Dipendenti A.T.A.C.S. (Azienda trasporti autofiloviari consorzio salernitano) - Sospensione cautelare in conseguenza di procedimento penale - Revoca di diritto e reintegrazione in servizio decorso il termine di cinque anni - Irragionevolezza della norma impugnata per l'automaticità della revoca in questione a prescindere dalla gravità del reato, dalla esistenza o meno di sentenza di condanna e dalla valutazione in sede disciplinare della compatibilità dell'illecito con la permanenza in servizio - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 7 febbraio 1990, n. 19, art. 9, secondo comma).

(Cost., artt. 3, 4 e 97)

» 50

N. 494. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 29 maggio 1995.

Regione Lombardia - Edilizia e urbanistica - Progetto per la localizzazione di discariche per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani - Previsione di un procedimento in cui il giudizio sulle scelte finali spetta ad un apposito gruppo tecnico formato dai responsabili dei servizi regionali alle cui riunioni il sindaco è solo invitato a partecipare - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. ed eccesso dai limiti della competenza regionale, in quanto la partecipazione dei comuni nel procedimento di localizzazione della discarica è ridotto al semplice invito rivolto al sindaco in sostituzione delle conferenze degli enti interessati previste dal d.P.R. n. 915/1982.

(Legge regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42, art. 3, ottavo e nono comma).

(Cost., artt. 97, 117 e 128)

Pag. 54

N. 495. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Udine del 31 maggio 1995.

Ambiente (Tutela dell') - Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature eccedenti i limiti di accettabilità stabiliti dalle tabelle A) e C) allegate alla legge n. 319/1976 nonché i limiti stabiliti dalle tabelle A1) e C1) del d.p.g.r. 23 agosto 1982, n. 984 - Lamentata depenalizzazione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggior severità - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento alle norme CEE e, in particolare, alla direttiva n. 271/1991 - Violazione del principio della riserva di legge in materia penale per la reiterazione a catena dei decreti-legge - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza per l'emanazione degli stessi.

(D.-L. 17 marzo 1995, n. 79, art. 3, primo comma, prima parte, convertito in legge 17 maggio 1995, n. 172).

(Cost., artt. 3, 9, secondo comma, 10, 25, secondo comma, 32 e 77)

» 56

N. 496. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Torino del 10 giugno 1995.

Processo penale - Misure cautelari - Divieto della custodia cautelare in carcere e rinvio obbligatorio della esecuzione della pena per la persona affetta da HIV e nei casi di AIDS conclamata - Irrazionalità della normativa impugnata che pone a repentaglio nei casi di soggetti socialmente pericolosi (nella specie: soggetto indagato per rapina con minaccia di siringa sporca di sangue infetto con recidiva specifica e reiterata) la sicurezza e la salute della collettività - Disparità di trattamento rispetto ai detenuti affetti da patologie altrettanto gravi, irreversibili ed ingravescenti - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo in particolare di quello di essere tutelato da aggressioni criminali - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 70 e 308 del 1994.

(C.P.P. 1988, art. 286-bis).

(Cost., artt. 2, 3, 27 e 32)

60

N. 497. Ordinanza del pretore di La Spezia del 14 aprile 1995.

Previdenza e assistenza sociale - Cassa integrazione guadagni straordinaria - Decadenza del lavoratore dal diritto alle prestazioni di detta Cassa nel caso in cui lo stesso non abbia dato preventiva comunicazione all'INPS dello svolgimento di attività lavorativa - Mancata previsione di un limite alla trattenuta in considerazione al lavoro effettivamente prestato e al reddito effettivamente ricavato nell'esercizio dell'attività lavorativa non previamente comunicata - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata nonché della garanzia previdenziale.

(D.-L. 21 marzo 1988, n. 86, art. 8, quinto comma, convertito in legge 20 maggio 1988, n. 160).

(Cost., artt. 36 e 38)

» 63

N. 498. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Campania del 28 giugno 1994.

Regione Campania - Edilizia e urbanistica - Divieto da parte del Piano urbanistico territoriale della costiera sorrentina-amalfitana nelle zone classificate 1/a e 1/b di interventi rispettivamente di manutenzione ordinaria e straordinaria e di manutenzione straordinaria per gli edifici costruiti dopo il 1955 - Lesione del principio della libertà di iniziativa economica privata e del diritto di proprietà in quanto la preclusione della manutenzione degli immobili comportando il degrado continuo ed irreversibile degli stessi configura un esproprio senza indennizzo - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia (legge n. 431/1985).

(Legge regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, art. 17).

(Cost., artt. 41, 42, 97 e 117)

Pag. 64

N. 499. Ordinanza del tribunale di Varese del 12 gennaio 1995.

Lavoro (Tutela del) - Lavoratrici madri - Divieto di licenziamento dal periodo di inizio di gravidanza fino al termine del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, disciplinato dall'art. 4 della legge impugnata - Mancata previsione dell'esclusione dell'operatività del divieto stesso per le lavoratrici assunte in prova con particolare riguardo al patto di prova nel contratto di portierato e/o custodia - Disparità di trattamento rispetto alle collaboratrici domestiche - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà.

(Legge 30 dicembre 1971, n. 1204, artt. 1 e 2).

(Cost., artt. 3, 41 e 42)

» 66

N. 500. Ordinanza del tribunale di Sassari del 30 maggio 1995.

Processo penale - Impedimento legittimo a comparire del difensore per sciopero degli avvocati - Incidenza sulla funzione giurisdizionale e sull'amministrazione della giustizia - Lesione del diritto inviolabile dell'uomo ad essere giudicato in tempo ragionevole sancito dall'art. 6 della legge 4 agosto 1955, n. 48 - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1991.

(C.P.P. 1988, art. 486, quinto comma).

(Cost., artt. 2, 10, 101 e 102, in relazione all'art. 6 della legge 4 agosto 1955, n. 848)

» 69

N. 501. Ordinanza della pretura di Catania, sezione distaccata di Giarre, del 2 maggio 1995.

Lavoro (Tutela del) - Lavoratrici madri - Esclusione dal diritto alla percezione dell'indennità giornaliera di maternità (sul presupposto dell'affermata non configurabilità del rapporto di lavoro subordinato) delle lavoratrici con contratto di lavoro a tempo parziale nell'ambito dei progetti di pubblica utilità nei territori del Mezzogiorno previsti dalla legge impugnata - Deteriore trattamento delle lavoratrici madri in questione rispetto alle lavoratrici subordinate a parità di lavoro.

(Legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 23).

(Cost., artt. 3 e 37)

» 71

N. 502. Ordinanza della pretura di Lecce, sezione distaccata di Nardò, del 29 novembre 1994.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Ritenuta riconducibilità di detto «istituto di clemenza» alla amnistia - Previsione con decreto-legge - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Uso illegittimo ed abuso dello strumento del decreto-legge per l'assenza dei requisiti della necessità ed urgenza e la frequente reiterazione dello stesso.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione degli stessi dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di uguaglianza e di tutela del paesaggio - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 369/1988.

(D.-L. 25 novembre 1994, n. 649, artt. 1, 2 e 5).

(Cost., artt. 3, 9, 77, 79 e 87)

Pag. 73

n. 503. Ordinanza del tribunale di Bergamo del 10 maggio 1995.

Ordinamento giudiziario - Ausiliari del giudice - Perito d'ufficio - Compenso - Onorario commisurato al tempo per le prestazioni non previste dalle tabelle - Deteriore trattamento dei periti compensati con onorario commisurato al tempo rispetto ai periti retribuiti in base alle tabelle - Inadeguatezza dell'onorario commisurato al tempo per il mancato adeguamento alla svalutazione monetaria con incidenza sul principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 230/1989.

(Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4).

(Cost., artt. 3 e 36)

Pag. 77

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 419

Sentenza 6-8 settembre 1995

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Consiglio superiore della magistratura e Ministro di grazia e giustizia - Tribunale di Catania - Conferimento di ufficio direttivo - Competenza - Nomina di commissario *ad acta* - Contestazione dell'esistenza del potere in capo al giudice amministrativo di dare esecuzione coattiva alle decisioni giurisdizionali - Necessità, per il rispetto stesso della legge, di una esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia anche nei confronti di un organo avente rilievo costituzionale - Inammissibilità - Spettanza al T.A.R. del Lazio, in sede di esecuzione di provvedimenti cautelari, del potere di emettere ordini nei confronti del Consiglio superiore della magistratura e di disporre, in caso di inottemperanza, la sostituzione attraverso la nomina di un commissario *ad acta*.

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 promosso con ricorso del Consiglio Superiore della Magistratura notificato il 2 giugno 1995, depositato in cancelleria l'8 giugno successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito:

a) dell'ordinanza del T.A.R. del Lazio, I sezione, n. 2915 del 7 dicembre 1994, con la quale, su ricorso del dott. Benito Vergari, è stato ordinato «all'Amministrazione (*id est* al C.S.M.) di porre in essere, entro il termine di 30 giorni dalla data di comunicazione della presente ordinanza, tutti gli adempimenti necessari per dare compiuta esecuzione all'ordinanza 1644 del 22 giugno 1994, riservando, in caso di ulteriore inottemperanza, di provvedere alla nomina di un Commissario *ad acta* ai fini dell'esecuzione medesima»;

b) dell'ordinanza del T.A.R. del Lazio, I sezione, n. 209 del 25 gennaio 1995, con la quale, sempre su ricorso del dott. Benito Vergari, è stato nominato Commissario *ad acta* il Ministro di grazia e giustizia «il quale, direttamente, o attraverso persona da lui specificamente delegata, che operi sotto la sua vigilanza, provvederà, in sede di attuazione delle ordinanze sopra richiamate (1644/94 e 6873/94) e senza la necessità dell'intervento di alcun altro organo, a sollevare il dott. Francesco Cortegiani dall'ufficio di presidenza del Tribunale di Catania e ad immettere nelle medesime funzioni, interinalmente e fino alla data della definizione del ricorso nel merito, il dott. Vergari, già rivestente le funzioni di Presidente reggente il medesimo Tribunale alla data di adozione del provvedimento sospeso»;

c) del provvedimento 3 marzo 1995 — prot. 1637g/CS/1537 — con cui, in esecuzione dell'ordinanza di cui *sub b)*, il Ministro ha delegato le funzioni di Commissario *ad acta* al Presidente Carlo Adriano Testi, direttore generale dell'organizzazione giudiziaria e degli Affari generali;

d) del provvedimento 3 marzo 1995 — prot. 1637g/CS/1538 — con cui il predetto direttore generale ha sollevato, interinalmente e fino alla data di decisione del ricorso, il dott. Francesco Cortegiani dall'ufficio di Presidente del Tribunale di Catania ed ha contestualmente imnesso il dott. Benito Vergari nelle funzioni di Presidente reggente del medesimo Tribunale;

Ricorso iscritto al n. 16 del registro conflitti 1995;

Visto l'atto di costituzione del T.A.R. del Lazio e l'atto di intervento del dott. Benito Vergari;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avvocato Federico Sorrentino per il Consiglio superiore della magistratura, l'Avvocato dello Stato Enrico Arena per il T.A.R. del Lazio, e l'avvocato Enzo Silvestri per Benito Vergari.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 7 maggio 1994, il dott. Benito Vergari impugnava dinanzi al T.A.R. del Lazio, chiedendone in via incidentale la sospensione, il d.P.R. 18 aprile 1994 che, su conforme delibera 16 marzo 1994 del C.S.M., aveva conferito al dott. Francesco Cortegiani l'ufficio direttivo di Presidente del Tribunale di Catania.

Con ordinanza 22 giugno 1994, n. 1644, la I Sezione del T.A.R. del Lazio sospendeva l'esecuzione dell'atto impugnato.

L'ordinanza, appellata sia dal controinteressato che dal C.S.M., veniva confermata dalla IV Sezione del Consiglio di Stato.

2. — A seguito del ricorso, notificato il 9 novembre 1994, con il quale il dott. Vergari chiedeva l'esecuzione della predetta decisione cautelare, la I Sezione del T.A.R. del Lazio, con ordinanza 7 dicembre 1994, n. 2915 (*sub a*), «ordina(va) all'Amministrazione di porre in essere, entro il termine di 30 giorni (...), tutti gli adempimenti necessari per dare compiuta esecuzione all'ordinanza n. 1644 del 22/6/1994, riservando, in caso di ulteriore inottemperanza, di provvedere alla nomina di un Commissario *ad acta* ai fini dell'esecuzione medesima».

Con ordinanza 25 gennaio 1995, n. 209 (*sub b*) della I Sezione, il T.A.R., nuovamente adito dal dott. Vergari, nominava Commissario *ad acta* «Il Ministro di grazia e giustizia, il quale direttamente o attraverso persona da lui specificamente delegata, che operi sotto la sua vigilanza, provvederà, in sede di attuazione delle ordinanze sopra richiamate e senza la necessità dell'intervento di alcun altro organo, a sollevare il dott. Francesco Cortegiani dall'ufficio di Presidenza del Tribunale di Catania e ad immettere nelle medesime funzioni, interinalmente e fino alla data della definizione del ricorso nel merito, il dott. Vergari, già rivestente le funzioni di Presidente reggente il medesimo Tribunale alla data di adozione del provvedimento sospeso».

A seguito di quest'ordinanza, il cui termine di adempimento veniva, su richiesta del Ministro, prorogato di quindici giorni con ordinanza n. 362 del 15 febbraio 1995 della I Sezione del T.A.R. del Lazio, il Direttore generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali a ciò delegato dal Ministro di grazia e giustizia (*sub c*), sollevava, con provvedimento 3 marzo 1995 (*sub d*), sia pure interinalmente e fino alla decisione del ricorso, il dott. Cortegiani dall'ufficio di Presidenza del Tribunale di Catania, immettendo il dott. Vergari «nelle funzioni, già rivestite, di Presidente reggente del medesimo Tribunale».

3. — Avverso tali provvedimenti, del T.A.R. del Lazio e del Ministro di grazia e giustizia, il Consiglio superiore della Magistratura ha sollevato conflitto per la difesa delle proprie attribuzioni, deducendo la violazione dell'art. 105 della Costituzione, in relazione agli artt. 11 e 17 della legge n. 195 del 1958.

Premesso che la nomina dei magistrati agli uffici direttivi è di competenza del C.S.M. in base all'art. 105 della Costituzione, e che i decreti presidenziali di nomina attraverso i quali viene espressa la volontà del C.S.M. sono impugnabili dinanzi al giudice amministrativo in base all'art. 17 della legge n. 195 del 1958, il ricorrente contesta che, nell'ambito della giurisdizione di legittimità, affidata al giudice amministrativo, nei confronti dei suoi atti, possa inserirsi una fase subprocedimentale diretta all'esecuzione delle ordinanze di sospensione che, a sua volta, implichi l'esercizio di una giurisdizione di merito analoga a quella di cui all'art. 27 n. 4 del T.U. sul Consiglio di Stato.

Dopo aver richiamato la giurisprudenza del Consiglio di Stato sul punto del giudizio di esecuzione delle ordinanze cautelari, il C.S.M. osserva che, se è vero che tale giudizio è, come quello dell'art. 27 n. 4 del T.U. sul Consiglio di Stato, un giudizio di merito, in quanto consente al giudice valutazioni ampiamente discrezionali sui modi e sui limiti dell'esecuzione delle proprie decisioni, nonché di esercitare poteri sostitutivi dell'amministrazione, esso non potrà esercitarsi che con riferimento ad attività, non solo sostanzialmente (come quelle di competenza del C.S.M.), ma anche formalmente amministrative.

Ciò in quanto la riflessione dottrinale sull'esecuzione delle ordinanze cautelari avrebbe individuato, insieme con l'estensione al merito dei poteri del giudice, la *ratio* di tale estensione nella posizione di appartenenza istituzionale del giudice amministrativo all'amministrazione.

Ma, ove a quest'appartenenza non si possa far riferimento, per l'esistenza di una sfera di attribuzioni costituzionalmente protetta (art. 105) e per l'esistenza, tra le delibere del C.S.M. e il giudizio amministrativo, del filtro rappresentato dal decreto presidenziale o ministeriale di cui quelle delibere sono vestite, non sarebbe consentito al giudice amministrativo, nell'esercizio di poteri di merito che non gli competono, superare quel filtro, né emanare ordini nei confronti dell'organo di autogoverno, né disporre la sua sostituzione.

5. — Nemmeno potrebbe dirsi, prosegue il C.S.M., che in tal modo viene eliminata la tutela giurisdizionale che lo stesso art. 17 della legge n. 195 assicura ai magistrati, e di cui l'esecuzione sarebbe lo sbocco necessario.

In primo luogo, ad avviso del ricorrente, una siffatta obiezione proverebbe troppo, in quanto tende a ridurre alla sola fase esecutiva la tutela giurisdizionale, mentre esistono molti altri settori in cui alla fase di cognizione non segue né può seguire quella di esecuzione (basterebbe pensare, osserva il ricorrente, alle sentenze di mero accertamento o alle decisioni della Corte nei conflitti di attribuzione).

In secondo luogo non appare pensabile né giustificabile che proprio il C.S.M. voglia sottrarsi all'esecuzione delle decisioni del giudice amministrativo, frustrando i diritti e gli interessi legittimi dei magistrati di cui esso è rappresentativo.

Infine, il C.S.M. sottolinea che, essendo la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti del C.S.M. configurata come giudizio di annullamento, la realizzazione delle pretese dei magistrati interessati già avviene con l'eliminazione, eventualmente previa sospensione, dell'atto lesivo e la restituzione all'organo deliberante del potere discrezionale di eseguire la pronuncia del giudice amministrativo.

6. — Le considerazioni sviluppate nel precedente motivo inducono il ricorrente a censurare anche la statuizione con la quale il giudice amministrativo ha nominato il Ministro di grazia e giustizia commissario *ad acta*, disponendo che il dott. Vergari debba essere immesso nelle funzioni di Presidente del Tribunale di Catania «senza necessità d'intervento di alcun altro organo».

Le garanzie sull'indipendenza del C.S.M., come impediscono che esso possa essere soggetto al potere discrezionale di un altro potere dello Stato, così, a maggior ragione, escluderebbero che la necessità del suo intervento possa, per ordine del giudice, essere esclusa con provvedimento dell'autorità amministrativa.

D'altra parte, poiché, nella specie, dalla sospensione della nomina del dott. Cortegiani a Presidente del Tribunale di Catania non discenderebbe automaticamente la nomina del dott. Vergari (altrimenti non sarebbe stata necessaria l'ulteriore fase di esecuzione), ma l'individuazione ad opera del C.S.M. del soggetto cui, sulla base dell'art. 104 dell'Ordinamento giudiziario spetta la supplenza del titolare, l'ordinanza del T.A.R. avrebbe esercitato un potere ad esso non spettante, impingendo sull'esercizio di quelli attribuiti al C.S.M.

Per le stesse ragioni vengono censurati gli atti del Ministro e del Dirigente che, in ottemperanza agli illegittimi ordini del giudice amministrativo, hanno rimosso il titolare dell'ufficio di Presidente del Tribunale di Catania nominando al suo posto il dott. Vergari.

Con tali provvedimenti l'Amministrazione avrebbe invaso la competenza del C.S.M. in ordine alla nomina dei magistrati agli uffici direttivi, quale definita dall'art. 11 della legge n. 195 in relazione all'art. 105 della Costituzione.

In conclusione il C.S.M. ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare che:

non spetta al T.A.R. del Lazio alcun potere di emettere ordini nei confronti del C.S.M., né di disporre la sostituzione attraverso la nomina di commissari *ad acta*;

non spetta al Ministro di grazia e giustizia, né al suo delegato, di sostituirsi al C.S.M. nelle sue attribuzioni in ordine alla nomina dei magistrati agli uffici direttivi;

e per conseguenza annulli tutti gli atti in epigrafe indicati.

7. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 214 del 31 maggio 1995, di questa Corte, ed il relativo ricorso è stato notificato, in data 2 giugno 1995 al Presidente del T.A.R. del Lazio.

Costituendosi in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, il resistente sottolinea, in primo luogo, che il provvedimento n. 2915 del 7 dicembre 1994 della I sezione del T.A.R. del Lazio con il quale si ordinava «di porre in essere tutti gli adempimenti necessari, riservandosi il Tribunale in caso di inottemperanza di provvedere alla nomina di un commissario *ad acta* ai fini dell'esecuzione medesima» faceva seguito al precedente n. 1644 del 22 giugno 1994, che aveva accolto la richiesta di sospensione del provvedimento impugnato, all'esito del rigetto da parte del Consiglio di Stato del ricorso in appello del C.S.M. e della declaratoria di inammissibilità dell'identico gravame proposto dal controinteressato.

Il Consiglio Superiore nelle more, pur avendo avuto tutto il tempo per adeguare il suo comportamento all'ordine di giustizia, era rimasto inerte.

In relazione a tale inerzia e comunque non avendo il C.S.M. esposto ragioni per la inesecuzione, il T.A.R., confortato dalla giurisprudenza costante e consolidata, costituente diritto vivente, non avrebbe potuto quindi non emanare l'ordinanza ora contestata.

Il T.A.R., prosegue il resistente, solo con ordinanza del 25 gennaio 1995 n. 209 aveva disposto la nomina del Ministro di grazia e giustizia come commissario *ad acta*, sempre nell'inerzia del C.S.M., e, per evitare nei limiti del possibile un conflitto, ma senza venire meno ai suoi doveri, aveva anche acceduto ad una breve richiesta di proroga avanzata dal Ministro di grazia e giustizia.

8. — Nel merito, il resistente osserva che la tesi del Consiglio Superiore della Magistratura si basa sostanzialmente su tre argomenti, tutti, a suo avviso, non fondati.

Il primo sembra postulare che gli atti del C.S.M., attesa la sua posizione costituzionale, sia pure attraverso l'impugnazione degli atti di ricezione da parte dell'Esecutivo, non sarebbero sottoposti in sostanza a tutela cautelare.

Il secondo mira a contestare la legittimità della esecuzione, cioè dell'attuazione della misura cautelare, in quanto non espressamente prevista dalla legge. Ma è facile replicare al riguardo, osserva il resistente, anche in relazione a sentenze della Corte costituzionale in ordine alla effettività della tutela cautelare, che a partire dalla decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 30 aprile 1982, n. 12, si è stabilito che nel caso l'Amministrazione rifiuti o eluda l'esecuzione dell'ordinanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato, l'interessato ben può adire nuovamente il giudice che ha emanato l'ordinanza, per chiedere l'emanazione di provvedimenti idonei ad assicurare l'esecuzione della sospensione, nelle forme stabilite per l'ordinario giudizio cautelare «di cui la domanda stessa rappresenta niente più che una fase integrativa» come appunto è avvenuto nel caso.

Il terzo argomento, quale sintesi dei primi due, andrebbe ben al di là della esecuzione o della attuazione della tutela cautelare incentrandosi direttamente sul giudizio di ottemperanza a seguito di sentenza passata in giudicato e non eseguita. Esso consiste nell'affermazione che nei confronti degli atti del C.S.M. e di quelli dell'Amministrazione conseguenti (decreto presidenziale o decreto ministeriale) non potrebbe trovare applicazione il disposto dell'art. 27 n. 4 del T.U. del Consiglio di Stato, poiché l'esercizio di tale potere impinge nel merito, laddove gli atti del C.S.M., attraverso l'impugnazione dei decreti di ricezione dell'Esecutivo, sono soggetti solo al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

Ma il rilievo, ad avviso del T.A.R. del Lazio è addirittura sconvolgente rispetto ai poteri del giudice amministrativo, quali si sarebbero venuti configurando nell'arco di quasi un secolo e che vengono confermati, occorrendo, dal disposto dell'articolo 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, atteso che coesistente al giudizio di legittimità del giudice amministrativo su qualsiasi atto soggetto a tale sindacato è la fase (eventuale ma culminante) della ottemperanza.

Ogni limitazione del giudizio suddetto effettuato nei confronti degli atti del C.S.M. si porrebbe in contrasto, rileva il T.A.R. del Lazio, con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

Una volta che venisse eliminata la fase esecutiva, le ordinanze cautelari (e le stesse sentenze del giudice amministrativo) verrebbero a perdere il connotato della effettività, riducendosi a nulla di più di una manifestazione di opinione.

Proprio per questo, ad avviso del resistente, stupisce l'affermazione contenuta nel ricorso del C.S.M., smentita proprio dalla vicenda in esame, secondo cui «non appare pensabile né giustificabile che proprio il C.S.M. voglia sottrarsi all'esecuzione delle decisioni del giudice amministrativo, frustrando i diritti e gli interessi legittimi dei magistrati di cui esso è rappresentativo».

Infine, quanto all'ultimo motivo del ricorso, il resistente rileva che si è ritenuto di nominare commissario *ad acta* il Ministro di grazia e giustizia «senza necessità di intervento di alcun altro organo», proprio per le ragioni ordinarie esposte nello stesso ricorso, essendo il Ministro di grazia e giustizia l'organo di vertice dell'amministrazione giudiziaria, cui solo poteva essere affidata la funzione di *alter ego* del giudice. Peraltro, l'ordinanza suddetta non escludeva affatto un previo fattivo intervento del C.S.M., sol che lo avesse voluto.

9. — Con ordinanza pronunciata nella pubblica udienza dell'11 luglio 1995 questa Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio del dott. Benito Vergari.

Considerato in diritto

1. — Su ricorso di uno tra i candidati al conferimento dell'Ufficio direttivo di Presidente del Tribunale di Catania, il T.A.R. del Lazio ha sospeso, con ordinanza del 22 giugno 1994, l'esecuzione della nomina del magistrato prescelto dal Consiglio superiore della magistratura.

Successivamente, ritenuta l'intemperanza del detto organo, già sollecitato con ordinanza del 7 dicembre 1994 a dare compiuta esecuzione al provvedimento di sospensione, il giudice amministrativo ha nominato, con ordinanza n. 209 del 25 gennaio 1995, commissario *ad acta* il Ministro di grazia e giustizia disponendo che il Presidente del Tribunale fosse sollevato dall'incarico, con la contestuale nomina di un supplente, individuato dal T.A.R. nella persona dello stesso magistrato che già esercitava tale funzione alla data di adozione del provvedimento sospeso.

Le disposizioni sono state eseguite con provvedimento commissariale del 3 marzo 1995.

2. — Nei confronti del T.A.R. del Lazio, nonché del Ministro di grazia e giustizia, e in relazione a tutti gli atti di esecuzione della indicata ordinanza di sospensione del 22 giugno 1994, il Consiglio superiore della magistratura ha sollevato conflitto di attribuzione lamentando, sulla base di due distinti motivi, l'invasione delle proprie competenze in materia di nomina dei magistrati agli uffici direttivi previste dall'art. 105 della Costituzione.

Con il primo, e principale, motivo, il ricorrente, posto che in sede di esecuzione delle ordinanze cautelari il giudice amministrativo esercita una giurisdizione di merito analoga a quella di cui all'art. 27, n. 4, del T.U. sul Consiglio di Stato, sostiene che le proprie deliberazioni siano sottoponibili soltanto, ed esclusivamente, alla generale giurisdizione di legittimità, e quindi sottratte alla fase esecutiva imposta dal T.A.R. del Lazio; con il secondo, e subordinato, motivo, il C.S.M. rivendica la competenza anche in ordine all'individuazione del soggetto cui, sulla base dell'art. 104 dell'Ordinamento giudiziario, spetta la supplenza del Presidente del Tribunale.

3. — Occorre innanzitutto esaminare in via definitiva l'ammissibilità del conflitto di attribuzione, sulla quale questa Corte si è già pronunciata, in linea di prima e sommaria delibazione, con l'ordinanza n. 214 del 29 maggio 1995.

Sotto il profilo oggettivo ricorrono certamente i requisiti previsti dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), secondo cui i conflitti tra poteri dello Stato devono avere ad oggetto «la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata fra i vari poteri da norme costituzionali»; il ricorrente lamenta infatti la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente spettante al Consiglio superiore della magistratura sullo *status* dei magistrati (art. 105 della Costituzione) ad opera di un atto del potere giudiziario.

Per quanto invece concerne il profilo soggettivo del ricorso, va evidentemente confermata la legittimazione del Consiglio superiore della magistratura a sollevare conflitto di attribuzione, in quanto, come già detto, organo direttamente investito delle funzioni previste dall'articolo 105 della Costituzione.

Del pari, in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, il T.A.R. del Lazio, quale organo della giurisdizione amministrativa, cui spettano le attribuzioni previste dall'art. 103 della Costituzione, deve essere ritenuto legittimato a resistere, mentre deve riconfermarsi l'inammissibilità del conflitto sollevato nei confronti del Ministro di grazia e giustizia.

Nella vicenda in esame, infatti, non viene in questione l'esercizio delle competenze attribuite al Ministro guardasigilli dall'art. 110 della Costituzione, in ordine all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, bensì l'adozione di alcuni provvedimenti nella qualità di commissario *ad acta* nominato dal giudice amministrativo, e da questi specificamente predeterminati nel contenuto; in quanto tali, detti provvedimenti risultano meramente esecutivi e direttamente riferibili, per quanto qui rileva, al citato organo giurisdizionale; rimane esclusa, pertanto, ogni possibilità di imputare tale attività al Ministro di grazia e giustizia.

4. — Nel merito, con il motivo principale del ricorso il C.S.M. sottopone all'esame di questa Corte una tesi radicale ed assoluta.

Il ricorrente non lamenta (se non genericamente con il secondo motivo) che il T.A.R. del Lazio, in sede di esecuzione, abbia travalicato il limite posto dal contenuto della pronuncia giurisdizionale, male esercitando i suoi poteri ed invadendo così, nel caso specifico, le competenze discrezionali dell'organo di autogoverno della magistratura, bensì contesta l'esistenza stessa del potere, in capo al giudice amministrativo, di dare esecuzione coattiva alle decisioni giurisdizionali nei suoi confronti, anche in caso di rifiuto o di attività elusiva della decisione stessa: poiché detta fase esecutiva comporta l'esercizio di una giurisdizione di merito, questa non sarebbe mai attuabile, risultando il sindacato di merito precluso dall'art. 105 della Costituzione.

5. — La censura non è fondata.

Occorre subito premettere che l'allegata non sottoponibilità degli atti del C.S.M. alla giurisdizione estesa al merito che il giudice amministrativo esercita in sede di ottemperanza non ha, di per sé, alcun esplicito fondamento costituzionale, né la titolarità delle specifiche competenze conferite dall'art. 105 della Costituzione può comportare, quale conseguenza automatica, franchigie dell'attività di detto organo dal sindacato giurisdizionale, in quanto funzioni svolgentesi su piani diversi.

La posizione e le attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, sotto il profilo dei rapporti generali tra giurisdizione ed amministrazione, vanno invece esaminate alla luce dei seguenti, fondamentali, principi espressi nella Carta costituzionale.

È evidente, in primo luogo, che tutti i soggetti di diritto, ivi compresi gli organi di rilevanza costituzionale, sono egualmente tenuti al rispetto della legge.

Coerentemente, per quanto qui rileva, il principio di legalità dell'azione amministrativa (artt. 97, 98 e 28 Cost.), unitamente al principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24, 101, 103 e 113 Cost.), se da un lato affermano l'indipendenza dell'amministrazione dall'altro comportano esplicitamente l'assoggettamento dell'amministrazione medesima a tutti i vincoli posti dagli organi legittimati a creare diritto, fra i quali, evidentemente, gli organi giurisdizionali.

In breve, la Costituzione accoglie il principio in base al quale il potere dell'amministrazione merita tutela solo sul presupposto della legittimità del suo esercizio, demandando agli organi di giustizia il potere di sindacato — pieno, ai sensi del secondo comma dell'art. 113 della Costituzione — sull'esistenza di tale presupposto.

A ciò si aggiunga che il contenuto tipico della pronuncia giurisdizionale è proprio quello di esprimere la volontà concreta della legge o, più esattamente, la «normativa per il caso concreto» (come si è felicemente precisato in dottrina) che deve essere attuata nella vicenda sottoposta a giudizio.

6. — Tutto ciò comporta innegabilmente (e nemmeno il ricorrente ne dubita) che, una volta intervenuta una pronuncia giurisdizionale la quale riconosca come ingiustamente lesivo dell'interesse del cittadino un determinato comportamento dell'amministrazione, o che detti le misure cautelari ritenute opportune e strumentali all'effettività della tutela giurisdizionale, incombe sull'amministrazione l'obbligo di conformarsi ad essa; ed il contenuto di tale obbligo consiste appunto nell'attuazione di quel risultato pratico, tangibile, riconosciuto come giusto e necessario dal giudice.

Ma proprio in base al già ricordato principio di effettività della tutela giurisdizionale deve ritenersi connotato intrinseco della stessa funzione giurisdizionale, nonché dell'imprescindibile esigenza di credibilità collegata al suo esercizio, il potere di imporre, anche coattivamente in caso di necessità, il rispetto della statuizione contenuta nella pronuncia e, quindi, in definitiva, il rispetto della legge stessa. Una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione (eccettuati i casi di impossibilità dell'esecuzione in forma specifica) altro non sarebbe che un'inutile enunciazione di principi, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, i quali garantiscono il soddisfacimento effettivo dei diritti e degli interessi accertati in giudizio nei confronti di qualsiasi soggetto; e quindi anche nei confronti di qualsiasi atto della pubblica autorità, senza distinzioni di sorta, pur se adottato da un organo avente rilievo costituzionale qual è il C.S.M..

In questi termini la previsione di una fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, in quanto connotato intrinseco ed essenziale della stessa funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria.

7. — Se quindi l'esercizio di poteri autoritativi al fine della effettiva realizzazione della tutela garantita dalla Costituzione è una fase (pur se eventuale) intrinsecamente complementare e necessaria all'esercizio della giurisdizione, ne deriva, quale logico corollario, l'impossibilità di operare distinzioni di sorta tra funzioni giurisdizionali di natura diversa (ordinaria, amministrativa, di legittimità, di merito, esclusiva) per inferirne (come sostiene il ricorrente) che solo in alcune, e non in altre, detti poteri sarebbero legittimamente esercitabili.

La tesi non può essere condivisa: in linea di principio non sono configurabili giurisdizioni passibili di esecuzione ed altre in cui il dovere di attuare la decisione si arresti di fronte alle particolari competenze attribuite al soggetto il cui operato è sottoposto a sindacato. Al contrario, la garanzia della competenza cede a fronte della contrapposta garanzia di ogni cittadino alla tutela giurisdizionale, la quale rappresenta e dà contenuto concreto, in definitiva, alla garanzia della pari osservanza della legge; da parte di tutti ed in egual misura.

Che, infine, una fase esecutiva possa risultare in determinati casi indispensabile, anche quando la sentenza del giudice dovrebbe essere in grado di assicurare *ex se* la tutela giurisdizionale (come, in genere, avviene nella giurisdizione di legittimità) è reso evidente proprio dalla vicenda in esame.

Infatti, nonostante il provvedimento di sospensione adottato dal T.A.R. del Lazio sia autoesecutivo ed immediatamente efficace *ex lege*, risulta che il magistrato la cui nomina è stata sospesa ha continuato ad esercitare le relative funzioni, indiscutibilmente *sine titulo*, fino a che un esplicito provvedimento, adottato dal commissario *ad acta*, non lo ha sollevato dall'incarico.

8. — Con la seconda e subordinata censura il C.S.M. lamenta, sotto un diverso profilo, l'invasione delle proprie competenze da parte del T.A.R. del Lazio il quale, individuando autonomamente il soggetto cui conferire la supplenza del titolare dell'ufficio direttivo, avrebbe esercitato un potere non spettantegli, ed inciso sull'esercizio di quelli attribuiti al ricorrente.

Anche tale censura non è fondata.

In realtà, la decisione di sospensione del provvedimento impugnato implica necessariamente il riemergere degli atti e delle situazioni travolti dall'atto sospeso, e cioè l'adeguamento dello stato di fatto e di diritto esistente al momento della pronuncia giurisdizionale, e venuto in vita sulla base dell'atto impugnato, alla situazione giuridica prodotta dalla pronuncia stessa.

Nominando come supplente il magistrato che già svolgeva le medesime funzioni al momento dell'adozione, da parte del C.S.M., dell'atto impugnato, il T.A.R. del Lazio, quindi, ha semplicemente ripristinato lo stato di fatto e di diritto preesistente, e non sovrapposto una sua scelta discrezionale alle competenze del ricorrente.

D'altronde non viene esplicitato come altrimenti avrebbe legittimamente potuto effettuarsi la scelta del supplente. Proprio sulla base del citato art. 104 dell'Ordinamento giudiziario può invece ritenersi che tale attività sia formalmente vincolata, e quindi il magistrato indicò come supplente dal T.A.R. del Lazio, essendo il Presidente di sezione più anziano del Tribunale, risulta, anche per questo motivo, colui al quale la supplenza andava per legge conferita. Le stesse delibere adottate in materia dal C.S.M. confermano costantemente tale principio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto sollevato con il ricorso in epigrafe nei confronti del Ministro di grazia e giustizia;

Dichiara che spetta al T.A.R. del Lazio, in sede di esecuzione di provvedimenti cautelari, il potere di emettere ordini nei confronti del Consiglio superiore della magistratura con gli atti in epigrafe indicati, e di disporre, in caso di inottemperanza, la sostituzione attraverso la nomina di un commissario ad acta.

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

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 settembre 1995.

Il direttore di cancelleria: DI PAOLA

ALLEGATO

ORDINANZA

sul ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, depositato in cancelleria l'8 giugno 1995

Udito nella camera di consiglio dell'11 luglio 1995 il giudice relatore Mauro Ferri;

Ritenuto che nel presente giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ha depositato atto d'intervento il dott. Benito Vergari;

Considerato che, come questa Corte ha costantemente affermato, non può riconoscersi legittimazione a prendere parte al giudizio su di un conflitto di attribuzione se non ai soggetti dai quali e nei confronti dei quali è sollevato il conflitto stesso (v. sentenze nn. 162 del 1990; 743 del 1988; 240 del 1988; 8 del 1957);

che, pertanto, l'intervento spiegato deve ritenersi inammissibile, non essendo stati addotti argomenti che persuadano questa Corte ad abbandonare il proprio precedente indirizzo;

Visto l' art. 27 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del dott. Benito Vergari.

Il Presidente: BALDASSARRE

95C1193

N. 420

Sentenza 6-8 settembre 1995

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione - Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Ministro dell'interno e Ministro di grazia e giustizia - Collaboratori di giustizia - Natura dell'attività del pubblico ministero - Utilizzo di atti e informazioni trasmessi da autorità giudiziaria - Ammissione allo speciale programma di protezione - Criteri - «Verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» - Misure di sicurezza pubblica - Acquisizione del parere del procuratore nazionale antimafia prima della formulazione dello speciale programma di protezione o dell'adozione delle misure urgenti di sicurezza pubblica - Commissione centrale di protezione - Interventi di modifica del programma di protezione - Custodia in luoghi diversi dagli istituti penitenziari - Inammissibilità del conflitto nei confronti del Ministro di grazia e giustizia e del Ministro dell'interno in ordine agli artt. 1, primo comma, lett. b), 3, 4, 5, quarto comma e 8, del decreto del Ministro dell'interno 24 novembre 1994, n. 687 - Non spettanza al Ministro dell'interno l'adozione delle disposizioni degli artt. 2, secondo, terzo e quarto comma, e 4, secondo comma, del decreto del Ministro dell'interno 24 novembre 1994, n. 687, in materia di obblighi del p.m. in relazione al verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione - Annullamento *in parte qua* delle norme anzidette - Spettanza al Ministro dell'interno, l'adozione delle disposizioni di cui agli artt. 1, terzo comma, e 2, primo comma, 2, secondo, terzo e quarto comma, e 4, secondo comma, del decreto del Ministro dell'interno 24 novembre 1994, n. 687, in materia di trasmissione del verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione.

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. 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 promosso con ricorso del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli notificato il 6 giugno 1995, depositato in cancelleria il 12 giugno successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'interno, emanato di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, n. 687 del 24 novembre 1994

(Regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione), ed iscritto al n. 19 del registro conflitti 1995.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avvocato Massimo Luciani per il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. — Con ricorso depositato il 20 aprile 1995, il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro dell'interno e del Ministro di grazia e giustizia, in relazione al decreto n. 687 del 24 novembre 1994 (Regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione), emanato dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 294 del 17 dicembre 1994.

In particolare, il ricorrente chiede che questa Corte, ritenuto ammissibile il conflitto, annulli gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 8 del citato decreto, per violazione degli artt. 13, 101, 104, 108 e 112 della Costituzione.

1.2. — Il ricorrente, premesso che il decreto impugnato, emanato di concerto e a firma congiunta dei Ministri sopra indicati, è stato adottato in attuazione dell'art. 10, comma 3, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8 (Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, osserva che le norme contenute nei menzionati articoli del provvedimento «incidono nella sfera delle attribuzioni del pubblico ministero, quali a lui riconosciute dalla Carta costituzionale, e violano gli articoli 13, 101, secondo comma, 104, 108 e 112 di tale Carta, sia sotto l'aspetto di interferenze e condizionamenti frapposti all'indipendenza ed autonomia della magistratura e all'esercizio dell'attività giudiziaria, sia sotto quello della violazione di norme primarie, come quelle delle preleggi, dell'Ordinamento giudiziario, per le quali è fatta espressa riserva di legge dall'articolo 108 della Costituzione, e del codice processuale penale, alcuni articoli del quale sono stati modificati o derogati da tale regolamento».

Per tali ragioni, il ricorrente sostiene che, nella specie, legittimato a denunciare il conflitto sia proprio il pubblico ministero, organo competente, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, a dichiarare la volontà del potere cui appartiene.

In ordine alle considerazioni svolte da questa Corte nell'ordinanza n. 16 del 1979, si osserva che proprio successive pronunzie della Corte stessa e gli approfonditi rilievi di qualificata dottrina autorizzano a ritenere fondatamente che ormai la legittimazione a sollevare conflitto, in una riconsiderazione dell'indirizzo assunto, possa e debba essere riconosciuta anche al rappresentante del pubblico ministero, quantomeno ove vengano denunciate violazioni degli artt. 112 o 108 della Costituzione.

D'altronde, l'attività del pubblico ministero si presenta, sotto molteplici aspetti, con caratteri squisitamente propri, autonomi e decisori, né può essere tralasciato che, proprio secondo la Corte costituzionale, anche il pubblico ministero è una «autorità giudiziaria» e che la funzione requirente è ricompresa tra le attribuzioni riferibili al potere giudiziario.

1.3. — Ciò posto, il ricorrente rileva che le disposizioni dell'art. 2 (nonché dell'art. 4) del regolamento prevedono e prescrivono:

- 1) l'indicazione dei principali fatti criminosi sui quali il soggetto proposto sta rendendo le dichiarazioni e i motivi per i quali esse sono ritenute attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio;
- 2) la precisazione circa la risultanza di «elementi che confermano l'attendibilità delle dichiarazioni acquisite»;
- 3) l'allegazione alla proposta del verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione, con l'indicazione tra l'altro, quantomeno sommaria, dei dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggiore gravità ed allarmé sociale di cui è a conoscenza il collaboratore, oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori;
- 4) per le ipotesi di dichiarante non indagato, il verbale di informazioni ai fini delle indagini.

Tali disposizioni — ad avviso del ricorrente — appaiono violare l'art. 112 della Costituzione, in relazione agli artt. 73 e 74 dell'Ordinamento giudiziario (ove si riconosce che il pubblico ministero «promuove la repressione dei reati») ed agli artt. 358 e 326 del codice processuale penale.

Se il pubblico ministero può raccogliere le dichiarazioni rese dalla persona sottoposta ad indagini, dall'imputato o dal collaborante non imputato o indagato solo con le formalità previste dal codice di procedura penale, la sua attività è finalizzata alle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale; è di tutta evidenza, allora, che imporre al pubblico ministero di raccogliere dichiarazioni a fini diversi e di portarle a conoscenza di un organo amministrativo appare lesivo delle sue attribuzioni ed in aperta violazione dell'art. 112 della Costituzione.

Peraltro, quanto alla indicazione dei «motivi per i quali» le dichiarazioni «sono ritenute attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio», è una valutazione esclusiva del pubblico ministero ed attinente esclusivamente all'attività giudiziaria, per cui non è suscettibile di spiegazioni all'organo amministrativo, che, dal canto suo, deve solo stabilire le misure di protezione e di assistenza, i criteri di formulazione del programma e le sue modalità di attuazione, e non giudicare se il collaboratore sia attendibile e quale importanza abbia per le indagini o per il giudizio.

Inoltre, prosegue il ricorrente, la prescritta trasmissione di copia del verbale di dichiarazioni preliminari alla commissione si traduce in una indebita compressione della potestà del pubblico ministero di disporre la segregazione di atti di indagine. Né appare possibile superare tale profilo di contrasto, ritenendo che il presupposto dell'esercizio del potere di cui al comma 3, lettera a), dell'art. 329 del codice di procedura penale (la ritenuta necessità per la prosecuzione delle indagini) coincida con quello della riserva di trasmissione (le specifiche ed eccezionali esigenze di inopportunità) di cui alla prima parte del comma 2 dell'art. 2 in esame: e ciò sia in ragione della obiettiva diversità semantica delle formule normative, sia in considerazione della diversità di efficacia temporale dell'esercizio dell'uno e dell'altro potere del pubblico ministero, sia, infine, perché la norma di cui al comma 4 dell'art. 2 esige che in ogni caso la proposta menzioni il contenuto del verbale di dichiarazioni preliminari.

Altri motivi di conflitto sorgono dal comma 3 dell'art. 1 circa l'utilizzazione da parte della commissione degli atti e delle informazioni trasmessi ex art. 118 del codice di procedura penale: utilizzazione ottenuta violando tale norma, che prevede la trasmissione da parte dell'autorità giudiziaria al Ministro dell'interno, e non alla commissione, che ottiene così gli atti e le informazioni per via trasversa.

In definitiva, conclude sul punto il ricorrente, nel sistema stabilito dal regolamento avviene non solo che la commissione (ed il Capo della polizia nel caso di cui all'art. 4) può utilizzare atti e informazioni trasmessi dall'autorità giudiziaria ex art. 118 del codice di procedura penale, ma che essa ha il diritto di ricevere il «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» o il «verbale di informazioni ai fini delle indagini»: questa disciplina (e la conseguente utilizzazione che dei verbali potrà fare detta commissione) convince ancor più che l'obbligo imposto in questo modo al pubblico ministero e non finalizzato all'esercizio dell'azione penale viola l'art. 112 della Costituzione.

1.4. — Relativamente agli artt. 1, 3 e 4 del decreto ministeriale, l'invasione della sfera di attribuzione appare questa volta correlarsi — prosegue il ricorrente — al potere e alle prerogative previste dall'art. 108 della Costituzione, in relazione agli artt. 70, 70-bis e 76-bis dell'Ordinamento giudiziario, con riferimento all'art. 371-bis del codice di procedura penale.

Attribuendo la formulazione di un parere al procuratore nazionale antimafia nell'iter per l'approvazione del programma di protezione si incide sulle leggi di Ordinamento giudiziario richiamate espressamente nella norma costituzionale, atteso che il predetto art. 371-bis, tra le funzioni ed i poteri del procuratore nazionale, non prevede assolutamente tal genere di pareri.

Deve, anzi, ritenersi, ad avviso del ricorrente, che il parere introdotto dal regolamento non era proprio voluto dalla legge, come è dimostrato, a contrario, dal fatto che in altri casi il legislatore è intervenuto (cfr. art. 13-bis della legge 15 marzo 1991, n. 82).

1.5. — Anche l'art. 5 del regolamento incorrerebbe in censure dello stesso tipo di quelle precedenti, questa volta riferenti attribuzioni riservate al pubblico ministero dagli artt. 101 e 104 della Costituzione.

Nel prevedere le ipotesi che possono giustificare o imporre la revoca del programma e l'iter procedimentale da seguire, specifica l'art. 5, comma 4, che, nella valutazione sull'attualità e sulla gravità del pericolo, la commissione tiene conto del tempo trascorso dall'inizio della collaborazione oltre che della fase e del grado in cui si trovano i procedimenti penali nei quali le dichiarazioni sono state rese, e che la valutazione delle dichiarazioni deve essere svolta con riferimento alla loro utilizzabilità nei giudizi e tenendo conto delle indicazioni offerte dalle autorità giudiziarie competenti in ordine alle verifiche compiute sulla attendibilità delle dichiarazioni medesime.

Ad avviso del ricorrente, quest'ultima disciplina sovrappone valutazioni attinenti al pericolo incombente sul collaboratore di giustizia e valutazioni attinenti alla utilizzazione processuale delle sue dichiarazioni, le prime sole rientranti nella competenza della commissione, come definita dalla legge, e in violazione delle norme costituzionali ricordate.

1.6. — Infine — conclude il ricorrente —, in ordine all'art. 8 del regolamento, nell'ambito del procedimento per l'applicazione della custodia extracarceraria, da un lato attraverso l'intervento del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria con il suo parere e dall'altro attraverso l'obbligo di costante rivalutazione delle condizioni eccezionali di sicurezza che determinarono la detenzione extracarceraria, appaiono interferenze con i poteri dell'autorità giudiziaria in tema di libertà personale, garantiti dall'art. 13 della Costituzione.

2. — Con ordinanza n. 216 del 1995, questa Corte, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, ha dichiarato ammissibile il ricorso nei confronti del Governo della Repubblica. Il ricorso, unitamente all'indicata ordinanza, è stato poi notificato a cura del ricorrente, nel termine assegnato, al Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

3. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, infondato.

Il ricorso è inammissibile, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, in quanto questa Corte avrebbe correttamente riconosciuto la legittimazione a proporre conflitti di attribuzione soltanto agli organi giurisdizionali e mai agli organi del pubblico ministero, che non sono chiamati a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono (è citata l'ordinanza n. 17 *recte*, 16 del 1979).

Nel merito il ricorso sarebbe infondato, poiché il decreto impugnato è stato emanato in attuazione di una legge che il ricorrente non contesta e alla quale è anch'egli sottoposto; né si comprende, conclude l'Avvocatura dello Stato, come il potere esecutivo avrebbe potuto altrimenti attuare la collaborazione che la legge impone al pubblico ministero, se non ponendo a carico di quest'ultimo l'obbligo di mettere in grado l'autorità preposta al programma di protezione di accertare l'entità del rischio, comunicando ad essa tutte le notizie necessarie.

4.1. — Ha depositato memoria il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli.

La difesa del ricorrente rileva, in primo luogo, che, come già questa Corte ha riconosciuto nell'ord. n. 216 del 1995, sussistono senza dubbio i requisiti soggettivi ed oggettivi del conflitto.

Quanto ai primi, si osserva, da un lato, che la legittimazione a sollevare conflitti è stata riconosciuta al pubblico ministero con le sentenze nn. 462, 463 e 464 del 1993 e che, nella fattispecie, tale legittimazione spetta al procuratore della Repubblica presso il tribunale, ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82; dall'altro, che il legittimato passivo è stato giustamente individuato — con la predetta ordinanza n. 216/1995 — nel Governo della Repubblica, sia perché il ricorrente ha effettivamente inteso dolersi delle illegittime interferenze nell'attività giudiziaria da parte del potere esecutivo nel suo complesso, per cui la Corte si è limitata ad interpretare in tal senso il ricorso, sia in quanto, secondo la più autorevole dottrina, il compito di stabilire l'organo cui il ricorso va notificato spetta allo stesso giudice costituzionale, in conformità, del resto, ai principi di economia processuale e di salvaguardia degli atti processuali, nonché alla lettera e allo spirito delle norme in materia dettate dalla legge n. 87 del 1953.

In ordine, poi, ai requisiti oggettivi del conflitto, non vi è dubbio — prosegue il ricorrente — che le attribuzioni di cui si lamenta la lesione sono conferite al pubblico ministero direttamente dalla Costituzione; inoltre, quanto alla idoneità dell'atto impugnato ad essere oggetto di conflitto, la natura normativa dello stesso non può essere di alcun ostacolo, dato che nei conflitti tra poteri un atto può addirittura mancare.

Per quanto riguarda, infine, l'interesse a ricorrere, è indubbio — prosegue la difesa del ricorrente — che esso sia concreto e immediato. Il conflitto in epigrafe non rientra certamente fra quelli meramente astratti ed ipotetici, che la giurisprudenza costituzionale ritiene inammissibili: la stessa presenza di un atto che si assume lesivo delle attribuzioni del ricorrente esclude la natura meramente preventiva del conflitto, che certo non mira a fare della Corte costituzionale un «organo di consulenza», quale indubbiamente non può essere.

Il presente conflitto non è preventivo neppure nel diverso e più debole senso di conflitto in cui una delle parti ricorre alla Corte in seguito a un atto dell'altra che non sia immediatamente lesivo delle sue attribuzioni, ma solo affermativo di competenza, dal cui esercizio tali attribuzioni potrebbero essere lese. Infatti il conflitto in esame origina da un atto che determina un immediato pregiudizio per le attribuzioni costituzionalmente garantite al pubblico ministero; né potrebbe argomentarsi in contrario dalla natura normativa dell'atto impugnato.

Neanche, infine, avrebbe senso affermare che nei confronti d'un atto amministrativo illegittimo il ricorrente potrebbe limitarsi a disapplicarlo, salvaguardando per ciò solo le proprie attribuzioni, in quanto la disapplicazione dell'atto impugnato (qualora ammissibile) non potrebbe assolutamente equivalere alla salvezza della sfera costituzionalmente riservata al pubblico ministero, che solo dalla (pur parziale) rimozione in radice dell'atto impugnato potrebbe essere ripristinata nella sua originaria integrità.

4.2. — Passando al merito della controversia, e muovendo anzitutto dagli artt. 2 e 4 del decreto impugnato, il ricorrente premette un necessario raffronto tra il disegno legislativo in ordine alla «protezione di coloro che collaborano con la giustizia» e la sua distorta ed illegittima «attuazione» amministrativa, dal quale emergerebbe la clamorosa collisione dell'impugnato decreto ministeriale con l'atto normativo primario dal quale pretende legittimazione: da un lato, infatti, nessuna delle indicazioni rese necessarie dall'art. 2, comma primo, del decreto è prevista dal decreto-legge n. 8 del 1991, né in alcuna misura è desumibile — ancorché implicitamente o indirettamente — da una qualche disposizione ivi contenuta; dall'altro, le disposizioni dell'art. 2, commi secondo e terzo, contengono previsioni evidentemente *ultra* ma anche *contra legem*, atteso che il contenuto della proposta e del parere è dalla legge stessa identificato con precisione, e senza che alcuno spazio di discrezionalità sia conferito all'amministrazione.

Ciò premesso, le ricordate previsioni regolamentari confliggono, ad avviso del ricorrente, con le disposizioni costituzionali che determinano posizione e attribuzioni del pubblico ministero.

In proposito si osserva che obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero sono due facce della stessa medaglia, tanto che — pur a negare l'applicabilità dell'art. 101, comma 2, della Costituzione ai magistrati del pubblico ministero — può ben dirsi che l'art. 112 sia quantomeno un vero e proprio «corollario» di quel che è l'art. 101, comma secondo, per i giudici, il quale esprime comunque il valore fondamentale dell'indipendenza della magistratura nel suo complesso.

La stretta connessione fra principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero impone, da un lato, di considerare come violazioni del primo tutti gli ostacoli che all'effettiva possibilità di esercitare l'azione penale vengono opposti, e dall'altro di considerare come attentati alla seconda tutte le violazioni del principio.

Il pubblico ministero — prosegue il ricorrente — esercita l'azione penale nelle forme indicate dal codice di procedura penale (e dalle leggi speciali). Nell'ambito della menzionata normativa, la raccolta delle prove da utilizzare in giudizio è finalizzata al solo scopo definito dall'art. 112 della Costituzione, e non può essere distorta al perseguimento di altra finalità.

Inoltre, imporre al pubblico ministero la comunicazione alla commissione dei motivi che l'hanno indotto a valutare attendibili ed importanti le dichiarazioni del proposto comporta un'illegittima interferenza nell'esercizio delle sue attribuzioni, anche qui «torcend» atti giudiziari ad un'impropria utilizzazione, e conferendo alla commissione un implicito sindacato su valutazioni riservate alla discrezionalità del magistrato procedente, essenziali per l'esercizio dell'azione penale confidatagli dalla Costituzione.

Analoga deviazione dalle finalità istituzionali è, poi, subita in seguito al principio della utilizzabilità da parte della commissione — prevista dall'art. 1, comma 3, del decreto — delle comunicazioni degli atti e delle informazioni processuali, effettuate dall'autorità giudiziaria al Ministro dell'interno ai sensi degli artt. 118 del codice di procedura penale; l-*quinquies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629; 102 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

Da ultimo, è radicalmente illegittimo che al pubblico ministero si imponga la rivelazione ad un organo amministrativo, se non addirittura politico-amministrativo, di atti e notizie raccolte nell'ambito del suo potere — costituzionalmente garantito — di esercitare l'azione penale, con violazione del segreto che ai sensi dell'art. 329 del codice di procedura penale grava sugli atti delle investigazioni, oltretutto nella misura che è ritenuta necessaria dallo stesso pubblico ministero. È del tutto evidente, infatti, che il segreto investigativo è strumentale all'efficace esercizio dell'azione penale, costituzionalmente riservata al pubblico ministero.

Ciò che si lamenta è pertanto la diretta violazione dell'art. 112 della Costituzione, che, imponendo al pubblico ministero di esercitare l'azione penale, non può non comportare il segreto investigativo (e anche lo stesso potere di ampliare la segretezza) le quante volte questo sia strumentale all'adempimento dei doveri costituzionali del pubblico ministero medesimo.

Sarebbe irragionevole opporre a ciò che gli atti della Commissione centrale e quelli ad essa trasmessi sono coperti dal segreto d'ufficio (art. 1, comma quinto, del decreto impugnato). È chiaro, infatti, che un pregiudizio per il principio del segreto investigativo e per il potere del pubblico ministero di modularne gli effetti si produce per il solo fatto della trasmissione ad un organo amministrativo della documentazione prevista dagli artt. 2 e 4 del decreto impugnato. Inoltre, la trasformazione del segreto investigativo in segreto d'ufficio è tutt'altro che irrilevante o «indolore», perché la disciplina del segreto investigativo e quella del segreto d'ufficio sono ben diverse, essendo l'opponibilità di quest'ultimo notevolmente attenuata.

Con il colpo di bacchetta magica di un decreto ministeriale — prosegue il ricorrente — si sono modificati natura e regime giuridico di atti delicatissimi, essenziali per il concreto esercizio delle attribuzioni conferite al pubblico ministero dall'art. 112 della Costituzione.

Va aggiunto che il rimedio della disapplicazione dell'atto impugnato non verrebbe affatto a reintegrare il ricorrente nel pieno dominio delle sue attribuzioni costituzionali. Disapplicare, infatti, significherebbe precludersi qualsiasi possibilità di ottenere dalla commissione l'ammissione del collaboratore al programma speciale di protezione, epperò in definitiva compromettere l'esercizio dell'azione penale.

Più in generale, infine — conclude sul punto il ricorrente —, gli artt. 2 e 4 del decreto impugnato ledono le attribuzioni costituzionali del pubblico ministero pel fatto stesso d'essere affetti dal vizio di violazione di legge. Invero, in virtù degli artt. 107, comma quarto, e 108, comma uno, della Costituzione (in una con gli artt. 104, comma 1, e 112), la disciplina relativa ai magistrati del pubblico ministero deve essere dettata con legge, mentre, nelle parti contestate, il regolamento impugnato risulta privo di qualunque base legislativa.

4.3. — Venendo, ora, alle previsioni regolamentari concernenti l'affidamento al procuratore nazionale antimafia del potere di rilasciare un parere sulla proposta di ammissione allo speciale programma di protezione [art. 3, cui si collegano gli artt. 1, comma primo, lett. b), e 4, comma secondo], è agevole constatare — prosegue la difesa del ricorrente — come anche qui ci si trovi di fronte ad una chiara violazione di legge, in quanto nel decreto-legge n. 8 del 1991 ogni riferimento a tal genere di parere è assente.

Di qui, pertanto, la violazione degli artt. 107, comma quarto, e 108 della Costituzione, che solo alla legge consentono di disciplinare gli atti e i poteri che possono incidere sull'indipendenza del pubblico ministero. Nella specie, tale incidenza si produce anzitutto perché il parere del procuratore nazionale antimafia presuppone l'utilizzazione di dati ottenuti per finalità ben diverse da quelle previste dal decreto; dati che invece — anche qui — finirebbero per essere (direttamente o indirettamente) «girati» all'organo amministrativo commissione. La lesione delle attribuzioni costituzionali del pubblico ministero, però, si produce anche perché il contenuto del parere del procuratore nazionale antimafia non concerne soltanto gli elementi utili per la formulazione del programma di protezione, ma riguarda anche la valutazione dei pericoli per l'incolumità del collaboratore, e addirittura la valutazione dell'importanza del contributo da questi offerto.

4.4. — Quanto all'art. 5 del decreto ministeriale n. 687 del 1994, attinente ai presupposti ed alla procedura della revoca del programma di protezione, l'impugnata disposizione risulta illegittima *in parte qua* per l'interferenza ch'essa determina con la posizione costituzionale del pubblico ministero, cui si impone di compiere atti non funzionali all'attribuzione che costituzionalmente gli spetta, anche — eventualmente — in violazione del segreto che copre la fase delle investigazioni.

4.5. — In ordine, infine, conclude il ricorrente, all'art. 8 del decreto ministeriale n. 687 del 1994, sussistono i medesimi vizi già precedentemente evidenziati, cui si aggiunge la violazione dell'art. 13 della Costituzione, nella parte in cui si sottraggono all'autorità giudiziaria provvedimenti comunque incidenti sulla libertà personale.

5. — Ha depositato memoria aggiuntiva anche il Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo nelle conclusioni già formulate.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato eccepisce innanzitutto tre profili di inammissibilità del conflitto:

a) inesistenza di un conflitto di attribuzioni, in quanto non sarebbe sufficiente, affinché sia configurabile un contrasto concreto ed attuale, la posizione della norma, essendo invece necessario che essa sia in concreto applicata da uno dei poteri in conflitto e che a tale applicazione resista e si opponga il potere che si ritiene lesa: nel caso di specie, sarebbe stato necessario che il ricorrente avesse chiesto l'applicazione di un programma di protezione e tale programma fosse stato negato per mancanza di uno degli atti che, secondo le norme regolamentari, devono essere allegati alla proposta;

b) difetto di legittimazione dell'organo, in quanto il pubblico ministero, pur appartenendo al potere giudiziario, non ne dichiara la volontà e, comunque, il procuratore della Repubblica fa parte di un ufficio gerarchicamente strutturato ed organizzato il cui organo di vertice è rappresentato dal procuratore generale della Repubblica;

c) difetto di interesse, poiché il procuratore della Repubblica ben potrebbe ricorrere alla disapplicazione dell'atto impugnato.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato insiste nel sostenere che il ricorrente non prende in alcuna considerazione la fondamentale circostanza che è la normativa primaria e non il regolamento ad attribuire all'autorità giudiziaria un mero potere di proposta o di parere ed a prevedere, all'inverso, che spetti all'autorità amministrativa il ben più ampio potere di adottare, modificare e revocare il programma di protezione, modellandolo con riferimento a tipo, qualità e rilevanza del contributo offerto.

Proprio con riguardo alle disposizioni della normativa primaria si è fin dall'inizio sostenuto che, nel procedimento di protezione, il ruolo del procuratore della Repubblica è limitato a quello di sponsor proprio per evitare che il suo diretto interesse alla «collaborazione» possa portarlo ad enfatizzarne l'importanza, impedendo di conseguenza una sua corretta analisi e comparazione rispetto agli altri casi: analisi e comparazione che spettano, invece ed esclusivamente, alla commissione proprio per conseguire un'omogeneità nei criteri di valutazione e di deliberazione.

D'altronde, se fosse vero che la commissione ha solo funzioni «notarili» e che, debordando da esse, finisce inevitabilmente — come sembra ritenere il ricorrente — per «comprimere in modo illegittimo» i poteri della autorità giudiziaria, non si comprenderebbe neppure il motivo per il quale l'art. 11, comma 3, della legge n. 82 del 1991 impone al procuratore della Repubblica di riferire specificamente alla commissione il contributo offerto o che può essere offerto dall'interessato o dal suo prossimo congiunto per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio penale.

Le disposizioni della legge n. 82 del 1991 — prosegue l'Avvocatura dello Stato — affidano alla commissione centrale di protezione istituita presso il Ministero dell'interno il compito di definire ed applicare ai singoli collaboratori uno speciale e individualizzato programma di tutela e assistenza che tenga luogo delle misure ordinarie di tutela in tutti i casi in cui risulta che queste sono inadeguate. Rientra dunque nella logica delle cose il conseguente potere della commissione di pervenire alla delibera e alla individuazione dei suoi contenuti solo dopo aver avuto la possibilità di acquisire ogni dato e ogni utile notizia, svolgendo di fatto un'attività istruttoria che la legge non disciplina, ma che prevede come indispensabile laddove (v. art. 10, comma secondo) stabilisce che, per lo svolgimento dei suoi «compiti istruttori», la commissione si avvale dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia.

Se lette nell'ottica fin qui delineata, le disposizioni del regolamento non intaccano allora la sfera delle attribuzioni del pubblico ministero né interferiscono sulla attività procedimentale: servono solo a «dimensionare» il collaboratore ai fini della scelta relativa all'opportunità di sottoporlo a programma di protezione e di «individualizzare» quest'ultimo tenendo conto dello spessore della collaborazione, del pericolo che a questo consegue, della provenienza del pericolo stesso.

Da ciò deriva l'infondatezza delle singole censure mosse dal ricorrente.

Per quanto riguarda, in particolare, il «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» (o, se si tratta di meri testimoni del fatto mafioso, il «verbale di informazioni ai fini delle indagini») che il procuratore della Repubblica è tenuto a trasmettere alla commissione in una con la proposta, deve contestarsi — ad avviso dell'Avvocatura — la correttezza del rilievo, contenuto nel ricorso, secondo il quale la previsione della «dichiarazione di intenti» determina una violazione del segreto investigativo.

Se la commissione è dotata di poteri istruttori e se questi vanno attivati nell'immediatezza per evidenti fini tutori e di assistenza, è fin troppo scontata la deduzione che esiste nella specie una deroga generalizzata alle norme sul segreto previste dal codice di rito e che tale deroga risponde a finalità di cooperazione istituzionale.

Sta di fatto, comunque, che gli atti dei quali è prevista la trasmissione alla commissione non sono generalmente coperti dal segreto investigativo perché già a conoscenza dell'imputato-collaboratore e perciò suscettibili di esser rilasciati in copia a chi vi abbia interesse (artt. 329 e 116 del codice di procedura penale).

Con riferimento specifico poi alla cosiddetta dichiarazione di intenti, i rilievi in tema di segreto sono ancor meno condivisibili: i verbali contenenti tale dichiarazione non possono infatti considerarsi atti del procedimento penale. Sono invece atti a questo estranei essendo finalizzati, viceversa ed esclusivamente, a regolamentare le modalità applicative della previsione dell'art. 11, comma 3, della legge n. 82 del 1991. Di conseguenza, essi non fanno parte del fascicolo di indagine, pur essendo redatti con le forme (verbale) e le modalità (con o senza l'assistenza del difensore) previste per tutti gli atti del pubblico ministero per l'ovvio, ma ben diverso fine, di garantire sia il dichiarante sia l'autore dell'atto.

Ciò vuol dire, nella sostanza, che il regolamento non impone al procuratore della Repubblica di compiere un atto di indagine non previsto dalla legge, ma di compiere un atto a «valenza amministrativa», propedeutico e complementare rispetto al complessivo quadro valutativo che la commissione ha diritto di acquisire.

Considerato in diritto

1. — Il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro dell'interno e del Ministro di grazia e giustizia in relazione al decreto 24 novembre 1994, n. 687 (Regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione) — emanato dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro di grazia e giustizia —, chiedendo, in particolare, a questa Corte di annullare gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 8 del decreto medesimo per violazione degli artt. 13, 101, 104, 108 e 112 della Costituzione.

Le censure proposte dal ricorrente, come chiaramente emerge dalla lettura del ricorso, si articolano nei seguenti quattro gruppi distinti, per ciascuno dei quali — avente ad oggetto una o più disposizioni dell'atto impugnato — viene prospettata la lesione di differenti parametri costituzionali.

A) Il primo gruppo di censure investe i seguenti articoli del decreto:

art. 1, comma 3, il quale prevede che, quando è necessario al fine di prevenire gravi delitti che attentano alla vita o all'incolumità di coloro che collaborano con la giustizia, la commissione centrale di cui all'art. 10, comma 2, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, può utilizzare anche gli atti e le informazioni trasmessi dall'autorità giudiziaria a norma dell'art. 118 del codice di procedura penale, ovvero a norma dell'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, o dell'art. 102 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 39;

art. 2, nella parte in cui prevede che la proposta del procuratore della Repubblica di ammissione allo speciale programma di protezione (ovvero il parere dello stesso procuratore, quando la proposta è effettuata da altra autorità) deve contenere l'indicazione dei principali fatti criminosi sui quali il soggetto proposto sta rendendo le dichiarazioni e dei motivi per i quali esse sono ritenute attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio, ed altresì la precisazione circa la sussistenza di elementi che confermano l'attendibilità delle dichiarazioni acquisite (comma 1); nonché nella parte in cui dispone che alla proposta (o al parere) deve essere allegato, salvo che sussistano specifiche ed eccezionali esigenze che ne rendano inopportuna la immediata trasmissione (nel qual caso occorre comunque fare menzione del suo contenuto nella proposta), il «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» (contenente, fra l'altro, l'esposizione dei dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggiore gravità e allarme sociale di cui il soggetto è a conoscenza, oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori), ovvero, quando si tratti di soggetto estraneo a gruppi criminali e che assume, rispetto al fatto ovvero rispetto a fatti connessi o collegati, esclusivamente la qualità di persona offesa, testimone o persona informata sui fatti, il «verbale di informazioni ai fini delle indagini» (commi 2, 3 e 4);

art. 4, comma 2, nella parte in cui prevede che il capo della Polizia-direttore generale della pubblica sicurezza adotta, in casi di particolare urgenza che non consentono di attendere le deliberazioni della commissione centrale, le misure necessarie sulla base della proposta del procuratore della Repubblica o, quantomeno, di una dettagliata segnalazione (di contenuto semplificato, ma pure alla quale va allegato il verbale di cui all'art. 2, di cui altrimenti occorre riportare il contenuto o comunque attestare l'acquisizione).

In ordine alle norme indicate viene denunciata la violazione dell'art. 112 della Costituzione, il quale sancisce il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e costituisce, nel contempo, ad avviso del ricorrente, il parametro costituzionale da cui discende la garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero. La violazione è prospettata sotto vari profili: perché si impone al pubblico ministero una raccolta di dichiarazioni, finalizzata al perseguimento di uno scopo diverso dall'esercizio (obbligatorio) dell'azione penale, l'unico previsto in Costituzione, con deviazione, quindi, dell'attività d'indagine dalla sua funzione istituzionale; perché l'esercizio dell'azione penale subisce un'illegittima interferenza a seguito del conferimento alla commissione di un implicito sindacato su valutazioni riservate al magistrato e funzionali a tale esercizio; perché, infine, la normativa in esame comporta la violazione del segreto investigativo (nonché del potere di ampliare l'ambito della segretezza), il quale è strettamente strumentale all'efficace esercizio dell'azione penale, non assumendo d'altra parte alcun rilievo il fatto che gli atti pervenuti alla commissione centrale siano coperti dal segreto d'ufficio.

B) Il secondo gruppo di censure concerne gli artt. 1, comma primo, lettera b), 3 e 4 del decreto impugnato, in quanto prevedono, in determinati casi, l'acquisizione del parere del procuratore nazionale antimafia prima della formulazione dello speciale programma di protezione, o dell'adozione delle misure urgenti da parte del Capo della polizia.

È in questo caso denunciata la violazione dell'art. 108 della Costituzione — il quale riserva alla legge la materia dell'ordinamento giudiziario —, in quanto la formulazione di detto parere non è prevista da nessuna norma di legge, in particolare né dall'art. 371-bis del codice di procedura penale, né dal decreto-legge n. 8 del 1991, convertito dalla legge n. 82 del 1991, da cui trae origine il regolamento in esame.

C) La terza censura riguarda l'art. 5, comma 4, del decreto, nella parte in cui prevede che la commissione, nel valutare l'attualità e gravità del pericolo ai fini dell'eventuale modifica o revoca del programma di protezione, deve, fra l'altro, valutare le dichiarazioni anche con riferimento alla loro utilizzabilità nei giudizi e tenendo conto delle indicazioni offerte dalle autorità giudiziarie competenti in ordine alle verifiche compiute sulla attendibilità delle dichiarazioni medesime.

Ad avviso del ricorrente, detta disciplina, attribuendo alla commissione il potere di esprimere valutazioni attinenti alla utilizzazione processuale delle dichiarazioni del collaboratore, viola attribuzioni riservate al pubblico ministero dagli artt. 101 e 104 della Costituzione.

D) È, infine, oggetto di censura l'art. 8 del decreto — relativo alla custodia in luoghi diversi dagli istituti penitenziari —, nella parte in cui prevede, da un lato, il parere del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria in ordine all'attuale idoneità della custodia in istituto penitenziario a salvaguardare efficacemente ogni esigenza di sicurezza relativa al detenuto o all'internato, e, dall'altro, l'obbligo dell'autorità giudiziaria di rivalutare, almeno ogni tre mesi, la sussistenza dei gravi ed urgenti motivi di sicurezza che avevano imposto la custodia extracarceraria.

Vengono denunciate, in questo caso, interferenze con i poteri dell'autorità giudiziaria in tema di libertà personale, garantiti dall'art. 13 della Costituzione.

2.1. — Occorre preliminarmente verificare, in via definitiva, la sussistenza dei requisiti, indicati nell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, per l'ammissibilità del conflitto, già oggetto di un primo e sommario giudizio deliberativo conclusosi con l'ordinanza n. 216 del 1995.

2.2. — Come questa Corte ha già avuto modo di affermare (sentenze nn. 462, 463 e 464 del 1993), il pubblico ministero è indubbiamente legittimato a sollevare conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, in quanto — ai sensi dell'art. 112 della Costituzione — è il titolare diretto ed esclusivo dell'attività d'indagine finalizzata all'esercizio (obbligatorio) dell'azione penale: con riferimento allo svolgimento di detta funzione è stata, cioè, riconosciuta al pubblico ministero, organo non giurisdizionale, la competenza a dichiarare definitivamente la volontà del potere giudiziario cui appartiene, così come richiesto dal citato art. 37 della legge n. 87 del 1953.

Ne deriva che deve attribuirsi a detto organo la legittimazione a proporre conflitto esclusivamente quando agisce a difesa dell'integrità della competenza inerente all'esercizio dell'azione penale, competenza della quale è direttamente investito dalla citata norma costituzionale e in ordine alla quale è fornito di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere.

Va osservato, poi, in particolare, relativamente all'invocato art. 13 della Costituzione [v., sopra, punto I, lettera D)], che è pur vero che questa Corte ha riconosciuto al pubblico ministero la qualifica di autorità giudiziaria ai sensi di detta norma (cfr., da ultimo, sentenza n. 419 del 1994), ma con la importante precisazione che tale organo può sì disporre misure restrittive della libertà personale, soltanto però con carattere di provvisorietà, e cioè esclusivamente nell'ambito di un procedimento che, entro brevi termini, conduca necessariamente all'intervento di un giudice per l'adozione definitiva del provvedimento: tanto basta per ritenere la carenza di legittimazione del pubblico ministero a sollevare conflitti con riferimento alle attribuzioni di cui all'art. 13 della Costituzione.

Per quanto concerne, inoltre, le censure sopra indicate alle lettere B) e C) — premesso che occorre ribadire che esse, così come quella di cui alla lettera D), sono prospettate nel ricorso in modo del tutto distinto dalla prima e tra di loro —, va rilevato, da un lato, che, poiché la garanzia costituzionale dell'indipendenza del pubblico ministero ha la sua sede propria nell'art. 112, non è invocabile, quale base idonea ad instaurare un conflitto di attribuzione, l'art. 101, secondo comma, della Costituzione; dall'altro, relativamente ai richiamati artt. 104 e 108 della Costituzione, che non è neppure dedotto nel ricorso come la loro asserita violazione ridondi in lesione delle competenze di cui al citato art. 112 della Carta.

Ne consegue, in definitiva, che deve riconoscersi la sussistenza, nel caso in esame, della legittimazione attiva del ricorrente esclusivamente in relazione alle censure concernenti gli artt. 1, comma terzo, 2, commi primo, secondo, terzo e quarto, e 4, comma secondo, del decreto impugnato, come specificate nella lettera A) del punto 1, soltanto in ordine alle quali viene denunciata la lesione delle attribuzioni di cui all'art. 112 della Costituzione.

Né ha fondamento, al riguardo, l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui la legittimazione processuale spetterebbe, in ogni caso, al procuratore generale presso la Corte d'appello, organo di vertice dell'ufficio, dotato del potere di avvocazione ai sensi degli artt. 412 e 413 del codice di procedura penale: da un lato, infatti, la normativa censurata ha come destinatari i procuratori della Repubblica; dall'altro, come già ritenuto da questa Corte in precedenti occasioni (cfr. le citate sentenze nn. 462 e 463 del 1993), il potere di avvocazione attribuito al procuratore generale presso la Corte d'appello, costituendo soltanto uno strumento di garanzia contro l'inerzia del pubblico ministero, non ha alcuna incidenza attuale sulla legittimazione processuale in relazione alle attribuzioni-oggetto del presente conflitto.

Deve, invece, per i motivi su esposti, dichiararsi inammissibile il conflitto sollevato dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli in ordine agli artt. 1, comma primo, lettera b), 3, 4, 5, comma quarto, e 8 del decreto n. 687 del 24 novembre 1994 per violazione degli artt. 13, 101, 104 e 108 della Costituzione.

2.3. — Per quanto concerne la legittimazione a resistere nel presente giudizio, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte le attribuzioni dei singoli ministri non assumono — di regola — uno specifico rilievo costituzionale nei rapporti con la magistratura (se non nel caso delle competenze direttamente ed esclusivamente conferite al Ministro di grazia e giustizia dagli artt. 107, secondo comma, e 110 della Costituzione), in quanto il potere esecutivo non costituisce un potere «diffuso», bensì si risolve, sotto il profilo che qui interessa, nell'intero Governo, abilitato a prendere parte ai conflitti tra i poteri dello Stato in base alla configurazione dell'organo stabilita nel primo comma dell'art. 95 della Costituzione (cfr. sentenze nn. 383 del 1993, 379 del 1992, 150 del 1981; ordinanze nn. 38 del 1986, 123 del 1979).

Tuttavia, la circostanza che il ricorrente abbia indicato in primo luogo nel Ministro dell'interno il soggetto nei cui confronti il conflitto veniva proposto non può costituire ostacolo all'ammissibilità del conflitto medesimo per carenza di legittimazione passiva dell'organo anzidetto. Deve, infatti, ritenersi che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 (secondo cui «Se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati»), spetta a questa Corte, al di là della formale indicazione del ricorrente, l'identificazione dell'«organo interessato» cui l'atto asseritamente invasivo va imputato ed al quale, quindi, il ricorso deve essere notificato, non esistendo, nei giudizi in esame, alcuna forma di *vocatio in ius*.

Pertanto, nella fattispecie, come già affermato nell'ordinanza n. 216 del 1995, l'organo legittimato a resistere va individuato nel Governo della Repubblica, al quale l'atto impugnato è da ritenersi imputabile [cfr. art. 5, comma secondo, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400].

Deve, poi, essere ribadita l'esclusione della legittimazione passiva del Ministro di grazia e giustizia: nella fattispecie, infatti, poiché il decreto è stato emanato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, l'intervento di quest'ultimo si è inserito nella fase preparatoria del provvedimento (alla quale tipicamente attiene l'attività di concerto), con la conseguenza che la titolarità dell'atto va attribuita, almeno sotto il profilo che qui interessa, al Ministro dell'interno.

2.4. — Sotto il profilo oggettivo non c'è dubbio che ricorrano i requisiti previsti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953, secondo cui sono risolti da questa Corte i conflitti tra poteri dello Stato insorti «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali»: nei limiti, infatti, in cui il conflitto ha superato lo scrutinio di ammissibilità sotto il profilo dei requisiti soggettivi, è lamentata nella fattispecie la lesione delle attribuzioni conferite al pubblico ministero dall'art. 112 della Costituzione ad opera di un atto imputabile al Governo della Repubblica (art. 95 della Costituzione).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato due eccezioni di inammissibilità, entrambe attinenti al profilo della sussistenza di una oggettiva situazione di conflitto.

Questo sarebbe, in primo luogo, inesistente per carenza dei requisiti dell'attualità e della concretezza, in quanto non sarebbe sufficiente la semplice vigenza della norma regolamentare asseritamente invasiva, essendo invece necessario che la stessa sia in concreto applicata da uno dei poteri in conflitto e che a tale applicazione si opponga il potere che si ritiene lesa: nella specie, sarebbe stato necessario che il ricorrente avesse chiesto l'applicazione di un programma di protezione in relazione ad uno specifico soggetto e che il programma fosse stato negato per mancanza di uno degli elementi prescritti dalle norme impugnate.

L'eccezione non può essere condivisa.

Ai fini dell'ammissibilità dei conflitti di attribuzione quel che è richiesto è l'interesse ad agire, la cui sussistenza è necessaria e sufficiente a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità, non potendo la Corte essere adita a scopo meramente consultivo, per pronunciarsi, cioè, su astratte formulazioni di ipotesi (cfr. sentenza n. 164 del 1963, sia pur relativa ad un conflitto tra enti). Ciò premesso, deve ritenersi che tale requisito nella fattispecie sia già pienamente presente: non può, infatti, negarsi che l'emanazione di un atto normativo quale quello in esame — per sua natura generale ed astratto —, in quanto prevede obblighi immediati e diretti a carico dei procuratori della Repubblica, integri di per sé indubbiamente un comportamento idoneo a far insorgere nel ricorrente l'interesse alla eliminazione del pregiudizio che, a suo avviso, ne deriva alle proprie attribuzioni costituzionali; e ciò senza che occorra attendere il concreto esercizio delle medesime in relazione ad un caso specifico (quasi a voler applicare anche nei giudizi sui conflitti il requisito della «rilevanza» tipico dei giudizi incidentali), condizione non richiesta dall'ordinamento per l'insorgere di un conflitto di attribuzione.

In secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato eccepisce il difetto di interesse del ricorrente, ben potendo, a suo avviso, questi esercitare il potere di disapplicazione dell'atto impugnato ritenuto illegittimo.

Anche questa eccezione deve essere rigettata.

Come esattamente osserva la difesa del ricorrente, infatti, pur ammettendo in ipotesi che al pubblico ministero spetti detto potere, è decisivo rilevare che il suo eventuale esercizio non sarebbe comunque idoneo a far venir meno l'interesse del ricorrente all'annullamento dell'atto impugnato, da cui soltanto conseguirebbe la piena ed effettiva reintegrazione della propria sfera di attribuzioni assertivamente lesa; e questo a prescindere dall'ulteriore considerazione che la disapplicazione, nella fattispecie, si rivelerebbe del tutto inutile — ed anzi a sua volta pregiudizievole —, in quanto precluderebbe in radice l'ammissione ai programmi di protezione.

3. — Ai fini dell'esame, nel merito, delle censure in ordine alle quali il conflitto è stato ritenuto ammissibile, occorre premettere alcune brevi considerazioni sulla disciplina legislativa da cui trae origine il regolamento impugnato.

Nel quadro di un'ampia serie di interventi operati dal legislatore, soprattutto a partire dal 1991, in favore dei cosiddetti collaboratori di giustizia, con gli artt. 9 e seguenti del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento un complesso organico di norme in tema di protezione dei collaboratori medesimi, ritenuta ormai un'esigenza urgente ed indilazionabile.

In sintesi, e per quanto interessa ai fini della decisione, dopo aver individuato, all'art. 9, i soggetti da proteggere nelle «persone esposte a grave e attuale pericolo per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio», relativamente ai delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza (art. 380 del codice di procedura penale), — nonché nei loro prossimi congiunti, nei conviventi e in quanti altri sono esposti a tale pericolo a causa delle relazioni intrattenute con le persone suddette —, il legislatore ha stabilito, all'art. 10, che, in caso di inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili dalle autorità competenti e qualora il pericolo derivi dagli elementi forniti o che i soggetti possono fornire per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio, «può essere definito uno speciale programma di protezione, comprendente, se necessario, anche misure di assistenza». La definizione e l'applicazione di tale programma sono affidati ad una commissione centrale presieduta da un Sottosegretario di Stato e composta da due magistrati con particolare esperienza nella trattazione di processi per fatti di criminalità organizzata e da cinque funzionari e ufficiali esperti nel settore; mentre l'individuazione delle misure di protezione e di assistenza, nonché dei criteri di formulazione del programma e delle modalità di attuazione, è demandata ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sentiti il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica e la commissione centrale anzidetta.

Ai sensi del successivo art. 11, l'ammissione allo speciale programma di protezione, i contenuti e la durata dello stesso, vanno «valutati in rapporto al rischio per l'incolumità del soggetto a causa delle dichiarazioni rese o che egli può rendere» e sono «deliberati di volta in volta dalla commissione di cui all'art. 10, su proposta motivata del procuratore della Repubblica» (ovvero, previo parere favorevole di questi, di altre autorità); «la proposta deve contenere le notizie e gli elementi concernenti la gravità e l'attualità del pericolo cui le persone sono o possono essere esposte per effetto della loro scelta di collaborare con la giustizia»; il parere (o la proposta, di cui non si fa menzione nella norma per un mero

errore di coordinamento in sede di conversione del decreto) «deve fare riferimento specifico all'importanza del contributo offerto o che può essere offerto dall'interessato o dal suo prossimo congiunto per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio penale». È anche previsto che «in casi di particolare urgenza, le misure necessarie sono adottate dal Capo della polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, il quale ne informa il Ministro».

Dall'esame delle citate disposizioni risulta che il legislatore ha inteso affidare — anche sulla base di modelli stranieri — ad un organismo collegiale centralizzato il processo decisionale di ammissione ai programmi di protezione, sia allo scopo di sottrarre agli organi giudiziari compiti estranei alle loro funzioni, dei quali di fatto si erano assunti l'onere, sia evidentemente — e soprattutto — al fine di assicurare omogeneità di criteri ed uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale in ordine all'ammissione e alla determinazione dei contenuti dei programmi medesimi, tenendo anche conto delle risorse disponibili in rapporto all'elevato onere di mezzi e di spese che solitamente tali misure comportano. Per l'esercizio del proprio potere decisionale, spetta alla commissione centrale la funzione essenziale di stabilire, con discrezionale valutazione, l'entità del pericolo cui il soggetto è esposto — commisurata ai vari elementi previsti dalla legge e soprattutto all'importanza, allo «spessore» della collaborazione —, il cui apprezzamento è determinante ai fini dell'ammissione al programma e della sua individualizzazione, chiaramente prescritta dalla legge e funzionale alla migliore efficacia della protezione.

Ciò posto, non c'è dubbio che la creazione di detto organismo sia diretta a soddisfare esigenze di razionalizzazione largamente avvertite e rispondenti, sotto alcuni aspetti, anche ad interessi generali di rilievo costituzionale. Ne deriva che i rapporti tra la commissione centrale e le autorità giudiziarie devono essere inseriti, e devono quindi svolgersi, in linea generale, in un quadro di cooperazione istituzionale, allo scopo comune di una più razionale protezione dei collaboratori di giustizia e, quindi, in definitiva, di una più efficace azione contro le organizzazioni criminali.

4. — Passando all'esame delle singole censure formulate dal ricorrente, si rivela in primo luogo non fondata quella concernente l'art. 1, comma terzo, del regolamento n. 687, ai sensi del quale la commissione centrale, quando è necessario al fine di prevenire attentati alla vita o all'incolumità dei collaboratori di giustizia, può utilizzare atti e informazioni trasmessi dall'autorità giudiziaria al Ministro dell'interno in base alla normativa vigente.

Premesso che, ove l'autorità giudiziaria ritenga di non poter derogare al segreto investigativo, la richiesta di trasmissione di detti atti o informazioni può essere rigettata (art. 118 del codice di procedura penale), ovvero la trasmissione può essere procrastinata per il tempo strettamente necessario (art. 1-*quinquies* del decreto-legge n. 629 del 1982, convertito dalla legge n. 726 del 1982, e 102 del d.P.R. n. 309 del 1990), non si vede come la semplice attribuzione della facoltà di utilizzare tali atti o informazioni — già trasmessi al Ministro dell'interno e in ordine ai quali, quindi, si è ritenuto che non sussistessero particolari esigenze di tutela del segreto investigativo — ad un organo quale quello in esame e per le finalità di prevenzione suddette possa, di per sé, costituire violazione dell'invocato art. 112 della Costituzione.

5.1. — Le censure relative agli artt. 2 e 4 del decreto in esame vanno esaminate congiuntamente (così come, del resto, sono prospettate), in quanto la seconda delle norme citate — relativa al potere del Capo della polizia di adottare misure di protezione in via di urgenza, in attesa delle deliberazioni della commissione — rinvia, come s'è visto sopra, all'art. 2 in ordine ai contenuti della proposta del procuratore della Repubblica e stabilisce, inoltre, una disciplina analoga anche in ordine al verbale di informazioni preliminari alla collaborazione nel caso in cui la proposta sia sostituita da una semplice segnalazione.

In ordine al comma primo dell'art. 2 la censura del ricorrente si incentra essenzialmente sulla previsione secondo cui nella proposta del procuratore (ovvero nel parere quando la proposta è di altra autorità), oltre alla indicazione dei principali fatti criminosi su cui il soggetto sta rendendo le dichiarazioni, occorre precisare i motivi per i quali esse sono ritenute attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio, nonché l'eventuale esistenza di elementi che confermano detta attendibilità.

La censura non è fondata.

Occorre premettere che la norma in esame non impone al procuratore della Repubblica di raccogliere determinate dichiarazioni dal soggetto proposto e nemmeno di trasmettere copie di atti o di verbali; essa si limita a stabilire il contenuto della motivazione in base alla quale il procuratore intende formulare la proposta di ammissione al programma di protezione (ovvero esprimere il parere sulla proposta altrui).

Orbene, deve escludersi che tale disciplina violi l'art. 112 della Costituzione sotto alcuno dei profili prospettati nel corso.

Va anche qui ribadito che l'obbligatorietà dell'azione penale, punto di convergenza di un complesso di principi del sistema costituzionale, costituisce la fonte essenziale della garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero (cfr. sentenze nn. 88 del 1991 e 84 del 1979).

Tuttavia, tale principio non comporta che debba ritenersi in assoluto preclusa né l'attribuzione al pubblico ministero di compiti e funzioni non strettamente «d'indagine», cioè non direttamente finalizzati all'esercizio dell'azione penale, né l'utilizzazione dei risultati dell'attività investigativa per scopi ulteriori rispetto a quelli tipici della funzione requirente e degni di tutela, a meno che non si dimostri che tali previsioni costituiscano in concreto un intralcio serio e ingiustificato allo sviluppo delle indagini.

Nella fattispecie, le disposizioni censurate appaiono dirette a far sì che la commissione centrale possa esercitare nel modo migliore le proprie funzioni, sia cioè dotata di tutti gli elementi utili per essere posta in grado di compiere le valutazioni che le competono e, quindi, di adottare le conseguenti decisioni in maniera ponderata e consapevole. E non c'è dubbio che a tal fine assuma principale rilievo il dato dell'importanza del contributo offerto (o che può essere offerto) dal soggetto proposto, di cui ovviamente costituisce aspetto essenziale il requisito dell'attendibilità delle dichiarazioni rese.

Come si è detto sopra, la commissione è chiamata a valutare congiuntamente tutti gli elementi ad essa forniti dall'autorità giudiziaria attraverso la propria motivata proposta, onde giungere ad un giudizio complessivo — di sua esclusiva pertinenza — in ordine al livello di rischio cui il soggetto deve ritenersi esposto, da cui dipende, poi, la decisione circa l'ammissione o meno al programma speciale di protezione (e, in caso positivo, la determinazione dei contenuti e della durata del programma stesso): che ai fini dell'assolvimento della propria funzione istituzionale la commissione — sulla base della motivazione del procuratore della Repubblica — si formi un convincimento anche in merito al grado di importanza da attribuire alla collaborazione, da un lato appare pienamente coerente con i poteri decisionali ad essa spettanti (e, per così dire, inevitabile), dall'altro non determina alcuna interferenza sull'esercizio dell'azione penale.

Neanche sotto il profilo della tutela del segreto investigativo la censura è fondata.

Va premesso, in linea generale, che la inderogabilità del segreto investigativo non riceve, in assoluto, «copertura» nell'art. 112 della Costituzione, nel senso che non qualsiasi deroga all'obbligo del segreto sugli atti di indagine — pur indubbiamente strumentale al più efficace esercizio dell'azione penale — integra di per sé lesione dell'indicato precetto, ben potendo tale obbligo subire limitazioni od attenuazioni a tutela di altri interessi di rilievo costituzionale (ad es., del diritto di difesa).

Orbene, nella fattispecie certamente ricorrono i presupposti per considerare la normativa censurata compatibile con il dettato costituzionale: l'onere per il pubblico ministero di fornire alla commissione centrale, a sostegno della propria proposta, informazioni sul contenuto di atti d'indagine eventualmente tuttora coperti dal segreto investigativo (cioè che, peraltro, di norma non si verifica quando, come accade il più delle volte, si tratti di dichiarazioni rese da un imputato) deve, infatti, ritenersi giustificato non solo, e non tanto, dal fatto che le notizie restano comunque coperte dal segreto d'ufficio (art. 1, comma 5, del decreto), per cui il grado di riservatezza ne risulta sì attenuato rispetto al segreto investigativo, ma non certo annullato; ma soprattutto in considerazione delle sopra richiamate finalità che l'intero procedimento in esame — cui sono chiamati a partecipare, in un'ottica, come s'è detto, di cooperazione istituzionale, l'autorità giudiziaria e l'organismo destinatario delle informazioni — è diretto a perseguire, tra le quali non può non annoverarsi anche quella di consentire, attraverso un adeguato e personalizzato sistema di protezione del collaboratore, proprio la migliore e più proficua prosecuzione dell'attività d'indagine.

Tutto ciò non toglie, tuttavia, che, data la delicatezza degli interessi coinvolti, vada riconosciuto ai procuratori della Repubblica un certo margine di discrezionalità in ordine alla comunicazione di notizie su atti coperti dal segreto, e che, in ogni caso, eventuali divergenze siano superate attraverso le opportune intese, nel rispetto del menzionato principio di collaborazione cui è auspicabile che si ispiri la prassi applicativa della norma in esame.

Le argomentazioni svolte, infine, non possono non valere anche per il caso in cui la proposta, in attesa delle deliberazioni della commissione, sia utilizzata dal Capo della polizia per l'adozione, in casi di particolare urgenza, di misure provvisorie di protezione. Premesso che tale organo deve indubbiamente ritenersi dotato di un ambito valutativo ridotto, rispetto a quello della commissione centrale, in ordine agli elementi forniti dall'autorità giudiziaria (data anche l'urgenza del provvedere), basta osservare che, anche in questa ipotesi, da un lato le notizie trasmesse sono ovviamente coperte dal segreto d'ufficio, e, dall'altro, ricorrono le medesime finalità degne di tutela sopra evidenziate.

5.2. — Resta da esaminare la censura relativa alla cosiddetta «dichiarazione d'intenti», disciplinata dai commi 2 e seguenti dell'art. 2 (nonché dal comma secondo dell'art. 4) del decreto in esame. Si tratta, in particolare, del «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» (denominato «verbale di informazioni ai fini delle indagini», quando riguarda soggetto estraneo a gruppi criminali e che, rispetto al fatto o a fatti connessi o collegati, assume soltanto la qualità di persona offesa, di testimone o di persona informata sui fatti) che il procuratore della Repubblica deve redigere ed allegare in copia — salvo l'eccezione di cui si dirà — alla proposta o al parere (o alla segnalazione nel caso dell'art. 4); nell'atto il soggetto interessato — secondo il comma secondo dell'art. 2 — «ha manifestato all'autorità giudiziaria la volontà di collaborare», «ha reso, con le forme e le modalità previste dal codice di procedura penale per gli atti di indagine del pubblico ministero, le informazioni indicate nel comma primo», ed ha esposto, infine, «quantomeno sommariamente, i dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggiore gravità e allarme sociale di cui è a conoscenza oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori».

A differenza di quanto osservato al punto precedente in ordine al comma primo del medesimo art. 2, la normativa in esame prevede, dunque, la redazione di un atto con determinati contenuti e modalità e la trasmissione del medesimo, di regola, unitamente alla proposta o al parere (o alla segnalazione): il pubblico ministero è cioè tenuto, prima di procedere alla formulazione di uno di questi atti, a raccogliere dal soggetto interessato una serie di dichiarazioni su oggetti prestabiliti, concernenti, fra l'altro (come risulta dalla citata ultima parte del comma secondo), il merito di tutti i principali fatti delittuosi sui quali tale soggetto è in grado di riferire, e poi a trasmettere il relativo verbale alla commissione centrale (o al Capo della polizia).

Non appare, al riguardo, condivisibile la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui l'atto in esame sarebbe estraneo al procedimento penale, non avrebbe cioè natura di atto d'indagine, bensì meramente amministrativa: a parte il rilievo che la stessa norma dispone (con previsione forse pleonastica) che le dichiarazioni siano rese «con le forme e le modalità previste dal codice di procedura penale per gli atti di indagine del pubblico ministero», non si vede come possa escludersi che le dichiarazioni medesime, aventi il contenuto sopra indicato, entrino a far parte del fascicolo del pubblico ministero e siano quindi soggette alla disciplina dettata dal codice di procedura penale in tema di utilizzabilità degli atti del procedimento.

5.3. — Ciò posto, la censura si rivela fondata per quanto concerne la redazione del menzionato verbale.

Ai sensi del comma quarto dell'art. 2 e dell'ultima parte del comma secondo dell'art. 4, anche nell'ipotesi in cui il verbale non è trasmesso contestualmente alla proposta, al parere, o alla segnalazione, occorre in ogni caso fare menzione del suo contenuto, ovvero, nel caso della segnalazione, attestarne comunque l'acquisizione. Ne risulta chiaramente confermato che la redazione del verbale costituisce, in base alla normativa impugnata, un atto dovuto, che deve imprescindibilmente precedere l'attivazione del procedimento di deliberazione dei programmi di protezione.

Ciò determina indubbiamente una violazione dell'art. 112 della Costituzione. Imponendo, infatti, al pubblico ministero, quale condizione per l'ammissione del collaboratore al programma speciale di protezione, il compimento di un atto di natura investigativa avente le caratteristiche di forma e di contenuto sopra indicate, si viene ad incidere direttamente sull'attività di conduzione delle indagini, la cui strategia, ai fini del più proficuo sviluppo delle indagini medesime in relazione ai singoli procedimenti, va lasciata — nei limiti, ovviamente, previsti dall'ordinamento — alla libera valutazione del procuratore della Repubblica.

Ai fini del ripristino dell'integrità delle attribuzioni costituzionali invocate occorre, pertanto, ad avviso di questa Corte, che la redazione del verbale della «dichiarazione d'intenti» sia rimessa alla discrezionalità del pubblico ministero, con la ovvia conseguenza che il mancato compimento di tale atto — in quanto evidentemente egli ritenga, in base a propria motivata valutazione, che possa recare pregiudizio per la prosecuzione delle indagini — non potrà costituire, di per sé, ostacolo all'ammissione al programma di protezione, sulla base della proposta motivata di cui al primo comma dell'art. 2, nella quale devono, ovviamente, essere indicati gli elementi dai quali risulti accertata la volontà attuale di collaborare e il contributo che può essere dato alle indagini.

Va, in conclusione, dichiarato che non spetta al Governo, e per esso al Ministro dell'interno, adottare le disposizioni di cui agli artt. 2, commi secondo, terzo e quarto, e 4, comma secondo, del decreto n. 687 del 24 novembre 1994, nella parte in cui prevedono che il procuratore della Repubblica debba redigere, anche qualora ritenga, in base a propria motivata valutazione, che possa recare pregiudizio per lo sviluppo delle indagini, il «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione», o, a seconda dei casi, il «verbale di informazioni ai fini delle indagini»; con conseguente annullamento *in parte qua* delle norme citate.

5.4. — La censura è, invece, non fondata, nei sensi di seguito esposti, per quanto concerne la trasmissione del verbale della «dichiarazione d'intenti» alle autorità competenti.

Qualora detta trasmissione dovesse ritenersi anch'essa obbligatoria, sarebbe effettivamente difficile sostenere in questo caso — a differenza di quanto si è detto in ordine alla motivazione della proposta — la compatibilità di tale previsione con l'art. 112 della Costituzione, sotto il profilo della deroga imposta al segreto investigativo.

È, tuttavia, previsto che il verbale debba essere allegato alla proposta o al parere (o alla segnalazione) «salvo che sussistano specifiche ed eccezionali esigenze che ne rendano inopportuna la immediata trasmissione».

Ad avviso di questa Corte, la clausola anzidetta può e deve essere interpretata in modo estensivo, così da salvaguardare le attribuzioni dell'autorità giudiziaria. In particolare, qualora questa abbia provveduto a raccogliere la «dichiarazione d'intenti», deve essere fatta salva la possibilità di procrastinare la trasmissione del verbale per il tempo che il pubblico ministero, per particolari esigenze di segretezza investigativa, ritenga necessario per evitare pregiudizi allo sviluppo delle indagini.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli nei confronti del Ministro di grazia e giustizia con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, con il ricorso in epigrafe, in ordine agli artt. 1, comma primo, lettera b), 3, 4, 5, comma quarto, e 8 del decreto del Ministro dell'interno 24 novembre 1994, n. 687 (Regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione), per violazione degli artt. 13, 101, 104 e 108 della Costituzione;

Dichiara che non spetta al Governo, e per esso al Ministro dell'interno, adottare le disposizioni di cui agli artt. 2, commi secondo, terzo e quarto, e 4, comma secondo, del decreto ministeriale anzidetto, nella parte in cui prevedono che il procuratore della Repubblica debba redigere, anche qualora ritenga, in base a propria motivata valutazione, che ciò possa recare pregiudizio per lo sviluppo delle indagini, il «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione», o, a seconda dei casi, il «verbale di informazioni ai fini delle indagini»; e di conseguenza annulla in parte qua le norme anzidette;

Dichiara che spetta al Governo, e per esso al Ministro dell'interno, nei sensi di cui in motivazione, adottare le disposizioni di cui agli artt. 2, commi secondo, terzo e quarto, e 4, comma secondo, del decreto ministeriale citato, nella parte relativa alla trasmissione del «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» (o del «verbale delle informazioni ai fini delle indagini»);

Dichiara che spetta al Governo, e per esso al Ministro dell'interno, adottare le disposizioni di cui agli artt. 1, comma terzo, e 2, comma primo, del decreto ministeriale citato.

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

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 settembre 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 421

Sentenza 6-8 settembre 1995

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Legge 1° giugno 1991, n. 166 - Somme versate o accantonate: a favore di gestioni eroganti prestazioni previdenziali e assistenziali integrative in adempimento di contrattazione collettiva - Versamenti contributivi - Datore di lavoro - Esonero dal pagamento - Ripetizione dei versamenti contributivi - Diritto - Esclusione - Contrasto con i principi di razionalità ed equità - Discrezionalità legislativa - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.

(D.-L. 29 marzo 1991, n. 103, art. 9-bis, primo comma, primo periodo, aggiunto dalla legge di conversione 1° giugno 1991, n. 166; d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, art. 9-bis, primo comma, secondo periodo).

(Cost., art. 3).

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. 9-bis del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103 (Disposizioni urgenti in materia previdenziale), aggiunto dalla legge di conversione 1° giugno 1991, n. 166, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa l'11 marzo 1994 dal Tribunale di Lecco nel procedimento civile vertente tra l'INPS e la S.p.A. Banca Briantea, iscritta al n. 485 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 1994;

2) ordinanza emessa il 1° giugno 1995 dalla Corte costituzionale nel procedimento civile vertente tra l'INPS e la S.p.A. Banca Briantea, iscritta al n. 392 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1995.

Visti gli atti di costituzione della S.p.A. Banca Briantea e dell'INPS, nonché gli atti di intervento della FIAT S.p.A. e della Confindustria - Confederazione Generale dell'Industria Italiana e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Uditò nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avv.ti Carlo Mezzanotte per la S.p.A. Banca Briantea, Fabio Fonzo per l'INPS, Paolo Tosi per la Fiat S.p.A. e per la Confindustria, e Mattia Persiani per la Confindustria.

Ritenuto in fatto

1.1. — Nel corso del giudizio di appello proposto dall'INPS avverso la sentenza n. 303 del 1993 del Pretore di Lecco, che l'aveva condannato a restituire alla Banca Briantea la somma di lire 306.472.000 indebitamente riscossa a titolo di contributi previdenziali, il Tribunale di Lecco, con ordinanza dell'11 marzo 1994, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3, secondo (recte: primo) comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, aggiunto dalla legge di conversione 1° giugno 1991, n. 166, nella parte in cui esclude il diritto alla ripetizione dei versamenti contributivi, effettuati in epoca anteriore alla data di entrata in vigore della legge predetta (16 giugno 1991), sulle somme versate o accantonate dai datori di lavoro a favore di gestioni eroganti prestazioni previdenziali e assistenziali integrative, in adempimento di contrattazione collettiva.

Secondo il giudice rimettente, la norma impugnata, letteralmente interpretata, viene a creare una evidente disparità di trattamento fra situazioni sostanzialmente identiche sulla base di un dato puramente temporale. A rimuovere l'irrazionalità non pare sufficiente la giurisprudenza della Corte di cassazione, che interpreta restrittivamente la clausola di irripetibilità inserita nell'ultima parte dell'art. 9-bis, comma 1, limitandola ai versamenti effettuati «volontariamente». Tale giurisprudenza introduce una discriminazione ulteriore fondata su un dato soggettivo estraneo alla disciplina generale della ripetizione dell'indebito oggettivo. Comunque, inteso come comportamento non indotto da «perentoria ingiunzione dell'INPS o sotto la coazione di procedure giudiziarie o addirittura di atti esecutivi» — secondo il concetto definito dalla sentenza n. 885 del 1988 di questa Corte, in relazione all'art. 1, comma 13, della legge 3 marzo 1987, n. 61 —, il requisito della volontarietà non sarebbe escluso nella specie dal semplice fatto dell'espressa riserva di ripetizione formulata dalla Banca.

1.2. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita la Banca Briantea chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo la parte privata, la distinzione tra versamenti contributivi volontari e versamenti *contra voluntatem* è idonea ad armonizzare la norma impugnata con l'art. 3 Cost., purché i primi siano correttamente circoscritti all'ipotesi di versamenti effettuati senza contestare l'esistenza del debito, con l'intenzione di assicurare ai propri dipendenti un trattamento di quiescenza più favorevole. In tal caso l'irripetibilità si giustifica per la necessità di non pregiudicare posizioni di lavoratori già consolidate per volontà dello stesso datore di lavoro.

Fuori da questo caso, la norma discriminerebbe ingiustificatamente la posizione di coloro che avendo contestato le pretese dell'amministrazione non vi si sono adeguati rispetto alla posizione di coloro che pur contestando hanno accettato di pagare per evitare conseguenze più gravi, con contestuale riserva di ripetizione. Questi ultimi poi sono ulteriormente discriminati anche nei confronti di coloro che siano chiamati a pagare dopo l'entrata in vigore della legge che li legittima a contestare il versamento.

1.3. — Si è costituito pure l'INPS chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

Inammissibile, perché il tribunale non ha chiarito le ragioni per cui ha ritenuto fondata, secondo il diritto vigente, l'appello dell'INPS. Infondata, perché la clausola di salvezza dei pagamenti anteriori alla data di entrata in vigore della legge n. 166 del 1991 va applicata prescindendo da ogni valutazione in merito alla volontarietà o meno dei versamenti; e ciò in considerazione della *ratio* della norma, volta alla tutela dell'interesse superiore dei lavoratori al mantenimento della posizione contributiva più favorevole ottenuta grazie ai versamenti in oggetto.

Del resto, anche a voler ritenere implicito nell'art. 9-bis il requisito della volontarietà dei versamenti, le somme pagate dalla Banca Briantea non sarebbero comunque ripetibili, atteso che la riserva di ripetizione vale ad escludere la «spontaneità», ma non la volontarietà dei pagamenti, che è concetto diverso.

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

Secondo l'interveniente, con l'art. 9-bis il legislatore ha voluto statuire in merito alla imponibilità delle somme in questione contemplando però il nuovo regime impositivo (di esclusione del versamento contributivo) con la situazione di fatto e di diritto già formatasi, proprio per osservare il principio della certezza del diritto, garantendo la conservazione al bilancio dell'INPS delle somme già confluite e al lavoratore il computo a fini pensionistici delle contribuzioni versate negli anni precedenti.

La censura di incostituzionalità non è ipotizzabile trattandosi di una norma interpretativa, come tale retroattiva, che va ad incidere su situazioni pregresse che possono avere già esplicato i loro effetti o che hanno dato luogo a diritti quesiti.

D'altra parte, vi è indubbia diversità tra la posizione di chi ha versato i contributi, pur con riserva ma comunque volontariamente, e chi non li ha pagati affatto o ha pagato sotto ingiunzione o esecuzione.

2.1. — Dopo la discussione della causa nell'udienza pubblica del 30 maggio 1995, questa Corte, con ordinanza del 1º giugno 1995, n. 225 — premesso che la prima parte dell'art. 9-bis, comma 1, del decreto-legge n. 103 del 1991, configura un'eccezione rispetto alla nozione generale di retribuzione imponibile di cui all'art. 12 della legge n. 153 del 1969, e quindi appare piuttosto una norma innovativa con efficacia retroattiva che una norma interpretativa — ha ritenuto necessario sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale questa parte — assunta dal giudice *a quo* quale *tertium comparationis* — prima di decidere la questione se l'ultima parte della norma violi il principio di eguaglianza.

Pertanto la Corte ha disposto la trattazione davanti a sé della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del d.-l. n. 103 del 1991, nella parte in cui esonera dal pagamento dei contributi di previdenza e assistenza sociale — dovuti fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione sulle contribuzioni e somme versate o accantonate a finanziamento di casse, fondi, gestioni o forme assicurative previsti da contratti collettivi o da accordi o regolamenti aziendali — i datori di lavoro che alla data suddetta non abbiano ancora provveduto al pagamento o abbiano adempiuto posteriormente, in riferimento agli artt. 3, 38 e 81 della Costituzione.

2.2. — Si è costituita la Banca Briantea, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Sul punto della natura interpretativa della norma impugnata, la difesa della banca sostiene che la sentenza n. 427/ del 1990, in quanto contenente una pronuncia di rigetto, non è idonea a costituire vincoli a carico degli interpreti, quali che siano: giudici, pubbliche amministrazioni, organi legislativi. Ne segue che la legge di interpretazione autentica del 1991 non può essere scrutinata né sul parametro della nozione di retribuzione imponibile postulata dalla sentenza citata, né sulla base di una autonoma e libera interpretazione dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969. Una volta ammesso il potere legislativo di interpretazione autentica (con effetto vincolante), campo di indagine in questa materia non è la ricerca del significato «vero» della disposizione, ma la verifica che la norma interpretativa sia compresa in essa come uno dei significati che possono ragionevolmente esserle attribuiti.

A tal fine si osserva che l'art. 9-bis si è reso necessario per risolvere una situazione di perdurante incertezza interpretativa dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969 in ordine all'esatta portata del concetto di retribuzione assoggettabile a contribuzione a favore del sistema previdenziale pubblico. A sostegno della scelta operata dal legislatore del 1991 milita la funzione previdenziale dei fondi di previdenza complementare, in conformità del principio di libertà della previdenza privata sancito dall'art. 38, ultimo comma, Cost. La peculiare forza ermeneutica di questo principio è poi corroborata, dal punto di vista storico-positivo, dal rilievo che lo Stato, astretto da gravosi limiti di bilancio, può destinare alla previdenza risorse sempre meno congrue rispetto alle future esigenze di vita dei lavoratori, onde le forme di previdenza privata costituiscono un elemento indispensabile del disegno pluralistico dell'art. 38 Cost.

Ma anche a voler assegnare alla norma impugnata valore innovativo, non può negarsi — a giudizio della Banca Briantea — la sua conformità a tutti i parametri indicati nell'ordinanza di questa Corte. Quanto agli artt. 3 e 81 Cost. si rileva che il sostrato politico-economico dell'intervento legislativo del 1991 era dato dall'univoco comportamento osservato, per oltre tredici anni, da pressoché tutte le imprese. La funzione previdenziale dei versamenti a favore dei fondi liberi aveva ingenerato il diffuso convincimento che tali versamenti non fossero soggetti a contributi previdenziali nonostante le pressioni degli enti pubblici di previdenza. Si era quindi determinata una situazione di affidamento, consolidata dalla legge del 1991, che non può essere menomata senza violare diritti dell'impresa costituzionalmente garantiti.

2.3. — Si è costituito l'INPS chiedendo una dichiarazione di fondatezza della questione sollevata da questa Corte, con conseguente assorbimento della questione sollevata dal Tribunale di Lecco.

Secondo l'Istituto, la disposizione impugnata non può essere considerata norma di interpretazione autentica in quanto configura un'eccezione rispetto alla nozione generale di retribuzione imponibile, di cui la giurisprudenza consolidata dalla Corte di cassazione ha affermato il principio di omnicomprensività. Ma anche se si considerasse la disposizione come innovativa, ferma restando la retroattività, la violazione dell'art. 3 Cost. non verrebbe meno.

Un ulteriore elemento di contrarietà all'art. 3 Cost., coordinato con l'art. 38, è ravvisato dall'INPS nel fatto che, mentre la norma «a regime» impone un contributo di solidarietà ai datori di lavoro nella misura del dieci per cento in favore della previdenza pubblica, da tale sia pur limitata contribuzione sono invece esonerati gli imponibili relativi ai periodi paga anteriori alla data di entrata in vigore della legge del 1991, con la conseguenza che un emolumento di natura retributiva viene esonerato da qualsiasi obbligo contributivo.

L'irrazionalità del quadro complessivo emerge ancor più ove si consideri che quest'ultima norma si atteggia come privilegio nei confronti delle imprese considerate nell'ultima parte del primo comma dell'art. 9-bis, in guisa da richiamare la massima di questa Corte, secondo cui «l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come *tertium comparationis*, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione» (sentenze nn. 62 del 1994 e 219 del 1995).

Anche sotto il profilo dell'art. 81 Cost. appare evidente, ad avviso dell'INPS, l'illegittimità della norma impugnata, dal momento che i suoi effetti per gli anni anteriori al 1991 determinano un notevole mancato introito contributivo per gli enti previdenziali non calcolato in sede di approvazione delle leggi finanziarie di competenza nell'ambito dell'approvazione dei bilanci annuali dello Stato. In particolare non sarebbe rispettato il disposto dell'art. 11-ter, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 468, modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, circa l'adeguamento dei mezzi finanziari a minori entrate, i cui precetti sono stati definiti da questa Corte «integrativi» dell'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 244 del 1995).

2.4. — Sono intervenute la Confederazione Generale dell'Industria Italiana e la S.p.a. FIAT, chiedendo che la questione sollevata con l'ordinanza n. 225 sia dichiarata infondata. L'interesse a intervenire è giustificato sul riflesso che le intervenienti hanno costituito fondi di previdenza integrativa o complementare, ai quali erogano da tempo contribuzioni senza mai assoggettarle a contributi alla previdenza pubblica. Pertanto, mentre non avevano titolo a intervenire nel giudizio *a quo*, in conseguenza della citata ordinanza di questa Corte è sorto per esse un evidente interesse a costituirsi nel presente giudizio di costituzionalità, atteso che in caso di dichiarazione di illegittimità della norma *sub iudice* si troverebbero gravate da una situazione debitoria, allo stato legislativamente esclusa, nei confronti dei competenti istituti previdenziali.

Nell'imminenza dell'udienza di discussione l'INPS ha depositato una memoria, nella quale contesta l'ammissibilità dei due interventi. I precedenti invocati (sentenze nn. 429 del 1991 e 20 del 1982) non sarebbero pertinenti, non essendo stato dimostrato, nel caso attuale, un interesse diretto delle intervenute.

Nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 la Corte si è riservata di decidere questo punto insieme col merito.

Considerato in diritto

1. — I giudizi promossi dal Tribunale di Lecco con l'ordinanza 11 marzo 1994 (R.O. n. 485/94) e da questa Corte con l'ordinanza 1º giugno 1995 (R.O. n. 392/95), avendo ad oggetto questioni fra loro connesse, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. — Le questioni sottoposte all'esame della Corte, nell'ordine logico, sono le seguenti:

a) legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103, aggiunto dalla legge di conversione 1º giugno 1991, n. 166, nella parte (comma 1, primo periodo) in cui esonera dal pagamento dei contributi di previdenza e di assistenza sociale — dovuti fino alla data di entrata in vigore della citata legge di conversione sulle contribuzioni e somme versate o accantonate a finanziamento di casse, fondi, gestioni o forme assicurative previsti da contratti collettivi o da accordi o regolamenti aziendali — i datori di lavoro che alla data suddetta non abbiano ancora provveduto al pagamento o abbiano adempiuto posteriormente, in riferimento agli artt. 3, 38 e 8) della Costituzione;

b) legittimità costituzionale del medesimo art. 9-bis, nella parte (comma 1, secondo periodo) in cui esclude il diritto di ripetizione dei versamenti contributivi effettuati anteriormente alla data summenzionata per i titoli indicati sub a), in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

3. — Va preliminarmente dichiarata — sciogliendo la riserva formulata nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 — l'inammissibilità dell'intervento nel giudizio *sub a)* della Confederazione Generale dell'Industria Italiana e della S.p.a. FIAT.

A giustificazione dell'intervento si adduce che — avendo le intervenienti costituito, con accordi aziendali, fondi di previdenza complementare o integrativa, ai quali erogano da tempo conferimenti in danaro senza mai assoggettarli a contributi alla previdenza pubblica — in conseguenza dell'ordinanza di questa Corte n. 225 del 1995 è sorto per esse un evidente interesse a costituirsi nel relativo giudizio di costituzionalità perché un'eventuale dichiarazione di illegittimità della norma impugnata comporterebbe a loro carico una posizione debitoria, allo stato legislativamente esclusa, nei confronti dei competenti istituti previdenziali.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, richiamata dalle stesse intervenienti, l'indicato generico interesse non è sufficiente per fondare il diritto di intervento. Deve essere dimostrato un interesse diretto e individualizzato, riconoscibile, nel caso di soggetti non aventi titolo a intervenire nel giudizio *a quo*, quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato a incidere direttamente su una posizione giuridica specificamente propria

dell'interveniente (cfr. sentenza n. 315 del 1992); per esempio, quando la legge impugnata è già stata applicata, con un provvedimento individuale, nei confronti dell'interveniente (sentenza n. 20 del 1982), oppure quando dalla definizione dell'incidente di costituzionalità dipende la legittimazione, attualmente mancante, a intervenire nel giudizio principale (sentenza n. 429 del 1991), o ancora quando l'interesse di cui è titolare l'interveniente, pur se formalmente esterno a un giudizio cautelare da cui proviene l'ordinanza di rimessione, inerisce immediatamente al rapporto sostanziale in quanto incompatibile con l'interesse fatto valere dalla domanda di provvedimento d'urgenza (sentenza n. 314 del 1992).

Nessuno di questi casi ricorre nella specie. Nemmeno è stata offerta dalla Confindustria e dalla Fiat la prova che un ente previdenziale le abbia citate in giudizio per sentirle condannare al pagamento dei contributi in questione, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale in *parte qua* dell'art. 9-bis del d.-l. n. 103 del 1991. Se i due interventi fossero ammessi sulla base del semplice interesse — che Confindustria e Fiat hanno in comune con tutti i datori di lavoro versanti nelle medesime condizioni — a una dichiarazione di infondatezza della questione in esame, il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità sarebbe travolto, come osserva giustamente l'INPS, dalla possibilità di un numero indeterminato di interventi in difesa della legge o contro la stessa.

4. — La ragione (in qualche misura analoga a quella sottostante all'ordinanza 294 del 1993, da cui è scaturita la sentenza n. 289 del 1994) che ha indotto la Corte a sollevare davanti a sé questione di legittimità costituzionale della norma di favore prevista dall'art. 9-bis del d.-l. n. 103 del 1991 sta nella rilevanza di *tertium comparationis* ad essa assegnata dal Tribunale di Lecco ai fini dell'impugnativa, per lesione del principio di eguaglianza, della norma discriminatoria contenuta nella seconda parte del primo comma. Essendo rivolta ad ottenere la restituzione di somme legittimamente percepite da un ente pubblico previdenziale a titolo di contributi obbligatori, la questione sollevata dal tribunale non può essere decisa se non previo controllo di costituzionalità della norma di paragone, la quale esonera dall'obbligazione contributiva verso la previdenza pubblica i datori di lavoro che, alla data di entrata in vigore della legge n. 166 del 1991, non avevano ancora provveduto all'adempimento.

L'ordinanza n. 225 applica un criterio da tempo enunciato, secondo cui «l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come *tertium comparationis*, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione» (sentenze nn. 219 del 1995, 62 del 1994; ordinanze nn. 136 del 1982, 95 del 1980, 230 del 1975, 100 del 1970). La seconda alternativa, orientata a un possibile livellamento «al basso» delle categorie messe a confronto, è stata finora presa in considerazione in un numero limitato di casi. Ma l'evoluzione della coscienza sociale, sempre più ostile alle pressioni corporative sui pubblici poteri, e la grave crisi della finanza pubblica, che rende sempre meno sopportabili i costi di sentenze generalizzatrici di trattamenti di favore, impongono — quando sia dedotta la violazione dell'art. 3 Cost. — un controllo più diffuso e penetrante della legittimità costituzionale della norma di privilegio indicata come termine di raffronto per ottenere una sentenza additiva che allarghi il campo di applicazione della norma, essa stessa fatta oggetto di impugnazione, oppure una sentenza caducatrice di una diversa disposizione escludente dal trattamento più favorevole un'altra categoria.

Dato che il privilegio non può essere rimosso se non in quanto ne sia accertata la contrarietà all'art. 3 Cost., per difetto di un ragionevole motivo giustificativo, o a un altro principio costituzionale, non vale obiettare che la retroattività della dichiarazione di illegittimità collide col principio dell'affidamento. Gli appartenenti alla categoria privilegiata non possono fondare un'aspettativa legittima sopra una norma costituzionalmente illegittima. Del resto, come ha osservato la sentenza n. 6 del 1994 (in relazione al rapporto di pubblico impiego, ma applicando un indirizzo generale della giurisprudenza di questa Corte), «dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica, una particolare protezione contro l'eventualità di norme retroattive», salvo soltanto il limite del principio di ragionevolezza.

D'altro lato, la caducazione della norma di favore non interferisce nella discrezionalità del legislatore, il quale rimane libero di intervenire come meglio crede per riordinare la materia riconducendone la disciplina a razionalità.

5. — La questione *sub a)* è fondata.

La premessa, formulata nel primo «considerato», da cui prende le mosse l'ordinanza n. 225, non pretende — come immagina la difesa della Banca Briantea — che il legislatore sia vincolato dall'interpretazione dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969, presupposta dalla sentenza n. 427 del 1990 in conformità della giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione. Malgrado la formula legislativa, l'art. 9-bis, comma 1, del d.-l. n. 103 del 1991 non ha natura di norma interpretativa perché il suo contenuto è logicamente incompatibile col concetto di interpretazione autentica.

La legge interpretativa determina il significato che, fin dall'origine, deve essere ascritto alla disposizione interpretata come il solo significato «vero» (cfr., da ultimo, sentenza n. 376 del 1995). Se la disposizione in esame fosse ciò che dice di essere, ossia una legge che all'interpretazione giurisprudenziale del citato art. 12 sostituisce retroattivamente una interpretazione restrittiva, tale da sottrarre alla nozione legale di retribuzione imponibile le somme erogate dai datori di lavoro a fondi previdenziali aziendali, i versamenti contributivi previsti nel secondo periodo del medesimo comma dovrebbero ritenersi, già nel momento in cui furono effettuati, pagamenti indebiti e quindi ripetibili. Il legislatore sarebbe così caduto in una contraddizione formale, qualificando quei versamenti in pari tempo come mai dovuti e non soggetti all'azione di ripetizione dell'indebito. La retroattività propria dell'interpretazione autentica non tollera logicamente eccezioni al significato attribuito alla legge interpretata.

Poiché l'interpretazione ascrivita di un significato contraddittorio va scartata quando sia oggettivamente possibile una interpretazione diversa esente da irrazionalità formali, si deve accedere alla lettura alternativa della disposizione come norma innovatrice dotata di retroattività con l'espedito dell'autodefinizione quale norma interpretativa. È questa, alla fin dei conti, la valutazione anche della Corte di cassazione, la quale riconosce che «resta tuttavia nella disposizione interpretativa in esame la configurazione come eccezione rispetto alla nozione generale di "retribuzione imponibile" di cui all'art. 12 della legge n. 153 del 1969», onde si sarebbe in presenza di una «eccezionale disposizione interpretativa» (Cass. nn. 4347, 8237, 10950, 11149 del 1992). Una disposizione che introduce un'eccezione a una regola generale non interpreta la regola, ma è portatrice di una *novum*, nella specie di una nuova eccezione da aggiungere a quelle elencate nel secondo comma dell'art. 12 della legge del 1969. L'art. 9-*bis* non esclude un significato già insito nell'art. 12, primo comma, bensì limita la portata normativa della regola mediante la statuizione di una «deroga» (cfr. Cass. n. 2740 del 1992). Perciò la norma contenuta nel secondo periodo dell'art. 9-*bis*, comma 1, forma un'«eccezione all'eccezione», privando del beneficio della retroattività della deroga i versamenti contributivi effettuati anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione.

Solo con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 (art. 3), attuata dal d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124, è venuto meno (senza efficacia retroattiva) per i fondi di previdenza complementare il referente dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969: la definizione legislativa come «fondi di previdenza... al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale» li ha inseriti nel sistema dell'art. 38 Cost. Dopo queste leggi le contribuzioni degli imprenditori al finanziamento dei fondi non possono più definirsi «emolumenti retributivi con funzione previdenziale», ma sono strutturalmente contributi di natura previdenziale, come tali estranei alla nozione di retribuzione imponibile ai sensi e agli effetti dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969, potendo (e dovendo) formare oggetto soltanto di un contributo di solidarietà alla previdenza pubblica, il quale non è un contributo previdenziale in senso tecnico (come si argomenta, tra l'altro, dall'art. 5, comma 5, lett. b, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 80).

6.1. — La deroga apportata dall'art. 9-*bis* del d.-l. n. 103 del 1991 alla regola generale dell'art. 12 della legge del 1969, come interpretata dal «diritto (allora) vivente», rientra nella sfera della discrezionalità legislativa e non appare di per sé lesiva di alcun principio costituzionale. Sotto il profilo del principio di ragionevolezza essa è giustificata dall'esigenza — riconosciuta da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 427 del 1990 — di favorire lo sviluppo dei fondi di previdenza complementare rimuovendo l'ostacolo frapposto dall'assoggettamento delle somme erogate dai datori di lavoro per il loro finanziamento all'intero onere dei contributi di previdenza e assistenza sociale. Nemmeno è di per sé censurabile la retroattività della deroga, che in sostanza ha una funzione di sanatoria in un contesto sociale di quasi generale inadempimento, collegato nei lavori preparatori della legge di conversione a una presunta «coscienza non solo psicologica, ma anche "materiale" che i fondi in oggetto fossero esenti da contribuzioni» (Atti parlamentari, Camera dei deputati, X Legislatura, Discussioni, seduta del 13 maggio 1991, pag. 83412).

Ma, in quanto concede una sanatoria totale senza alcuna contropartita analoga al «contributo di solidarietà» imposto per il futuro dal comma successivo, la norma in esame si pone, sotto questo aspetto, in contrasto col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.) coordinato col principio di solidarietà, col quale deve integrarsi l'interpretazione dell'art. 38, secondo comma, Cost. (come già affermato, ad altro proposito, dalla sentenza n. 240 del 1994). Invero, l'impostazione deontologica (e non meramente utilitaristica) della giustizia nella Costituzione esige che la tutela dell'interesse individuale dei lavoratori provvisti delle risorse occorrenti per fruire di una forma di previdenza complementare non vada disgiunta — in misura proporzionata — da un dovere specifico di cura dell'interesse pubblico a integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettanti ai soggetti economicamente più deboli. Alla stregua di questo imperativo costituzionale la sentenza n. 427 del 1990 aveva ammonito che «il principio di solidarietà (art. 2 Cost.) non consente che il finanziamento della previdenza privata integrativa, soprattutto se alimentato da redditi medio-alti, sia interamente esentato da contribuzione alla previdenza pubblica».

6.2. — Il mancato rispetto del «monito» della Corte costituzionale è stato rilevato dalle sentenze sopra citate della Corte di cassazione, la quale si è indotta «ad accantonare i dubbi di costituzionalità» solo in considerazione del «carattere provvisorio della soluzione», indicato nell'inciso iniziale del secondo comma. L'argomento ha perduto validità dopo che la soluzione escludente ogni contributo alla previdenza pubblica per il periodo anteriore alla legge n. 166 del 1991 è stata «confirmata» dall'art. 12 del d.lgs. n. 124 del 1993, che ha messo definitivamente a regime la norma (non retroattiva) dell'art. 9-bis, comma 2, del d.-l. n. 103 del 1991.

Né si potrebbe sostenere che il contributo previsto da questa disposizione vale a soddisfare il dovere di solidarietà anche per le erogazioni pregresse ai fondi in discorso. A parte l'improbabilità di un contributo periodico a tempo indeterminato di cui un'aliquota (non precisata) sarebbe imputabile a un limitato periodo di tempo anteriore all'istituzione del contributo medesimo, una simile valutazione è smentita, sul piano dell'interpretazione genetica, dai lavori preparatori della legge di conversione n. 166 del 1991. Il secondo comma dell'art. 9-bis, e così pure il terzo e il quarto, provengono da un testo anteriore a quello in cui compare il primo comma, e precisamente dal disegno di legge di conversione elaborato dalla Commissione Lavoro della Camera dei deputati, nel quale l'originario art. 9 del decreto-legge, concernente le casse edili, era sostituito da un testo diviso in tre commi, riferito alle forme di previdenza (allora detta) integrativa (Atti parlamentari, Camera dei deputati - 5582/A, X Legislatura, Disegni di legge e relazioni, pag. 5). Questa proposta non regolava i rapporti anteriori con la previdenza e l'assistenza pubbliche, ma si limitava a sostituire per il futuro al regime contributivo normale un regime di natura diversa e meno oneroso, rappresentato da un «contributo di solidarietà» pari al dieci per cento delle somme erogate ai fondi integrativi dai datori di lavoro, così che il passaggio dall'uno all'altro regime sarebbe avvenuto senza soluzione di continuità. Solo nell'ultima fase dei lavori, ripristinato l'art. 9 del decreto legge, l'art. 9 del testo originario della Commissione Lavoro fu trasfuso nel nuovo art. 9-bis e integrato da un altro comma (divenuto il primo) che, sotto specie di norma interpretativa dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969, cancella le posizioni pregresse di debito contributivo verso gli enti di previdenza e di assistenza sociale (salvi i versamenti già effettuati), ma tralasciando di conferire, in compenso, efficacia retroattiva anche al contributo istituito nel secondo comma (Atti cit., n. 5582-B, p. 10 s.; Discussioni, Assemblea, seduta del 30 maggio 1991, p. 84178).

7. — Poiché il contributo di solidarietà è una contropartita necessaria dell'esclusione delle contribuzioni ai fondi di previdenza complementare dalla base imponibile per la determinazione dei contributi di previdenza e di assistenza sociale, l'omessa previsione di esso nell'art. 9-bis, comma 1, del d.-l. n. 103 del 1991 inficia di illegittimità costituzionale, per contrarietà agli artt. 3 e 38 Cost., la disposizione dettata nel primo periodo del comma medesimo.

8. — Resta assorbita la censura riferita all'art. 81 della Costituzione.

9. — Caduta la norma assunta dal Tribunale di Lecco come *tertium comparationis* a sostegno della dedotta violazione del principio di eguaglianza nella seconda parte dell'art. 9-bis, comma 1, la questione di legittimità costituzionale di questa parte, prospettata dal detto tribunale, risulta infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103 (Disposizioni urgenti in materia previdenziale), aggiunto dalla legge di conversione 1º giugno 1991, n. 166;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis, comma 1, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 103 del 1991, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Lecco con l'ordinanza in epigrafe.

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

Il Presidente: BALDASSARRE

Il relatore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 settembre 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 488

*Ordinanza emessa il 5 maggio 1995 dal tribunale di Napoli
nel procedimento di prevenzione nei confronti di Limelli Ciro*

Mafia - Misure di prevenzione - Procedimento di prevenzione nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o similari - Attribuzione della funzione di avviare detto procedimento al procuratore della Repubblica nel cui circondario dimora la persona interessata anziché al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto in cui dimora la stessa - Irrazionalità per contrarietà ad ogni logica organizzativa e/o ordinamentale della norma impugnata in quanto la funzione di promuovere il procedimento penale per il delitto di cui all'art. 416-bis del c.p. e per tutti i delitti di stampo mafioso spetta al procuratore distrettuale della Repubblica - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2, modificato dal d.-l. 8 giugno 1992, n. 306; art. 22, primo comma, convertito, con modificazioni nella legge 7 agosto 1992, n. 356).

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

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento relativo alla proposta di applicazione di misure di prevenzione avanzata, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, del Procuratore distrettuale della Repubblica presso questo Tribunale, in data 5/8 aprile 1995, nei confronti di Limelli Ciro, di Luigi, nato a Torre Annunziata (Napoli) il 10 marzo 1968 e residente in Boscotrecase, alla via Sepolcri n. 47;

Atteso che l'art. 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575, nel testo attualmente vigente a seguito delle modifiche da ultimo apportatevi dall'art. 22, primo comma, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, attribuisce la funzione di avviare il procedimento di prevenzione nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o similari al Procuratore nazionale antimafia, al questore ed al procuratore della Repubblica nel cui circondario dimora la persona interessata;

Ritenuto che tale norma, nella parte in cui attribuisce al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona interessata la competenza a promuovere il procedimento, anziché al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto in cui dimora tale persona, riveli un manifesto difetto di coordinamento con la normativa introdotta dal d.-l. 20 novembre 1991, n. 367, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 gennaio 1992, n. 8 e, in particolare, con l'attribuzione, da parte del comma 3-bis dell'art. 51 del c.p.p., al procuratore distrettuale della Repubblica delle funzioni di pubblico ministero in tutti i procedimenti penali per i delitti di stampo mafioso;

Ritenuto che l'attribuzione della funzione di promuovere il procedimento di prevenzione nei confronti degli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'art. 416-bis del c.p. ad un pubblico ministero diverso da quello cui è attribuita la funzione di promuovere il procedimento penale per il delitto di cui all'art. 416-bis del c.p. e per tutti i delitti di stampo mafioso sia contraria ad ogni logica organizzativa e/o ordinamentale e, dunque, concretamente suscettibile di vulnerare il principio — sancito dall'art. 97, primo comma, della Costituzione — di buon andamento, cioè l'efficacia e l'efficienza dell'azione, delle pubbliche amministrazioni, tra cui non v'è dubbio che debba essere annoverata anche l'amministrazione giudiziaria, anche perché, di norma, gli elementi di fatto sulla cui base viene formulata la proposta di applicazione di misure di prevenzione emergono nel corso delle indagini preliminari concernenti i delitti di stampo mafioso e sono, quindi, proprio nella fase in cui è importante il ricorso al procedimento di prevenzione, nella disponibilità del procuratore distrettuale della Repubblica, il quale da nessuna norma è obbligato a comunicarli — se non nel caso, solo eventuale, in cui le indagini sfocino in un'imputazione che abbia per oggetto il delitto di cui all'art. 416-bis del c.p. o quello di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309/1990 (cfr. art. 23-bis, primo e secondo comma, della legge n. 646/1982, come modificato dall'art. 9 della legge 55/1990) — al procuratore della Repubblica competente per il promuovimento del procedimento di prevenzione che eserciti le sue funzioni presso un tribunale con sede in un capoluogo di circondario che non sia anche capoluogo di distretto;

Ritenuto che tale discrasia non possa trovare adeguato bilanciamento nell'attribuzione — frutto della sostituzione del citato art. 2 della legge 575/1965 ad opera dell'art. 22, primo comma, del d.-l. n. 306/1992, convertito, con modiff., dalla legge 356/1992 — del potere di promuovere il procedimento di prevenzione anche al Procuratore

nazionale antimafia, giacché tale potere — peraltro assai spurio se si considera la struttura di tale organo e le sue funzioni di alto coordinamento e, solo in casi eccezionali, di supplenza, organizzativa o processuale, dell'attività dei procuratori distrettuali della Repubblica — riguarda solo le misure personali di prevenzione e non anche le misure patrimoniali di prevenzione, come è facilmente desumibile dal fatto che, a differenza di quanto disposto dal citato art. 2 della legge n. 575/1965, di tale organo nessuna menzione v'è nelle norme, pur modificate o introdotte dal citato d.-l. n. 306/1992, concernenti tale ultimo tipo di misure (cfr.: artt. 2-bis, 2-ter e 3-querter della citata legge n. 575/1965).

Ritenuto che, di conseguenza, l'attribuzione della funzione di promuovere il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali previste dalla legislazione antimafia al procuratore della Repubblica presso il Tribunale che ha sede nel capoluogo del circondario, anziché al procuratore della Repubblica presso il tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto, in cui dimora la persona interessata sia suscettibile di incidere anche sul principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sancito dall'art. 3 della Costituzione, oggettivamente favorendo i cittadini che dimorino in un circondario diverso da quello il cui capoluogo è anche capoluogo del distretto o, se si preferisce, sfavorendo gli altri;

Ritenuto, dunque, che non sia manifestamente infondato il rilievo di un parziale contrasto — certamente, data la sua natura, non rinvocabile in via interpretativa da parte di questo giudice — tra l'art. 2 della legge n. 575/1965 e gli artt. 3 e 97 della Costituzione e che tale rilievo sia ammissibile ben essendo possibile una pronuncia additiva in una materia, come quella del riparto di competenze funzionali tra organi della pubblica amministrazione o della giurisdizione, costituzionalmente riservata alla discrezionalità del legislatore (che, peraltro, ha già chiarimento indicato, con il citato d.-l. n. 367/1991, di voler concentrare in capo al procuratore distrettuale della Repubblica l'azione repressiva nei confronti del fenomeno mafioso e di quelli simili, probabilmente solo dimenticando di far altrettanto per quella preventiva), quando la questione involga una verifica del rispetto del limite della ragionevolezza dell'uso fatto dal legislatore della propria discrezionalità (cfr. Corte costituzionale, sent. 25 luglio 1994, n. 341);

Considerato che, nella specie, la persona proposta per l'applicazione di misure di prevenzione dal Procuratore distrettuale della Repubblica presso questo Tribunale risulta aver dimora nel comune di Boscotrecasè, sito nella provincia e nel distretto della Corte di appello di Napoli, ma ricomprendo nel circondario del Tribunale di Torre Annunziata e che, dunque, la suindicata questione di costituzionalità è certamente rilevante ai fini della decisione del caso concreto, giacché se essa fosse negativamente risolta dovrebbe dichiararsi la nullità e/o l'inammissibilità della proposta;

P. Q. M.

Letti gli artt. 134 e 136 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante con riguardo al caso di specie e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità — per contrasto con gli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione — dell'art. 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575, nel testo attualmente vigente a seguito delle modifiche da ultimo apportatevi dall'art. 22, primo comma, del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, nella parte in cui attribuisce al procuratore della Repubblica nel cui circondario la persona dimora, anziché al procuratore della Repubblica presso il tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto in cui la persona dimora, la funzione di promuovere l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti degli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'art. 416-bis del codice penale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale per la risoluzione di tale questione;

Ordina la sospensione del procedimento;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al proposto, al suo difensore ed al procuratore della Repubblica presso questo Tribunale, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Napoli, il 5 maggio, 1995.

Il presidente: PELUSO

I giudici: AMODIO - CELENTANO, estensore

N. 489

*Ordinanza emessa il 28 aprile 1995 dal tribunale di Napoli
nel procedimento di prevenzione nei confronti di Carotenuto Umberto*

Mafia - Misure di prevenzione - Procedimento di prevenzione nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o similari - Attribuzione della funzione di avviare detto procedimento al procuratore della Repubblica nel cui circondario dimora la persona interessata anziché al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto in cui dimora la stessa - Irrazionalità per contrarietà ad ogni logica organizzativa e/o ordinamentale della norma impugnata in quanto la funzione di promuovere il procedimento penale per il delitto di cui all'art. 416-bis del c.p. e per tutti i delitti di stampo mafioso spetta al procuratore distrettuale della Repubblica - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 2, modificato dal d.l. 8 giugno 1992, n. 306; art. 22, primo comma, convertito, con modificazioni nella legge 7 agosto 1992, n. 356).

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

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento relativo alla proposta di applicazione di misure di prevenzione avanzata, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, dal Procuratore distrettuale della Repubblica presso questo Tribunale, in data 5/8 aprile 1995, nei confronti di Carotenuto Umberto, di Raffaele, nato a Boscotrecase (Napoli) il 13 luglio 1960 ed ivi residente alla Traversa Setari n. 3;

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 488/1995).

95C1061

N. 490

*Ordinanza emessa il 17 maggio 1995 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia
sui ricorsi riuniti proposti dal comune di Cantù ed altri contro la regione Lombardia ed altri*

Regione Lombardia - Edilizia e urbanistica - Progetto per la localizzazione di discariche per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani - Previsione di un procedimento in cui il giudizio sulle scelte finali spetta ad un apposito gruppo tecnico formato dai responsabili dei servizi regionali alle cui riunioni il sindaco è solo invitato a partecipare - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. ed eccesso dai limiti della competenza regionale, in quanto la partecipazione dei comuni nel procedimento di localizzazione della discarica è ridotto al semplice invito rivolto al sindaco in sostituzione delle conferenze degli enti interessati previste dal d.P.R. n. 915/1982.

(Legge regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42, art. 3, ottavo e nono comma).

(Cost., artt. 97, primo comma, 117, primo comma, e 128).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ordinanza nella camera di consiglio del giorno 17 maggio 1995 (in prosecuzione delle camere di consiglio dei giorni 14 giugno 1994 e 17 ottobre 1994) nei giudizi relativi ai ricorsi:

I.1. — n. 2699/1990, relativo alla delibera di costruzione di discarica di rifiuti solidi urbani; proposto dal comune di Cantù, rappresentato e difeso dagli avv. Giancarlo Tanzarella e Antonio Spallino contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;

B) della Gesam s.p.a. con gli avv. Paolo Berardelli, Arnaldo Ventura e Ruggero Tumbiolo; I.G.M. s.p.a.;

1.2. — n. 2712/1990 relativo alla approvazione di un progetto di discarica di rifiuti; proposto dal Comune di Cerro Maggiore, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Travi contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Enrico Asti;
- B) della Simec s.p.a. con l'avv. Giuseppe Sala;

1.3. — n. 2713/1990 relativo alla approvazione di un progetto di discarica di rifiuti; proposto dal comune di Rescaldina, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Travi, contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Enrico Asti;
- B) della Simec s.p.a. con l'avv. Giuseppe Sala;

1.4. — n. 3847/1990 relativo alla approvazione di un progetto di discarica di rifiuti urbani; proposto dal comune di Cermenate, rappresentato e difeso dagli avv. Maura Carta e Sala Antonio contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;
- B) della Gesam s.p.a. con gli avv. Paolo Berardelli, Arnaldo Ventura e Ruggero Tumbiolo;

1.5. — n. 4012/1990 relativo alla approvazione di un progetto di discarica di rifiuti; proposto dal comune di Cerro Maggiore, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Travi contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Enrico Asti;
- B) della Simec s.p.a. con l'avv. Giuseppe Sala;
- C) dell'A.M.S.A. - Azienda municipale servizi ambientali Milano, con l'avv. Ezio Antonini;

1.6. — n. 4013/1990 relativo alla costruzione di una discarica; proposto dal comune di Rescaldina, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Travi contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Enrico Asti;
- B) della Simec s.p.a. con l'avv. Giuseppe Sala;
- C) dell'A.M.S.A. - Azienda municipale servizi ambientali Milano, con l'avv. Ezio Antonini;

1.7. — n. 3051/1991 relativo all'affidamento dei lavori di costruzione di discarica di rifiuti solidi urbani proposto dal comune di Carimate, rappresentato e difeso dagli avv. Marco Sica e Paolo Mantegazza contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, l'avv. Ezio Antonini;
- B) della Progesam Ecosistemi s.r.l. rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Franco Ferrari, Arnaldo Ventura e Giuseppe Pericu; Gesam s.p.a. - Gestione servizi ambientali;

1.8. — n. 3514/1991 relativo alla delibera della giunta regionale della Lombardia del 21 giugno 1991, n. 10176, proposto da Orlandini Carlo, rappresentato e difeso dagli avv. Benzioni Luca Washington e Bruccoleri Gaetano contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;
- B) della Gesam s.p.a. - Gestione servizi ambientali rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Franco Ferrari; Arnaldo Ventura e Giuseppe Pericu;
- C) della Progesam Ecosistemi s.r.l. rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Franco Ferrari; Arnaldo Ventura e Giuseppe Pericu;

1.9. — n. 3989/1991 relativo alla delibera di subingresso della ditta residente alla Gesam; proposto dalla A.C.S.M. - Azienda canturina servizi municipali, rappresentata e difesa dagli avv. Gian Paolo Cimolino e Ernesto Lanni; contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, non costituitasi in giudizio;
- B) della Progesam Ecosistemi s.r.l. rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Franco Ferrari; Arnaldo Ventura e Giuseppe Pericu;

1.10 — n. 1056/1992 relativo alla delibera concernente discarica per rifiuti solidi urbani; proposto da Orlandini Carlo ed altri, rappresentati e difesi dagli avv. Benzioni Luca Washington e Gaetano Bruccoleri contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;
- B) della Progesam Ecosistemi s.r.l. rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Franco Ferrari, Arnaldo Ventura;

1.11. — n. 1614/1992 relativo alla proroga della concessione lavori di costruzione discarica rifiuti di Carimate; proposto dalla A.C.S.M. - Azienda canturina servizi municipali, rappresentata e difesa dagli avv. Gian Paolo Cimolino e Ernesto Lanni; contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;

B) Progesam Ecosistemi s.r.l. rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Franco Ferrari e Arnaldo Ventura;

1.12. — n. 4588/1992 relativo alla delibera di integrazioni per l'utilizzo di discariche di rifiuti solidi urbani; proposto dal comune di Carimate rappresentato e difeso dagli avv. Marco Sica Paolo Mantegazza contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;

B) della Progesam Ecosistemi s.r.l. rappresentata e difesa dall'avv. Franco Giuseppe Franco Ferrari;

1.13. — n. 198/1993 relativo alla approvazione di variante tecnica migliorativa concernente discarica di rifiuti; proposto dal comune di Carimate rappresentato e difeso dagli avv. Marco Sica e Paolo Mantegazza contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;

B) della Progesam Ecosistemi s.r.l. rappresentato e difesa dall'avv. Giuseppe Franco Ferrari;

1.14. — n. 3124/1990, relativo a delibera di g.r.l. di approvazione progetto discarica in Carimate; proposto da Orlandini Carlo, rappresentato e difeso dagli avv. Benzoni Luca Washington e Bruccoleri Gaetano contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;

B) del comune di Carimate;

C) della Gesam s.p.a. - Gestione servizi ambientali rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Berardelli, Arnaldo Ventura e Ruggero Tumbiolo;

D) di I.G.M. s.p.a.;

1.15. — n. 833/1992, relativo a provvedimento di proroga di attività di discarica sino al 31 maggio 1992; proposto dal comune di Cerro Maggiore, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Travi contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Enrico Asti;

B) della Simec s.p.a. con l'avv. Sala Giuseppe;

1.16. — n. 1597/1992 relativo a delibera concernente discarica di rifiuti solidi urbani; proposto dal comune di Carimate rappresentato e difeso dagli avv. Marco Sica e Paolo Mantegazza contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;

B) della Progesam Ecosistemi s.r.l. rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Franco Ferrari;

1.17. — n. 2354/1990 relativa all'annullamento della delibera della regione Lombardia del 18 maggio 1990 n. IV-54490; proposto dalla A.C.S.M. - Azienda canturina servizi municipali, rappresentata e difesa dagli avv. Gian Paolo Cimolino e Ernesto Lanni; contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con gli avv. Ezio Antonini;

B) del comune di Carimate;

C) della Gesam s.p.a. - Gestione servizi ambientali, con gli avv. Paolo Berardelli, Arnaldo Ventura e Ruggero Tumbiolo;

D) di I.G.M. s.p.a.;

1.18. — n. 2765/1990 relativo alla delibera di approvazione del progetto di discarica nel comune di Carimate; proposto dalla A.C.S.M. - Azienda canturina servizi municipali rappresentata e difesa dagli avv. Gian Paolo Cimolino e Ernesto Lanni contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;

B) della Gesam s.p.a. Gestione servizi ambientali, con gli avv. Paolo Berardelli, Arnaldo Ventura e Ruggero Tumbiolo;

I. — Considerato che i ricorsi in epigrafe sono connessi fra loro *ex re e*, inoltre, formalmente, concernono anche — direttamente e/o indirettamente — l'annullamento della delibera n. 57260 del 3 agosto 1990, con cui la giunta della regione Lombardia ha approvato i progetti di discariche controllate per i rifiuti solidi urbani ed assimilabili, da ubicarsi nei comuni di: Carimate (Como); Mozzate (Como); Cerro Maggiore e Rescaldina (Milano); Buscate (Milano).

II. — Considerato che la predetta delibera n. 57260 del 3 agosto 1990 è stata emessa in base alla «legge regionale 9 settembre 1989 n. 42, con la quale la giunta regionale è autorizzata a disporre direttamente gli interventi necessari per la localizzazione, la realizzazione e la gestione di discariche controllate al fine di assicurare la copertura integrale del fabbisogno di smaltimento di rifiuti urbani ed assimilabili fino al 31 dicembre 1991» (Del. n. 57260 del 3 agosto 1990 cit.);

III. — Considerato che nella ricordata delibera n. 57260 del 3 agosto 1990 vengono indicati espressamente, in particolare, gli artt. 3, sesto comma; 4, 5, 6 e 8 della legge della regione Lombardia del 9 settembre 1989 n. 42;

IV. — Richiamato il ricorso n. 2764/1990 proposto da Comi Giovanni e altri, rappresentati e difesi dagli avv. Luca Benzoni e Gaetano Bruccoleri contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;

B) il comune di Carimate, non costituitosi in giudizio;

C) lo Stato Membro Italia, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso *ex lege* dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano;

D) la G.E.S.A.M. - Gestione servizi ambientali s.p.a., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avv. Arnaldo Ventura, Ruggero Tumbiolo, Giuseppe Franco Ferrari e Paolo Berardinelli;

E) l'I.G.M. non costituitasi in giudizio per l'annullamento della delibera della giunta regionale Lombardia 3 agosto 1990 n. 57260, nonché della delibera 8 maggio 1990 n. 54490 inerenti l'approvazione di una discarica di rifiuti solidi urbani nel comune di Carimate;

V. — Considerato che nel ricorso n. 2764/1990 *sub* punto IV, questo t.a.r. ha emesso l'ordinanza n. 878 del 14 giugno 1994/17 ottobre 1994 con la quale:

A) ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, ha deferito alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Lombardia 9 settembre 1989 n. 42, art. 3, ottavo e nono comma, in relazione agli artt. 117, primo comma e 128 della Costituzione e del criterio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 primo comma della Costituzione;

B) ha sospeso il giudizio relativo ed ha ordinato l'invio degli atti alla Corte costituzionale, per quanto di competenza della medesima;

VI. — Considerato che relativamente ai giudizi in epigrafe (concernenti tutti, sostanzialmente, la medesima materia in senso lato e riguardanti anche, formalmente — direttamente e/o indirettamente — la delibera n. 57260 del 3 agosto 1990) appare opportuno, disporre la loro riunione e, inoltre, per motivi analoghi a quelli evidenziati nel giudizio di cui al predetto ricorso n. 2764/94, *sub* punto IV appare opportuno:

A) deferire alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Lombardia n. 42 del 1989, artt. 3, ottavo e nono comma, in relazione agli artt. 117, primo comma e 128 della Costituzione e del criterio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 primo comma della Costituzione;

B) sospendere il giudizio relativo ed ordinare l'invio degli atti alla Corte costituzionale, per quanto di competenza della medesima;

Quanto sopra (data anche la complessità della materia controversa, considerata nei suoi profili di diritto sostanziale e processuale; di diritto nazionale e di diritto comunitario; tenuto conto del disposto di cui all'art. 130 S dell'A.U.E.), anche per consentire alle parti dei ricorsi in epigrafe, di partecipare al giudizio avanti alla Corte costituzionale (di cui alla predetta ordinanza n. 878 del 14 giugno 1994/17 ottobre 1994) di questo t.a.r.);

P. Q. M.

Dispone la riunione dei ricorsi in epigrafe;

Deferisce alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Lombardia n. 42 del 1989, artt. 3, ottavo e nono comma, in relazione agli artt. 117, primo comma e 128 della Costituzione e del criterio di ragionevolezza e di buon andamento dell'Amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma della Costituzione (come da ordinanza n. 878 del 14 giugno 1994/17 ottobre 1994, che qui si intende integralmente richiamata);

Sospende i giudizi relativi ed ordina l'invio degli atti alla Corte costituzionale, per quanto di competenza della medesima;

Manda alla segreteria della sezione, per gli adempimenti conseguenziali analoghi a quelli di cui all'ordinanza citata n. 878 del 14 giugno 1994/17 ottobre 1994,

Milano, addì 17 maggio 1995

Il presidente: MANGIONE

95C1062

N. 491

Ordinanza emessa il 14 luglio 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 19 luglio 1995) dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Lombardia, sul ricorso proposto da Mazzotti Amleto contro il Ministero della difesa

Pensionati - Ufficiali del Ministero della difesa collocati a riposo anteriormente all'entrata in vigore delle leggi nn. 37/1990 e 21/1991 - Esclusione della riliquidazione del trattamento di quiescenza in base ai miglioramenti pensionistici attribuiti con dette leggi - Mancata automatica estensione alle pensioni dei miglioramenti conferiti al personale in servizio con le leggi stesse - Incidenza sui principi di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) e sulla garanzia previdenziale - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 501/1988, 1/1991, 42/1993 e 226/1993.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni nella legge 28 febbraio 1990, n. 37; d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito, con modificazioni nella legge 23 gennaio 1991, n. 21; legge 2 giugno 1992, n. 216).

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

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 199/PM del registro di Segreteria, proposto da Amleto Mazzotti — nato ad Asola (Mantova) il 16 maggio 1992 e residente in Brescia — contro il Ministero della difesa;

Visti gli atti e documenti di causa;

Uditi nell'udienza del 14 luglio 1994 il relatore, dott. Claudio Galtieri ed il proc. Nadia Bergonzini per delega dell'avv. Enrico Pennasilico, nessuno intervenuto per l'Amministrazione.

FATTO

Con ricorso depositato nella segreteria della IV Sezione pensioni militari il 1° aprile 1993 Amleto Mazzotti, generale dell'Aeronautica militare in pensione dal 1980, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Pennasilico, ha chiesto l'accertamento del suo diritto ad ottenere la riliquidazione del trattamento pensionistico alla luce dei benefici economici riconosciuti al personale in servizio dalle leggi 28 febbraio 1990 n. 37 e 21 gennaio 1991 n. 21, e cioè l'aggancio del trattamento stesso alle retribuzioni del personale in attività di servizio con pari grado.

Il ricorrente afferma che l'art. 2 della legge 29 aprile 1976 n. 177 esprime un principio essenziale in applicazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, nel senso che prevede una perequazione automatica delle pensioni alla dinamica delle retribuzioni, e che la situazione ora lamentata è analoga a quella già censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza 21-aprile - 5 maggio 1988 n. 501, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge 17 aprile 1985 n. 141, nella parte in cui non prevedeva a favore del personale collocato a riposo la riliquidazione della pensione.

Rileva che le citate leggi n. 37 del 1990 e 21 del 1991 — che hanno aumentato gli stipendi della dirigenza pubblica — non hanno disposto alcun corrispondente aumento dei trattamenti pensionistici, ed afferma che tale omissione si pone in netto contrasto con i chiari principi espressi dalla citata legge n. 177 del 1976 e dalla ricordata sentenza della Corte costituzionale, cui è seguita l'ulteriore sentenza n. 1 del 1991, che ha dichiarato l'incostituzionalità del d.-l. 16 settembre 1987 n. 379, nella parte in cui non ha disposto aumenti in favore del personale collocato a riposo.

Conclusivamente, chiede il riconoscimento del proprio diritto alla riliquidazione del trattamento pensionistico con riferimento ai benefici economici previsti dalle leggi citate, e, in subordine, la rimessione alla Corte costituzionale delle prospettate questioni di incostituzionalità delle leggi n. 37 del 1990 e 21 del 1991 per violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

Trasmesso il fascicolo alla segreteria di questa Sezione, il Ministero della difesa in data 17 maggio 1994 ha fatto pervenire una relazione, ed allegata documentazione, in cui si afferma che l'orientamento negativo dell'Amministrazione risulta condiviso da numerose decisioni, anche recenti, della IV Sezione pensioni militari della Corte dei conti.

Con breve memoria depositata il 24 giugno 1994, il difensore del ricorrente ha ribadito i presupposti in fatto e le ragioni del ricorso, chiedendone l'accoglimento e, in subordine, la rimessione alla Corte costituzionale per la declaratoria di incostituzionalità delle leggi numeri 37 del 1990 e 21 del 1991, per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

Nell'udienza del 14 luglio 1994, nessuno comparso per l'Amministrazione, il dott. proc. Nadia Bergonzini, per delega dell'avv. Pennasilico, ha ricordato brevemente il contenuto e le conclusioni del ricorso e della memoria, depositando copia dell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale adottata di recente dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Abruzzo.

DIRITTO

Amleto Mazzotti, già ufficiale superiore dell'Aeronautica militare e collocato in congedo dal 2 maggio 1980, ha chiesto in via principale l'accertamento del suo diritto ad ottenere la riliquidazione del trattamento pensionistico in godimento alla luce dei benefici economici riconosciuti al personale in servizio dalle leggi 28 febbraio 1990 n. 37 e 23 gennaio 1991 n. 21, e cioè l'aggancio del trattamento stesso alle retribuzioni del personale in attività di servizio con pari grado.

In via subordinata, ha dedotto questione di costituzionalità di tali leggi, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, affermando che l'art. 2 della legge 29 aprile 1976 n. 177 esprime un principio essenziale in applicazione delle indicate disposizioni della Carta costituzionale, nel senso che prevede una perequazione automatica delle pensioni alla dinamica delle retribuzioni, e che la situazione ora lamentata è analoga a quella già censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza 21 aprile - 5 maggio 1988 n. 501, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge 17 aprile 1985 n. 141, nella parte in cui non prevedeva a favore del personale collocato a riposo la riliquidazione della pensione, cui è seguita l'ulteriore sentenza n. 1 del 1991, che ha dichiarato l'incostituzionalità del d.-l. 16 settembre 1987 n. 379, nella parte in cui non ha disposto aumenti in favore del personale collocato a riposo.

Rileva preliminarmente la Sezione, in punto di rilevanza della dedotta questione di costituzionalità, che, ove questa fosse accolta, e le disposizioni censurate dovessero risultare colpite da una declaratoria di illegittimità costituzionale in quanto non prevedono la loro applicazione al personale già collocato a riposo, non si potrebbe più porre in dubbio il diritto del ricorrente a conseguire l'adeguamento della pensione in godimento, e, quindi, giuridicamente fondata ed accoglibile sarebbe la pretesa alla corresponsione del migliore trattamento previsto dalle disposizioni in questione.

La Sezione ritiene che non sia manifestamente infondata la questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, delle disposizioni contenute nella legge 28 febbraio 1990 n. 37 (di conversione, con modificazione, del d.-l. 27 dicembre 1989 n. 413) e 23 gennaio 1991 n. 21 (di conversione del d.-l. 24 novembre 1990 n. 344), norme espressamente indicate dal ricorrente, nonché della successiva legge 2 giugno 1992 n. 216, per la quale ritiene di sollevare d'ufficio la questione.

Al riguardo, infatti, richiama i principi più volte affermati e ribaditi dalla Corte costituzionale — tra le numerose altre, con le sentenze 21 aprile — 5 maggio 1988 n. 501, 8-9 gennaio 1991 n. 1, 28 gennaio - 10 febbraio 1993 n. 42 e 23 aprile 7 maggio 1993 n. 226 — che risulterebbero vulnerati per effetto delle norme di legge sopra richiamate che hanno ricreato «la piaga crudele della pensione d'annata»:

1) l'adeguatezza e proporzionalità richieste dall'art. 36 della Costituzione «devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo in relazione al mutamento del potere d'acquisto della moneta», rispettando «l'esigenza di un costante adeguamento del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo»;

2) «rientra nel potere discrezionale del legislatore la determinazione delle misure e dei criteri di adeguamento dei trattamenti pensionistici alla variazione del costo della vita nonché delle modalità di perequazione degli stessi»;

3) l'applicazione al trattamento pensionistico dell'art. 36 della Costituzione, che si riconnette al carattere retributivo della pensione, richiede che «sia assicurata al pensionato ed alla sua famiglia, così come all'impiegato in servizio attivo, un'assistenza libera e dignitosa»;

4) il legislatore è «chiamato ad operare il bilanciamento tra le varie esigenze nel quadro della politica economica generale e delle concrete disponibilità finanziarie», tenendo anche conto che «alla solidarietà tra lavoratori e pensionati si affianca sempre e comunque una solidarietà più ampia dell'intera collettività», ma con «l'inevitabile vincolo di scopo di conseguire una ragionevole corrispondenza (evitando che si determini un non sopportabile scostamento fra dinamica delle pensioni e dinamica delle retribuzioni)».

Sulla base di tali principi, la sentenza n. 226 del 1993 ha, in particolare, rilevato che tra la misura delle pensioni degli ex dipendenti pubblici non dirigenti (definita con gli aumenti disposti dall'art. 23 del d.-l. 22 dicembre 1990 n. 409, convertito in legge 27 febbraio 1991 n. 59) e la misura delle retribuzioni dei dipendenti di pari qualifica ed anzianità ancora in servizio sussiste indubbiamente uno scostamento rilevante, ma non al punto «da indurre a dubitare della idoneità — a questo momento — del meccanismo perequativo in atto prescelto dal legislatore a garantire un sufficiente livello di adeguatezza delle pensioni».

Ed ancora, la sentenza n. 1 del 1991 ha, fra l'altro, affermato che «la disciplina della materia è affidata alla discrezionalità del legislatore, il quale può anche adottare trattamenti differenziati in relazione al fattore tempo ma ... non può esercitare il potere attribuitogli secondo i canoni di razionalità e ragionevolezza» e che «sin dal 1976 si sarebbe dovuto attuare il collegamento delle pensioni con la dinamica salariale, ma che in via provvisoria, e comunque non oltre il 1978, in attesa della determinazione dell'indice di incremento delle retribuzioni del settore pubblico, si sarebbe applicato l'indice valevole per l'aggancio alla dinamica salariale del settore privato ... L'intento riequilibratore, con l'adozione del criterio dell'aggancio delle pensioni alle retribuzioni, è stato ottenuto proprio con il d.-l. in esame (n. 387/1987) e continuato con il d.-l. n. 416/1989, convertito, con modificazioni, in legge n. 37/1990 per tacere del successivo d.-l. n. 344/1990 non ancora convertito».

Osserva la Sezione che, mancando nelle ricordate leggi 28 febbraio 1990 n. 37 e 23 gennaio 1991 n. 21, recanti aumenti stipendiali di dirigenti in servizio, apposita norma di perequazione per i dirigenti in quiescenza, non può tale vuoto normativo essere colmato in via interpretativa facendo riferimento alla motivazione della citata sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1991, non essendo lecito attribuire a tale motivazione una valenza precettiva, quasi che essa fosse da equiparare ad un disposto di legge.

Orbene, per effetto degli aumenti di stipendio erogati, con decorezza dal 1° marzo 1990 e dal 1° luglio 1990 rispettivamente dalle leggi numeri 37 del 1990 e 21 del 1991, nonché per effetto del disposto aggiornamento del trattamento retributivo dei dirigenti in ragione della media degli incrementi retributivi realizzati dalle altre categorie di pubblici dipendenti (legge 2 giugno 1992 n. 216), si è venuta a verificare una irrazionale discriminazione agli effetti del trattamento di quiescenza tra soggetti in identica posizione funzionale per aver prestato la medesima attività lavorativa (pensionati fino all'ottobre 1989 e pensionati dal 1990 e anni successivi) e ciò, indubbiamente, incide sul già precario livello di adeguatezza-proporzionalità dei trattamenti pensionistici, inducendo, pertanto a seri dubbi sul perdurare della congruità del ricordato livello.

Sembra pertanto a questa Sezione che le disposizioni normative sopra citate, non avendo previsto la perequazione per i dirigenti in quiescenza, abbiano violato i principi di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale e (forse ancor più) quelli di proporzionalità e adeguatezza alle esigenze vitali di cui agli artt. 36 e 38.

Conclusivamente, le prospettate questioni di costituzionalità risultano non manifestamente infondate, nei sensi riferiti, ed il giudizio deve pertanto essere sospeso con rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la conseguente pronunzia.

P. Q. M.

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

Dispone che, sospesi i giudizi in corso, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale perché sia risolta la questione di legittimità costituzionale delle leggi 28 febbraio 1990 n. 37 (di conversione, con modificazioni, del d.-l. 27 dicembre 1989 n. 413); 23 gennaio 1991 n. 21 (di conversione, con modificazioni, del d.-l. 24 novembre 1990 n. 344) e 2 giugno 1992 n. 216, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 della Costituzione;

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 del Senato e della Camera.

Così disposto in Milano, nella Camera di consiglio del 14 luglio 1994.

Il presidente: GARRI

95C1063

N. 492

Ordinanza emessa il 15 luglio 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 19 luglio 1995) dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Lombardia, sul ricorso proposto da Cavarocchi Mario contro il Ministero della difesa

Pensioni - Ufficiali del Ministero della difesa collocati a riposo anteriormente all'entrata in vigore delle leggi nn. 37/1990 e 21/1991 - Esclusione della riliquidazione del trattamento di quiescenza in base ai miglioramenti pensionistici attribuiti con dette leggi - Mancata automatica estensione alle pensioni dei miglioramenti conferiti al personale in servizio con le leggi stesse - Incidenza sui principi di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) e sulla garanzia previdenziale - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 501/1988, 1/1991, 42/1993 e 226/1993.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni nella legge 28 febbraio 1990, n. 37; d.-l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito, con modificazioni nella legge 23 gennaio 1991, n. 21; legge 2 giugno 1992, n. 216).

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

LA CORTE DEI CONTI

Ha emanato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al numero 218/PM del registro di segreteria, proposto da Cavarocchi Mario rappresentato e assistito dall'avv. Filippo De Jorio con domicilio eletto in Roma, via Campo Marzio n. 12, avverso il Ministero della difesa per il riconoscimento del diritto alla riliquidazione dei trattamenti pensionistici in godimento;

Visti gli atti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del giorno 15 luglio 1994 il relatore Consigliere dott. Mario Donno, il difensore del ricorrente avv. Paolo Lazsloczky;

FATTO

Il ricorrente ha chiesto al Ministero della difesa che il proprio trattamento pensionistico venga riliquidato in base alle nuove retribuzioni, previste dalle leggi n. 37 del 1990, n. 27 del 1991 e n. 216 del 1992, con aggancio della pensione alla dinamica salariale.

Il Ministero della difesa ha respinto la suddetta richiesta rilevando come non esistono, al momento, disposizioni legislative che consentano la perequazione automatica dei trattamenti di quiescenza in correlazione alle variazioni delle basi stipendiali del personale in servizio.

Sono seguiti i ricorsi, ora, in esame, con i quali i ricorrenti chiedono: in via principale il riconoscimento del diritto alla riliquidazione del proprio trattamento pensionistico sulla base dei miglioramenti stipendiali apportati dalle leggi succitate con conseguente rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT e interessi legali; in via subordinata la remissione degli atti, previa sospensione del giudizio, alla Corte costituzionale per manifesta illegittimità costituzionale delle prefate leggi nella parte in cui hanno escluso dai miglioramenti pensionistici coloro che sono andati in pensione prima della data di entrata in vigore delle stesse.

In data 27 giugno 1994 il difensore del ricorrente ha depositato due memorie con numerose e analoghe argomentazioni che si possono così sintetizzare:

1) Il ricorrente, essendo stato escluso dalla fruizione dei miglioramenti stipendiali e pensionistici introdotti con leggi n. 37 del 1990, n. 21 del 1991 e n. 216 del 1992 (comportanti, rispettivamente, incrementi del 15% la prima e la seconda e del 9% la terza), ha subito un decremento sul trattamento pensionistico di circa il 47% nei confronti del pari grado collocato in quiescenza successivamente alla data di entrata in vigore di detti aumenti;

2) Tale decurtazione avrebbe completamente obliterato i criteri dettati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 1 del 1991 e precedenti n. 3 del 1966, n. 26 del 1980, n. 382 del 1983 e-n. 501 del 1980 e precisamente:

a) proporzionalità della pensione alla retribuzione;

b) assicurazione al pensionato ed alla sua famiglia di una esistenza libera e dignitosa, così come al dipendente in attività di servizio;

c) proporzionalità ed adeguamento pensionistico alle retribuzioni che non devono esistere solo al momento del collocamento a riposo ma che vanno costantemente assicurata anche nel prosieguo;

3) Le leggi n. 37 del 1990, n. 21 del 1991 e n. 216 del 1992, avendo negato aumenti pensionistici a coloro che sono andati in pensione prima dell'ottobre 1989, avrebbero ricreato quella irrazionale disparità di trattamento sanzionata dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 1 del 1991, laddove è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 368 del 1987, nella parte in cui venivano esclusi dai benefici recanti dalla stessa norma coloro che erano stati posti in quiescenza prima del 1° gennaio 1979.

4) Risulterebbero violati il principio d'imparzialità ed indipendenza del giudice previsto dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; il diritto dei pensionati «al rispetto dei propri beni», riconosciuto dall'art. 1 del primo protocollo addizionale alla menzionata convenzione, nonché gli articoli 7, 10, 24 e 25 della Carta europea dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e l'art. 2 della direttiva C.E.E. del 10 febbraio 1975 sul fondamentale principio dell'uguaglianza della remunerazione;

5) Risulterebbero violate varie norme della Costituzione: l'art. 3 che assicura l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, l'articolo 36 sulla retribuzione dovuta al lavoratore, l'art. 38 che impone di provvedere ai lavoratori «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» in caso di «vecchiaia»;

6) Risulterebbe violato, altresì, l'art. 76 della Costituzione in quanto l'art. 11 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 avrebbe violato, secondo i ricorrenti, l'art. 3 lettera a) della legge delega 23 ottobre 1992 n. 421, delineando un sistema di perequazione automatica delle pensioni che non salvaguarda né il potere d'acquisto delle pensioni stesse né il raccordo con il sistema retributivo dei dipendenti;

7) In base ai principi sanciti dalla Carta costituzionale nelle sentenze n. 42 del 1993 e n. 226 del 1993 nelle quali è stato rivendicato il suo diritto-dovere ad intervenire in ogni situazione nella quale il «rapporto di ragionevole corrispondenza che deve esistere tra pensioni e retribuzioni» venga alterato, la Corte dei conti, quale giudice esclusivo delle pensioni potrebbe decidere essa stessa per l'applicazione dello *jus superveniens*.

Per tutti i motivi suesposti il ricorrente chiede:

a) in via principale l'accoglimento del ricorso applicando al deducente lo *jus superveniens*;

b) in subordine, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per il giudizio sulle sopra affermate illegittimità costituzionali, nonché la rimessione degli atti alla Corte di giustizia della Comunità europea perché costati «de gravi violazioni delle norme comunitarie».

Alla odierna pubblica udienza è presente l'avvocato Paolo Lazloczky, che ha ribadito le argomentazioni svolte in memoria.

DIRITTO

Come emerge dagli atti introduttivi del giudizio e dalle suddette memorie il ricorrente chiede in via principale:

a) il riconoscimento del diritto al permanente adeguamento della pensione in fruizione alla retribuzione corrisposta ai dipendenti in attività di servizio con pari qualifica ed anzianità e comunque un trattamento adeguato a quello percepito dai colleghi collocati a riposo dopo il 1° luglio 1990;

b) in conseguenza dell'emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1 dell'8-9 gennaio 1991 il riconoscimento del diritto alla riliquidazione e alla corresponsione della pensione sulla base degli aumenti di stipendio disposti da leggi successive alla sentenza precitata.

Il ricorrente invoca l'affermazione del diritto ad ottenere dall'Amministrazione, oltre alla riliquidazione della pensione in applicazione delle disposizioni migliorative del trattamento stipendiale e pensionistico quali, in questo caso, le leggi n. 37 del 1990, n. 21 del 1991 e n. 216 del 1992, anche l'adeguamento automatico della pensione alle successive variazioni in aumento del trattamento di attività che i pari grado in servizio, hanno già ottenuto ed otterranno in futuro.

Il ricorrente, il quale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1991 venne a fruire della riliquidazione del trattamento pensionistico in godimento, a decorrere dal 1° marzo 1990, lamenta, in sostanza, di essere stato escluso dalla fruizione dei miglioramenti stipendiali e pensionistici, introdotti con leggi n. 37 del 1990, n. 21 del 1991 e n. 216 del 1992, il che ha creato un ingiustificabile disparità di trattamento rispetto ai pari grado andati in pensione successivamente alla introduzione degli aumenti suddetti.

Si afferma che, essendo detti aumenti di «notevolissima importanza economica» (circa il 47%) assentiti a tutti coloro che sono andati in pensione dopo l'ottobre 1989 e negati a coloro che sono andati in pensione prima, si è venuta a creare — dopo l'entrata in vigore delle citate disposizioni normative — quella irrazionale disparità di trattamento (sanzionata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 1991), in base alla quale ai pensionati più anziani e perciò con bisogni maggiori per l'avanzare dell'età, sono negati i benefici, attribuiti, invece, ai pensionati più giovani i cui bisogni sono indiscutibilmente minori, violando in maniera inequivocabile, sia il principio della razionalità della legge, sia gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione; sia i principi costantemente affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Su tale richiesta questo collegio non può pronunciarsi se non con riferimento alle varie norme intervenute dopo il collocamento a riposo dei ricorrenti e, pertanto, la eccezione d'illegittimità costituzionale prospettata concernente tali norme, risulta rilevante ai sensi dell'art. 23 secondo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 1.

Peraltro, non tutte le questioni proposte possono essere ritenute «non manifestamente infondate», ai sensi degli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23, secondo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, citata.

Ed invero, manifestamente infondata appare a questo collegio l'eccezione di illegittimità dell'art. 11 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, con riferimento all'art. 76 della Costituzione e all'art. 3, lettera q), della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421.

Il citato art. 11 stabilisce, infatti, un sistema di adeguamento automatico «delle pensioni previdenziali e assistenziali» al costo della vita sulla base delle variazioni «dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati», con la possibilità inoltre, che le leggi finanziarie prevedano «ulteriori aumenti...in relazione all'andamento dell'economia e tenuto conto degli obiettivi rispetto al P.I.L.».

Orbene, un tale sistema può essere discutibile, ma non appare in contrasto con il citato art. 3, lettera q), della legge delega, che si limita a chiedere una «disciplina della perequazione automatica delle pensioni dei lavoratori dipendenti e autonomi al fine di garantire, tenendo conto del sistema relativo ai lavoratori in attività, la salvaguardia del loro potere d'acquisto» attesa la correlazione tra i criteri dettati dalla legge delegante ed il parametro posto dalla norma delegata.

Sembrano, invece, a questa Corte non manifestamente infondate, nei limiti della deliberazione di una sua competenza, le eccezioni di violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione per effetto dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui alle leggi 28 febbraio 1990 n. 37 (convertito in legge, con modificazioni, del d.-l. 27 dicembre 1989 n. 413), 23 gennaio 1991, n. 21 (convertito in legge, con modificazioni, del d.-l. 24 novembre 1990 n. 344) e 2 giugno 1992 n. 216.

In relazione alle contestazioni del ricorrente, giova richiamare i principi più volte affermati e ribaditi dalla Corte costituzionale, tra le numerose altre, con le sentenze n. 501 del 21 aprile-5 maggio 1988, n. 1 dell'8-9 gennaio 1991, n. 42 del 28 gennaio-10 febbraio 1993, n. 226 del 23 aprile-7 maggio 1993, che risulterebbero vulnerati per effetto delle norme di legge sopra richiamate che hanno ricreato «la piaga crudele della pensione d'annata»:

1) l'adeguatezza e proporzionalità richieste dall'art. 36 della Costituzione «devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo in relazione al mutamento del potere d'acquisto della moneta», rispettando «l'esigenza di un costante adeguamento del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo»;

2) «rientra nel potere discrezionale del legislatore la determinazione delle misure e dei criteri di adeguamento del trattamento pensionistico alla variazione del costo della vita nonché delle modalità di perequazione degli stessi»;

3) «l'applicazione al trattamento pensionistico dell'art. 36 della Costituzione che si riconnette al carattere retributivo della pensione, richiede che sia assicurata al pensionato ed alla sua famiglia, così come all'impiegato in servizio attivo, una esistenza libera e dignitosa»;

4) il legislatore è «chiamato ad operare il bilanciamento tra le varie esigenze nel quadro della politica economica generale e delle concrete disponibilità finanziarie», tenendo anche conto che «alla solidarietà tra lavoratori e pensionati si affianca sempre e comunque una solidarietà più ampia dell'intera collettività», ma con «l'inevitabile vincolo di scopo di consentire una ragionevole corrispondenza (evitando che si determini un non sopportabile scostamento) tra dinamica delle pensioni e dinamica delle retribuzioni».

Sulla base di tali principi, la sentenza n. 226 sopra citata ha, in particolare, rilevato che tra la misura delle pensioni degli ex dipendenti pubblici non dirigenti (definita in ultimo con gli aumenti precisati dall'art. 3 del d.-l. 22 dicembre 1990 n. 409, convertito con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1991 n. 59) e la misura delle retribuzioni dei dipendenti di pari qualifica e anzianità ancora in servizio sussiste indubbiamente uno scostamento rilevante, ma non al punto «da indurre a dubitare della idoneità — a questo momento — del meccanismo perequativo in atto prescelto dal legislatore a garantire un sufficiente livello di adeguatezza delle pensioni».

Ed ancora, la sentenza n. 1 del 1991 ha, fra l'altro, affermato che «la disciplina della materia è affidata alla discrezionalità del legislatore, il quale può anche adottare trattamenti differenziali in relazione al fattore tempo ma...non può non esercitare il potere attribuitogli secondo i canoni di razionalità e ragionevolezza e che «sin dal 1976 si sarebbe dovuto attuare il collegamento delle pensioni con la dinamica salariale, ma che in via provvisoria, e comunque non oltre il 1978, in attesa della determinazione dell'indice di incremento delle retribuzioni del settore pubblico, si sarebbe applicato l'indice valevole per l'aggancio alla dinamica salariale del settore privato.... L'intento riequilibratore, con l'adozione del criterio dell'aggancio delle pensioni alle retribuzioni, è stato ottenuto proprio con il d.-l. in esame (n. 379 del 1987) e continuato con il d.-l. n. 413 del 1989, convertito, con modificazioni, in legge n. 37 del 1990 per tacere del successivo d.-l. n. 344 del 1990 non ancora convertito».

Osserva questo collegio che, mancando nelle leggi succitate 28 febbraio 1990 n. 37 (convertito dal d.-l. n. 413 del 1989) e 23 gennaio 1991 n. 21 (convertita dal d.-l. n. 344 del 1990), recanti aumenti stipendiali ai dirigenti in servizio, apposita norma di perequazione per i dirigenti in quiescenza, non può tale vuoto normativo essere colmato in via interpretativa facendo riferimento alla motivazione della succitata sentenza n. 1 del 1991 della Corte costituzionale, non essendo lecito attribuire a tale motivazione una valenza precettiva, quasi che essa fosse da equiparare ad un disposto di legge.

Orbene, per effetto degli aumenti di stipendio erogati, con decorrenza dal 1° marzo 1990 e dal 1° luglio 1990, rispettivamente dalle leggi n. 37 del 1990 e n. 21 del 1991, nonché per effetto del disposto aggiornamento del trattamento economico retributivo dei dirigenti in ragione della media degli incrementi retributivi realizzati dalle altre categorie di pubblici dipendenti (legge 12 giugno 1992 n. 216), si è venuta a verificare una irrazionale discriminazione agli effetti del trattamento di quiescenza tra soggetti in identica posizione funzionale per aver prestato la medesima attività lavorativa (pensionati fino all'ottobre 1989 e pensionati dal 1990 e anni successivi) e ciò, indubbiamente, incide sul già precario livello di adeguatezza-proporzionalità dei trattamenti pensionistici, inducendo, pertanto, a seri dubbi sul perdurare della congruità del menzionato livello.

Sembra, pertanto, a questa sezione che le disposizioni normative sopra citate, non avendo previsto la perequazione per i dirigenti in quiescenza, abbiano violato i principi d'uguaglianza di cui all'art. 3 della Corte costituzionale e (forse ancor più) quelli di proporzionalità e adeguatezza alle esigenze vitali di cui agli artt. 36 e 38.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e 137 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 1, la sezione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione, proposta dal ricorrente nel presente giudizio, di legittimità costituzionale delle leggi 28 febbraio 1990 n. 37 (conv. in legge, con modificazioni, del d.-l. 27 dicembre 1989, n. 413), 23 gennaio 1991 n. 21 (conv. in legge, con modificazioni, del d.-l. 24 novembre 1990, n. 344) e 2 giugno 1992 n. 216, con riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione;

Sospende, pertanto, il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone, altresì, che a cura della segreteria la copia della presente ordinanza sia notificata alla parte ricorrente e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così provveduto a Milano nella camera di consiglio del 15 luglio 1994.

Il presidente: GARRI

95C1064

N. 493

Ordinanza emessa l'8 febbraio 1995 dal tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione di Salerno sul ricorso proposto da Fattorusso Sebastiano contro l'A.T.A.C.S.

Impiego pubblico - Dipendenti A.T.A.C.S. (Azienda trasporti autofiloviari consorzio salernitano) - Sospensione cautelare in conseguenza di procedimento penale - Revoca di diritto e reintegrazione in servizio decorso il termine di cinque anni - Irragionevolezza della norma impugnata per l'automaticità della revoca in questione a prescindere dalla gravità del reato, dalla esistenza o meno di sentenza di condanna e dalla valutazione in sede disciplinare della compatibilità dell'illecito con la permanenza in servizio - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

(Legge 7 febbraio 1990, n. 19, art. 9, secondo comma).

(Cost., artt. 3, 4 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1564/1990 reg. gen. proposto da Fattorusso Sebastiano, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Lentini, nel cui studio, sito in Salerno, al corso Garibaldi n. 164, elettivamente domiciliata: contro l'Azienda Trasporti Autofiloviari Consorzio Salernitano (A.T.A.C.S.), in persona del legale rappresentante *pro-tempore* rappresentata e difesa dall'avv. Arturo Budetta, nel cui studio, sito alla via Manzo n. 11, elettivamente domiciliata: per l'annullamento del silenzio-rifiuto formatosi in merito alla diffida a provvedere alla riassunzione in servizio; notificata all'A.T.A.C.S. in data 23 luglio 1990 e per l'accertamento del diritto del ricorrente all'immediata riassunzione in servizio;

Visti il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'A.T.A.C.S.;

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

Visti gli atti tutti di causa;

Udita alla pubblica udienza dell'8 febbraio 1995 la relazione del cons. dott. A. Savo Amodio;

Uditi, altresì, l'avv. Lentini e l'avv. Budetta;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso in esame, notificato all'A.T.A.C.S. in data 23 luglio 1990 e depositato il 23 ottobre 1990, il sig. Fattorusso chiede che venga pronunciata l'illegittimità del silenzio-rifiuto serbato dall'Amministrazione intimata sulla diffida a provvedere alla riassunzione in servizio, notificata in data 23 luglio 1990, e per il conseguente accertamento del suo diritto ad essere riammesso in servizio.

Deduce:

Violazione dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990 n. 19. Violazione del giusto procedimento, in quanto la norma epigrafata prevede che la sospensione cautelare dal servizio non possa spiegare effetti per un periodo di tempo superiore a cinque anni.

Poiché, nella specie, detto termine sarebbe spirato, l'Amministrazione intimata avrebbe dovuto procedere a reintegrare in servizio il ricorrente.

Si è costituita in giudizio l'A.T.A.C.S., la quale sostiene l'inapplicabilità della norma invocata al caso di specie, affermando che quest'ultimo sarebbe regolato dall'art. 46 del r.d. 8 gennaio 1931 n. 148.

Con l'ordinanza n. 1083 dell'8 novembre 1990, riformata in appello dalla V Sezione del Consiglio di Stato, con decisione n. 237 dell'8 marzo 1991, era stata rigettata l'istanza incidentale di sospensione.

DIRITTO

1. — Prima di esaminare il motivo di gravame, ci si deve far carico delle due argomentazioni addotte dall'A.T.A.C.S., la quale sostiene l'inapplicabilità al caso di specie dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990 n. 19.

Innanzitutto, la norma invocata riguarderebbe esclusivamente i pubblici dipendenti, tra i quali non sarebbe ricompreso il ricorrente, a causa dello statuto privatistico che regola il suo rapporto di lavoro con l'Ente.

La tesi suesposta non è condivisibile.

Appare decisiva, in proposito, più che la natura giuridica dell'A.T.A.C.S., la peculiare disciplina dettata dal r.d. 8 gennaio 1931 n. 148 per il rapporto di lavoro degli autoferrottravvieri, dipendenti da enti di trasporto in regime di concessione, tanto più se tali enti rivestono natura pubblicistica.

In particolare, l'intera materia disciplinare viene ricondotta, in sede interpretativa, al sistema del pubblico impiego, tenendo conto non solo della natura e della tipologia delle sanzioni, ma anche della devoluzione della stessa alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Conseguentemente, la Corte costituzionale, con la sentenza 22-28 novembre 1973 n. 168, ha inserito in tale ambito anche l'istituto della sospensione cautelare, prevista dall'art. 46 del r.d. n. 148/1931, affermando espressamente che essa è «correlata al settore disciplinare del pubblico impiego».

Da ultimo, deve osservarsi che lo statuto pubblicistico del Fattorusso risulta altresì provato dalla natura dei reati ascrittigli, qualificati come peculato anziché appropriazione indebita, i quali presuppongono nell'agente la qualificazione di pubblico ufficiale.

Parimenti destituita di fondamento è la seconda argomentazione addotta dalla parte resistente, la quale sostiene che, trattandosi di una vicenda anteriore all'entrata in vigore della legge n. 19/1990, essa sarebbe interamente disciplinata dalla normativa pregressa.

Nella specie, a ben guardare, il Fattorusso non pretende alcuna applicazione retroattiva della norma contenuta nell'art. 9 della legge n. 19/1990.

Si limita, invece, a richiedere la riammissione in servizio, atteso che, alla data di entrata in vigore della norma in vigore più volte citata (22 febbraio 1990), egli era nella posizione di sospensione cautelare dal servizio per un periodo superiore al quinquennio.

Sulla base del generalissimo principio *tempus regit actum*, l'art. 9, invocato dal Fattorusso, spiega tutti suoi effetti nella presente vicenda, atteso che la decorrenza del periodo di durata massima del provvedimento cautelare si collega al momento dell'adozione di quest'ultima misura (in tal senso, cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, 19 febbraio 1993 n. 186) che, nella specie, deve farsi risalire al 28 novembre 1984, secondo quanto affermato da parte ricorrente e non contestato *ex adverso*.

Pertanto, l'entrata in vigore della legge n. 19/1990 era suscettibile di determinare la cessazione di efficacia della sospensione dal servizio a suo tempo disposta.

2. — Con l'unico motivo di gravame il Fattorusso lamenta l'illegittimità del silenzio serbato sulla sua istanza di riammissione in servizio, proposta ai sensi della più volte citata normativa del 1990.

Appare evidente che l'eventuale accoglimento del ricorso comporta per l'attore l'affermazione del suo diritto ad essere reintegrato nel posto di lavoro, atteso che la formula legislativa — «decorso tale termine la sospensione cautelare è revocata di diritto» — non lascia alcun ambito di discrezionalità alla p.a.

Deve aggiungersi che, nella specie, è incontroverso l'interesse del Fattorusso ad ottenere una sentenza di merito, atteso che solo con quest'ultima egli può conseguire il pieno ripristino giuridico ed economico della sua posizione.

La valutazione della fondatezza della censura mossa al comportamento inerte della p.a. passa attraverso l'applicazione dell'art. 9 della legge n. 19/1990, della cui costituzionalità il tribunale ha motivo di dubitare.

Va premesso che la sospensione cautelare dei pubblici dipendenti non costituisce una sanzione disciplinare, ma si configura come un provvedimento che ha lo scopo di evitare che un impiegato contro il quale sia diretto un procedimento penale per fatti di particolare gravità, permanga in servizio e continui a svolgere la sua normale attività, con possibile pregiudizio per la regolarità del servizio ed il prestigio dell'ufficio.

La norma di cui all'art. 9, comma 2, seconda parte, della legge n. 19/1990, nel prevedere la revoca di diritto della sospensione una volta decorso il termine di cinque anni dalla sua adozione, privilegia, in funzione garantistica, l'interesse del dipendente rispetto a quello dell'amministrazione.

Il tribunale ritiene che la scelta operata dal legislatore, pur tenendo conto dell'ampissima sfera di discrezionalità di cui si connota, si pone in conflitto con i principi sanciti dagli artt. 3, 4 e 97 della Carta costituzionale.

Innanzitutto, essa si rivela irragionevole, in quanto pone sul medesimo piano tutti i tipi di reato commessi e si disinteressa totalmente dello stato del procedimento penale sotteso alla misura cautelare assunta in sede amministrativa.

A fronte di reati che, per la loro tenue gravità, consentono la riassunzione in servizio del dipendente in attesa di giudizio, ve ne sono altri che, per l'allarme sociale che determinano, non consentono la reintegrazione nelle funzioni originariamente svolte, tanto più quando queste comportano il maneggio di beni dell'amministrazione ovvero la rappresentanza dell'ente nei confronti dei terzi.

Nel caso di specie, il Fattorusso rivestiva la qualifica di funzionario economo dell'A.T.A.C.S. e, proprio in virtù di tale posizione, è stato sottoposto a procedimento penale per un reato proprio (peculato), in grado di interrompere il nesso di fiducia su cui si fonda il rapporto di pubblico impiego.

Appare evidente, altresì, che un'eventuale adibizione del ricorrente ad altre funzioni, a seguito della riassunzione disposta in base all'art. 9 legge n. 19/1990, non avrebbe alcun fondamento, atteso che la *restitutio in integrum* prevista da quest'ultimo si appalesa totale (ed ammesso pure, in fatto, che la p.a. possa diversamente utilizzare il proprio dipendente).

Inoltre, la norma in esame non tiene in alcun conto se sia intervenuta già una pronuncia, sia pur non passata ancora in giudicato, ponendo in tal modo sullo stesso piano tutti gli accertamenti e le valutazioni fatte in proposito da parte degli organi giudiziari (nella specie, con la sentenza pronunciata dal tribunale penale di Salerno, allegata dalla parte resistente, il Fattorusso era stato riconosciuto colpevole e condannato alla pena di anni otto di reclusione).

La norma in esame, inoltre, non opera alcun distinguo in ordine alla posizione ricoperta dal dipendente nella struttura amministrativa, non consentendo così neppure all'ente datore di lavoro di valutare, in relazione al posto occupato, se il prestatore possa continuare a svolgere le proprie funzioni pur in presenza di gravi accuse penali.

In altre parole, la previsione di un trattamento automatico ed indifferenziato, collegato esclusivamente al decorso di un determinato termine di efficacia della misura cautelare, mal si concilia con il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

A ciò si aggiunga, come effetto sia pur indiretto, già rilevato dal Consiglio di Stato in sede consultiva (parere reso dalla Sezione III n. 1487 del 27 novembre 1990), che può determinarsi una disparità di trattamento — non giustificata sotto il profilo logico-giuridico — tra chi abbia subito una condanna per reati di particolare gravità (per la cui pronuncia occorre sovente più di un quinquennio) ma che, nel frattempo, abbia beneficiato della reintegrazione in servizio e chi, invece, sia stato assolto o comunque condannato ad esito di un processo che si sia concluso nei cinque anni.

La disparità di trattamento, oltre che l'irragionevolezza dell'intero sistema nel quale l'art. 9, più volte citato, si va ad inserire, traspare vieppiù se si tiene conto che l'art. 117 del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 non può ritenersi abrogato da parte del codice di procedura penale del 1988 (in tal senso è il parere n. 1487/1990 innanzi citato).

Si verifica così che sussiste pur sempre per l'amministrazione l'obbligo di non avviare il procedimento disciplinare in pendenza di quello penale.

Tale norma ben si inseriva nel precedente sistema normativo, nel quale vigeva l'istituto generale della sospensione obbligatoria per pregiudizialità penale, sancito dall'art. 3 del c.p.p. del 1930.

Il codice attualmente in vigore, se pure in via generale accoglie il principio dell'autonomia dei giudizi, tuttavia continua in certe ipotesi (art. 653), ad accordare preferenza all'accertamento penale.

La sopravvivenza della sospensione del procedimento disciplinare prevista dall'art. 117 del t.u. n. 3/1957 comporta, peraltro, la pratica inutilizzabilità della sospensione cautelare facoltativa ex art. 92 del medesimo t.u., disposta prima dell'inizio del procedimento disciplinare stesso.

L'utilizzazione di tale strumento, infatti, è vanificata dal brevissimo termine decadenziale di cui all'art. 92 (quaranta giorni per la contestazione degli addebiti), essendo quest'ultimo onere reso giuridicamente impossibile dalla sospensione in questione, che obbligatoriamente si protrae sino al termine del procedimento penale.

Ne consegue che l'amministrazione, una volta trascorso il quinquennio di efficacia della misura cautelare adottata, null'altro può fare se non immettere nuovamente in servizio il proprio dipendente, rinviando a sua volta *sine die* l'accertamento della sua responsabilità in sede disciplinare.

Tale assetto normativo ed in particolare, la previsione dell'art. 9 in esame si pone in evidente contrasto con il principio sancito dall'art. 97 della Costituzione, il quale stabilisce che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

Quest'ultima si vede costretta ad inserire nella propria organizzazione un dipendente anche quando tale reinserimento sia incompatibile con le esigenze dell'organizzazione stessa.

Appare evidente, nella specie, che la riammissione in servizio di un dipendente, severamente condannato, sia pur con sentenza non definitiva, comporta un'evidente lesione del canone costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa.

Quest'ultimo sarebbe vieppiù violato nel caso in cui potesse configurarsi in capo all'amministrazione un potere — pur non normativamente previsto — di adibire il dipendente ad altre mansioni.

In tal modo — oltre a ricorrere ad un criterio del tutto estrinseco per giustificare la previsione di legge — si finirebbe con il consentire un'utilizzazione surrettizia del dipendente a scapito dell'ordinato assetto degli uffici, atteso che anche le disposizioni sulla mobilità, oltre ad essere espressamente disciplinate, sono poste all'esclusivo servizio dell'interesse pubblico.

Da ultimo, non può ritenersi manifestamente infondata la questione di costituzionalità riguardante la violazione dell'art. 4, secondo comma, della Carta fondamentale.

Dopo aver solennemente affermato il diritto al lavoro per tutti i cittadini, la norma prosegue stabilendo il correlato dovere di svolgere un'attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

L'art. 9, qualora applicato al caso di specie, finirebbe con il consentire al cittadino di svolgere una funzione pubblica (per la quale, si badi, ha subito già una condanna) senza possederne i presupposti di dignità e capacità.

3. — In conclusione, va rimessa alla Corte la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 9, secondo comma, della legge 7 febbraio 1990 n. 19, con riferimento agli artt. 3, 4 e 97 della Costituzione, nella parte in cui suddetta norma comporta l'obbligo indiscriminato di riammettere il dipendente in servizio.

P. Q. M.

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

Sospende il presente giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della legittimità costituzionale dell'art. 9, secondo comma, della legge 7 febbraio 1990 n. 19, per contrasto con gli artt. 3, 4 e 97 della Costituzione, nella parte in cui suddetta norma comporta l'obbligo indiscriminato di riammettere il dipendente in servizio;

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 deciso in Salerno, nella camera di consiglio dell'8 febbraio 1995.

Il presidente: FEDULLO

Il consigliere estensore: SAVO AMODIO

N. 494

Ordinanza emessa il 29 maggio 1995 dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sui ricorsi riuniti proposti da Orlandini Carlo ed altri contro la regione Lombardia ed altri

Regione Lombardia - Edilizia e urbanistica - Progetto per la localizzazione di discariche per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani - Previsione di un procedimento in cui il giudizio sulle scelte finali spetta ad un apposito gruppo tecnico formato dai responsabili dei servizi regionali alle cui riunioni il sindaco è solo invitato a partecipare - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della p.a. ed eccesso dai limiti della competenza regionale, in quanto la partecipazione dei comuni nel procedimento di localizzazione della discarica è ridotto al semplice invito rivolto al sindaco in sostituzione delle conferenze degli enti interessati previste dal d.P.R. n. 915/1982.

(Legge regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42, art. 3, ottavo e nono comma).

(Cost., artt. 97, 117 e 128).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 1995 (in prosecuzione delle camere di consiglio dei giorni 14 giugno 1994 e 17 ottobre 1994) nei giudizi relativi ai ricorsi:

1.1. — n. 2238/1990, relativo alla delibera regionale 18 maggio 1990, n. 54490, concernente discarica, di rifiuti solidi urbani; ed altri proposto da Orlandini Carlo/con l'avv. Benzioni W. Luca e Gaetano Bruccoleri; contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;
- B) del comune di Carimate;
- C) della Gesam s.p.a. con gli avv. Paolo Berardelli, Arnaldo Ventura e Ruggero Tumbiolo;
- D) della I.G.M. s.p.a.;

1.2. — n. 2392/1990, relativo a delibera di localizzazione di discarica di smaltimento rifiuti; proposto dal comune di Carimate, con gli avv. Marco Sica e Paolo Mantegazza contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Ezio Antonini;
- B) della Gesam s.p.a. con gli avv. Paolo Berardelli, Arnaldo Ventura e Ruggero Tumbiolo; della I.G.M. s.p.a.;

1.3. — n. 2403/1990, relativa a delibera di g.r. concernente la realizzazione di discariche di rifiuti, proposto dalla Associazione comuni del Canturino U.S.S.L. n. 12, con l'avv. Tanzarella Giancarlo contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Antonini Ezio;
- B) della Gesam s.p.a. con gli avv. Paolo Berardelli, Arnaldo Ventura e Ruggero Tumbiolo; della I.G.M. s.p.a.;

1.4. — n. 2766/1990 relativa a delibera g.r. concernente approvazione progetti di discarica; proposto dal comune di Carimate, con gli avv. Marco Sica e Paolo Mantegazza contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Antonini Ezio;
- B) della Gesam s.p.a. con gli avv. Paolo Berardelli, Arnaldo Ventura, Ruggero Tumbiolo e Giuseppe Franco Ferrari I.G.M. s.p.a.;

1.5. — n. 2771/1990 relativo a delibera regionale concernente progetto di discarica; proposto dal comune di Cantù, con gli avv. Giancarlo Tanzarella e Antonio Spallino contro e/o nei confronti:

- A) della regione Lombardia, con l'avv. Antonini Ezio;
- B) della Gesam s.p.a. con gli avv. Arnaldo Ventura e Ruggero Tumbiolo e Paolo Berardelli.

I. — Considerato che i ricorsi in epigrafe sono connessi fra loro *ex re*, e, inoltre, formalmente, concernono anche — direttamente e/o indirettamente — l'annullamento della delibera n. 57260 del 3 agosto 1990, con cui la giunta della regione Lombardia ha approvato i progetti di discariche controllate per i rifiuti solidi urbani ed assimilabili, da ubicarsi nei comuni di: Carimate (Como), Mozzate (Como), Cerro Maggiore e Rescaldina (Milano), Buscate (Milano);

II. — Considerato che la predetta delibera n. 57260 del 3 agosto 1990 è stata emessa in base alla «legge regionale 9 settembre 1989 n. 42, con la quale la giunta regionale è autorizzata a disporre direttamente gli interventi necessari per la localizzazione, la realizzazione e la gestione di discariche controllate al fine di assicurare la copertura integrale del fabbisogno di smaltimento di rifiuti urbani e assimilabili fino al 31 dicembre 1991» (Del. n. 57260 del 3 agosto 1990 cit.);

III. — Considerato che nella ricordata delibera n. 57260 del 3 agosto 1990 vengono indicati espressamente, in particolare, gli artt. 3, sesto comma; 4, 5, 6 e 8 della legge della regione Lombardia del 9 settembre 1989 n. 42;

IV. — Richiamato il ricorso n. 2764/1990 proposto da Comi Giovanni e altri, rappresentati e difesi dagli avv. Luca Benzoni e Gaetano Bruccoleri contro e/o nei confronti:

A) della regione Lombardia, con l'avv. Antonini;

B) il comune di Carimate, non costituitosi in giudizio;

C) lo Stato Membro Italia, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso *ex lege* dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano;

D) la Gesam - Gestione servizi ambientali s.p.a., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avv. Arnaldo Ventura, Ruggero Tumbiolo, Giuseppe Franco Ferrari e Paolo Berardelli;

E) l'I.G.M. non costituitasi in giudizio;

per l'annullamento della giunta regionale Lombardia 3 agosto 1990 n. 57260, nonché della delibera 8 maggio 1990 n. 54490 inerenti l'approvazione di una discarica di rifiuti solidi urbani nel comune di Carimate;

V. — Considerato che nel ricorso n. 2764/1990 *sub* punto IV, questo T.A.R. ha emesso l'ordinanza n. 878 del 14 giugno 1994 / 17 ottobre 1994, con la quale:

A) ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, ha deferito alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Lombardia 9 settembre 1989 n. 42, art. 3, commi ottavo e nono, in relazione agli artt. 117, primo comma e 128 della Costituzione e del criterio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione;

B) ha sospeso il giudizio relativo ed ha ordinato l'invio degli atti alla Corte costituzionale, per quanto di competenza della medesima;

VI. — Considerato che relativamente ai giudizi in epigrafe (concernenti tutti, sostanzialmente, la medesima materia in senso lato e riguardanti anche, formalmente — direttamente e/o indirettamente — la delibera n. 57260 del 3 agosto 1990) appare opportuno, disporre la loro riunione e, inoltre, per motivi analoghi a quelli evidenziati nel giudizio di cui al predetto ricorso n. 2764/1994, *sub* punto IV, appare opportuno:

A) deferire alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Lombardia n. 42 del 1989, artt. 3, commi ottavo e nono, in relazione agli artt. 117, primo comma e 128 della Costituzione e del criterio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione;

B) sospendere il giudizio relativo ed ordinare l'invio degli atti alla Corte costituzionale, per quanto di competenza della medesima;

Quanto sopra (data anche la complessità della materia controversa, considerata nei suoi profili di diritto sostanziale e processuale; di diritto nazionale e di diritto comunitario; tenuto conto del disposto di cui all'art. 130 S dell'A.U.E.), anche per consentire alle parti dei ricorsi in epigrafe, di partecipare al giudizio avanti alla Corte costituzionale (di cui alla predetta ordinanza n. 878 del 14 giugno 1994 / 17 ottobre 1994) di questo T.A.R.);

P. Q. M.

Dispone la riunione dei ricorsi in epigrafe;

Deferisce alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Lombardia n. 42 del 1989, artt. 3, commi ottavo e nono, in relazione agli artt. 117, primo comma e 128 della Costituzione e del criterio di ragionevolezza e di buon andamento dell'Amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione (come da ordinanza n. 878 del 14 giugno 1994-17 ottobre 1994, che qui si intende integralmente richiamata);

Sospende i giudizi relativi ed ordina l'invio degli atti alla Corte costituzionale, per quanto di competenza della medesima;

Manda alla segreteria della Sezione, per gli adempimenti consequenziali analoghi a quelli di cui all'ordinanza citata n. 878 del 14 giugno 1994-17 ottobre 1994.

Milano, addì 29 maggio 1995

Il presidente: MANGIONE

N. 495

Ordinanza emessa il 31 maggio 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Udine nel procedimento penale a carico di Zucco Ornella

Ambiente (Tutela dell') - Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature eccedenti i limiti di accettabilità stabiliti dalle tabelle A) e C) allegate alla legge n. 319/1976 nonché i limiti stabiliti dalle tabelle A1) e C1) del d.p.g.r. 23 agosto 1982, n. 984 - Lamentata depenalizzazione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggior severità - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento alle norme CEE e, in particolare, alla direttiva n. 271/1991 - Violazione del principio della riserva di legge in materia penale per la reiterazione a catena dei decreti-legge - Carenza dei requisiti di necessità ed urgenza per l'emanazione degli stessi.

(D.-L. 17 marzo 1995, n. 79, art. 3, primo comma, prima parte, convertito in legge 17 maggio 1995, n. 172).

(Cost., artt. 3, 9, secondo comma, 10, 25, secondo comma, 32 e 77).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rinvio degli atti alla Corte costituzionale, letti gli atti del procedimento n. 4043/1995 r.g.i.p. nei confronti di Zucco Ornella, nata a Corno di Rosazzo, il 7 aprile 1949, ivi residente, via San Biagio n. 25, persona sottoposta ad indagini nella sua qualità di sindaco *pro-tempore* del comune di Corno di Rosazzo in carica dal 5 maggio 1995, per avere scaricato reflui dal depuratore fognario pubblico eccedenti i limiti di accettabilità stabiliti dalle tabelle A) e C) allegate alla legge n. 319/1976 nonché i limiti stabiliti dalle tabelle A1) e C1) del d.P.G.R. 23 agosto 1982, n. 984; in comune di Corno di Rosazzo il 9 maggio 1995;

Vista la richiesta del pubblico ministero pervenuta in data 30 maggio 1995 che insta ai sensi dell'art. 554 del c.p.p. per l'archiviazione del procedimento non essendo il fatto previsto dalla legge come reato *ex art. 3 del d.-l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito con legge 17 maggio 1995, n. 172;*

Premesso in fatto che dalla relazione di analisi dd. 16 maggio 1995 del Servizio chimico ambientale del Presidio multinazionale di prevenzione presso l'Azienda per i servizi sanitari n. 4 «Medio Friuli» emergeva il superamento alla data del campionamento (9 maggio 1995) da parte delle acque di scarico del depuratore della fognatura comunale di Corno di Rosazzo, località Sant'Andrat, dei limiti di accettabilità previsti per numerosi parametri tanto dalle tabelle «A» e «C» allegate alla legge n. 319 cit. quanto dalle tabelle «A1» e «C1» del Piano generale di risanamento delle acque della regione Friuli-Venezia Giulia;

Premesso altresì che le analisi furono originate da una autonoma attività di accertamento dei verbalizzanti eseguita con le formalità di legge;

OSSERVA

La condotta sopra descritta, in virtù di un consolidato indirizzo giurisprudenziale interpretativo degli artt. 1) 9 e 14 della legge n. 319/1976, appariva suscettibile di integrare la fattispecie penalmente sanzionata dall'art. 21, terzo comma, legge cit. sulla base dell'assunto che tutti gli scarichi (da insediamenti produttivi, da insediamenti civili nuovi non recapitanti in pubblica fognatura e derivanti da pubblica fognatura) devono essere autorizzati espressamente e specificamente *ex art. 21, primo comma, legge cit.*, con la generalizzata necessità, la cui omissione è punita appunto dall'art. 21, terzo comma, del rispetto degli standards di accettabilità legislativi, una volta cessato il regime transitorio di adeguamento graduale degli scarichi nei tempi e nei modi fissati dai singoli p.g.r.a., limiti integrabili dalla disciplina regionale ai sensi dell'art. 14, legge cit., solo in senso più restrittivo (cfr. Cass. 2 febbraio 1994, n. 1215, ric. p.m. contro Vannicola; Cass. 25 giugno 1993, n. 958, ric. p.m. contro Bruschini; cass. 25 giugno 1993, n. 963, contro Battistessa + 1; Cass. 3 marzo 1992, n. 2331, ric. p.m. contro Aloisi, specificamente pronunciate in materia di scarichi di pubbliche fognature).

Il sistema è stato profondamente alterato dalle modifiche successivamente apportate da una serie di norme che, a partire dal d.-l. 15 novembre 1993, n. 454, perpetuato sino all'attualmente vigente d.-l. 17 marzo 1995, n. 79, (convertito in legge 17 maggio 1995, n. 172) erano primariamente dirette a ridisciplinare proprio gli scarichi delle pubbliche fognature (e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature), pur essendosi ampliate, nel corso delle varie novellazioni, ad introdurre sostanziose immutazioni pure agli scarichi da insediamenti produttivi.

In particolare, per quanto qui rileva, da un lato l'art. 1 del d.-l. n. 79/1995, sostituendo l'art. 14, secondo comma, della legge n. 319/1976, ha mantenuto l'attribuzione in capo alle regioni del potere di disciplinare gli scarichi delle pubbliche fognature in sede di redazione dei rispettivi piani di risanamento delle acque, derogando pure in senso

peggiorativo, purché in conformità ai dettami della direttiva 91/271/CEE del Consiglio del 21 maggio 1991 (esclusi i limiti di accettabilità, definiti «inderogabili», per i parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile), e salva l'applicabilità, nelle more di tale definizione, delle prescrizioni già adottate e, in particolare, delle direttive presenti nella delibera 30 dicembre 1980 del Comitato interministeriale (art. 1, terzo comma); dall'altro lato l'art. 3 del decreto-legge in esame, sostituendo *in toto* l'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 (e aggiungendo pure un quarto comma), ha depenalizzato l'inosservanza dei limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni ai sensi del (nuovo) art. 14, secondo comma, per tale condotta introducendo una sanzione amministrativa pecuniaria da lire tre milioni a lire trenta milioni.

Trattasi di disposizione che, per quest'ultima parte, pare affetta da gravi e plurimi vizi di legittimità costituzionale, già peraltro rilevati da altri giudici di merito in relazione alle precedenti versioni del decreto-legge (cfr. ord. pretura di Grosseto dd. 11 ottobre 1994; ord. pretura di Terni dd. 29 novembre 1994; ord. pretura di Roma dd. 12 novembre 1994) che si vanno ora a sottoporre al vaglio di questa ecc.ma Corte, essendo ciò preliminare ad ogni decisione sull'istanza rivolta a questo ufficio.

1. — *Violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

Molteplici appaiono i profili di contrasto dell'art. 3 del d.-l. n. 79/1995 (convertito con legge n. 172/1995) con il detto fondamentale parametro costituzionale. Da un lato, infatti, si è discriminata la disciplina sanzionatoria per i titolari di scarichi da insediamenti produttivi che superino i limiti di accettabilità delle tabelle «A» e «C» allegate alla legge (puniti con la sanzione penale alternativa dell'ammenda o dell'arresto, raddoppiata ove sia provato il superamento dei parametri inderogabili) rispetto ai titolari di scarichi di pubbliche fognature i quali, nella medesima evenienza (violazione dell'art. 14, secondo comma, della legge n. 319) e nell'ipotesi reputata in assoluto più pericolosa per l'ambiente tra le varie contemplate subiscono la sola sanzione amministrativa pecuniaria sopra indicata: ciò che risulta del tutto irragionevole ove si consideri che tale impianto solitamente altro non è che la somma di molteplici scarichi misti, cioè civili e produttivi, che in esso confluiscono, per cui, se comprensibile risulta l'irrogazione della sanzione amministrativa per gli scarichi da insediamenti civili che non recitano in pubbliche fognature, atteso il verosimile, minor loro carico inquinante, altrettanto non può dirsi per gli scarichi delle pubbliche fognature ad essi parificati e favorevolmente discriminati rispetto ad uno stabellamento — anche minimo — di un impianto produttivo, di certo meno pericoloso per l'ambiente rispetto ad un sostanzioso superamento dei limiti da parte dei primi.

La differenziazione non trova, pertanto, ragionevole giustificazione ma pare correlata, in definitiva, alla sola qualifica soggettiva del soggetto tenuto al rispetto della norma (pubblico amministratore nel primo caso, imprenditore nel secondo), come confermato dall'art. 6, secondo comma, del d.-l. n. 79/1995 che ha depenalizzato pure la condotta di apertura di un scarico da pubbliche fognature «servite o meno da impianti pubblici di depurazione» in assenza della domanda di autorizzazione (attualmente soggetta alla sola sanzione amministrativa da lire dieci milioni a lire cento milioni) permanendo, al contrario, la sanzione penale per il titolare di insediamento produttivo che ometta di richiedere la debita autorizzazione (art. 21, primo comma, della legge n. 319, rimasto immutato).

Pure l'ammontare della sanzione introdotta dall'art. 6 del d.-l. n. 79 testimonia l'assoluta incongruità della previsione in esame, essendosi indicata una sanzione più elevata per un fatto di inquinamento formale, qual ritenuto quello previsto dall'art. 6 (ben potendo lo scarico non autorizzato essere contenuto nei limiti di legge), rispetto alla sanzione pecuniaria prescelta in caso di effettuazione di scarico da una pubblica fognatura che, autorizzato o meno, abbia provatamente recato un pregiudizio all'ambiente, con lo sversamento di reflui eccedenti i limiti tabellari fissati all'inquinamento c.d. «legittimo».

La distonia della norma in esame risulta evidenziata ancor più dal mantenimento nel sistema dell'art. 23 della legge n. 319/1976, sanzionante penalmente l'effettuazione di nuovi scarichi (da chiunque effettuati e, pertanto, pure dal titolare della pubblica fognatura) prima che l'autorizzazione, già richiesta, sia stata concessa: anche in tal caso in via assoluta un'irregolarità formale come l'effettuazione di scarichi in ipotesi consentiti dopo la presentazione della domanda di autorizzazione, ad es. da un insediamento civile, è valutata e punita assai più gravemente di una condotta sostanziale e atta ad incidere sui beni primari collettivi, come lo scarico illecito di sostanze da un insediamento produttivo pubblico qual è la fognatura comunale; inoltre, in via relativa, per quest'ultima e più grave condotta, il pubblico amministratore sarebbe sanzionato assai meno pesantemente che in ipotesi di attivazione dello scarico della pubblica fognatura nelle more del rilascio dell'autorizzazione, pur quando il tenore di quello scarico fosse conforme agli standards di legge. Ma vi è di più, in quanto ove l'autorizzazione richiesta non venisse rilasciata, riprendendo vigore le norme dell'art. 21 della legge n. 319 (vd. art. 23, secondo comma) lo stesso pubblico amministratore sarebbe

sogetto ad una blandissima sanzione amministrativa pecuniaria ove lo scarico della fognatura fosse proseguito in spregio alle tabelle o alle disposizioni del p.g.r.a. (art. 3 del d.-l. n. 9/1995) o, addirittura, ad una sanzione amministrativa più pesante per il fatto di aver mantenuto lo scarico dopo il diniego del provvedimento (art. 6 del d.-l. n. 79/1995).

Come emerge con evidenza, tra le tre, la condotta meno grave ed idonea a recare minor danno o, addirittura, a non arretrarne alcuno agli interessi oggetto di tutela è l'unica punita penalmente (art. 23 della legge n. 319), mentre nelle altre due ipotesi la sanzione pecuniaria amministrativa è inversamente proporzionale al grado di lesione, di pericolosità e di offensività della condotta concretamente mantenuta.

Trattasi di opzioni legislative che, pur giustificate dalla discrezionalità tipica di quella funzione, nel caso creano profonde disparità di trattamento, apparentemente non fondate né su presupposti logici obiettivi, né su specifiche concrete esigenze, in violazione dei canoni di ragionevolezza cui devono rispondere le scelte punitive e del principio di uguaglianza che impone una proporzione tra la pena e il disvalore del fatto illecito commesso, inosservata quando il complesso normativo sanzioni in via amministrativa condotte connotate di maggior gravità ed identicamente (se non più) lesive del medesimo bene giuridico, ma sanzionate penalmente quando commesse da soggetti diversi (cfr. Corte cost. 19 maggio 1993, n. 249; Corte cost. 23 giugno 1994, n. 254; Corte cost. 25 luglio 1994, n. 341).

2. — Violazione degli artt. 9, secondo comma, e 32 della Costituzione.

Attesa l'assunzione a livello costituzionale da parte dello Stato dell'impegno a tutelare il «paesaggio» inteso come valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio e come mantenimento degli ecosistemi, è evidente che la forte attenuazione del regime di tutela dell'ambiente rispetto in questo caso a fenomeni di inquinamento idrico causati da fatti gravi e in concreto assai pericolosi quali gli scarichi di pubbliche fognature, (incontrollati ed) eccedenti i limiti di accettabilità, connessi alla depenalizzazione della condotta e alla scomparsa dei poteri d'intervento — anche coercitivi — riconosciuti al giudice penale, riduce sensibilmente la capacità preventiva e dissuasiva in materia con una pericolosa regressione di efficacia della normativa e una conseguente, verosimile esposizione a maggior rischio e, comunque, una diminuzione netta di tutela del bene «paesaggio» nell'accezione sopra indicata.

Ciò comporta, altresì, un diretto pericolo di danno per la salute, intesa quale diritto inderogabile e prelevante alla integrità e salubrità dell'ambiente in cui l'uomo vive e opera, in contrasto con il principio posto dall'art. 32 della Costituzione che, al contrario, impone in via incondizionata rispetto ad ogni altro interesse la ricerca delle scelte più adeguate onde preservare la pienezza delle condizioni oggettive di godimento dell'ambiente, nei suoi molteplici componenti (suolo, aria e acqua) rispetto alle varie manifestazioni di inquinamento (cfr. Corte cost. 16 marzo 1990, n. 127; Cass. S.U. 6 ottobre 1979, n. 5172; Cass. S.U. 30 luglio 1991, n. 7318).

3. — Violazione dell'art. 10, primo comma, della Costituzione.

La disposizione prevista dall'art. 14, secondo comma, della legge n. 319 (novellato dall'art. 1, primo comma, del d.-l. n. 79/1995), costituente il precetto rispetto al quale si applica la sanzione amministrativa di cui all'art. 3, primo comma, del decreto-legge per gli scarichi di pubbliche fognature pare altresì porsi in contrasto con la norma costituzionale suddetta che impone la conformazione dell'ordinamento italiano agli obblighi derivanti dall'appartenenza del nostro Paese alle Comunità economiche europee.

In particolare, risultano già scaduti al 30 giugno 1993 i termini per l'adequamento alla direttiva del Consiglio 91/271/CEE, la cui adozione non solo viene ulteriormente procrastinata (art. 1, quarto comma, del d.-l. n. 79/1995), ma rispetto alla quale addirittura le norme in esame rappresentano l'antitesi, attesa la necessità imposta dalle disposizioni comunitarie di classificare le «acque reflue urbane», le «acque reflue domestiche», le «acque reflue industriali» (art. 2) e, in particolare, di distinguere nettamente nella regolamentazione degli accessi alle reti fognarie pubbliche tra i vari tipi di scarico, assoggettando quelli industriali a specifiche autorizzazioni, ad accurati controlli nonché a requisiti assai restrittivi (cfr. artt. 11-13 e all. I Dir. 91/271/CEE).

Lo Stato italiano, nonostante l'ampia scadenza del termine, non ha ancora in alcun modo provveduto ad operare tale distinzione basata sulla natura delle acque confluenti in pubblica fognatura, muovendosi addirittura in direzione antitetica, cioè nel senso di depenalizzare *sic et simpliciter* tutta la condotta di gestione della pubblica fognatura (dalla mancata richiesta di autorizzazione al superamento dei limiti tabellari) a prescindere dalla qualità oggettiva degli scarichi in essa terminanti, costituente presupposto necessario per le successive opzioni, e questo nonostante le plurime condanne già in passato subite ad opera della Corte di giustizia europea per l'eccessiva permissività del sistema sanitario nel settore dell'inquinamento idrico e per l'insufficienza di alcuni tipi di sanzioni penali.

4. — *Violazione degli artt. 25, secondo comma, e 77 della Costituzione.*

Principio costituzionale fondamentale risulta quello della riserva assoluta di legge in materia penale, a significazione del fatto che le scelte in questo settore, formalmente espresse in leggi ordinarie, devono essere di esclusiva competenza del Parlamento, ove il potere di criminalizzazione è rimesso al libero gioco della maggioranza governativa e delle sue opposizioni, con esclusione di altre fonti primarie o, comunque, con il controllo diretto delle Camere sulle stesse, o in sede di delega del potere normativo (art. 76 della Costituzione) o all'atto del controllo e della ricezione di norme precarie e soggette, in caso contrario, à rapida decadenza (art. 77 della Costituzione).

La norma prevista dall'art. 3 del d.-l. n. 79/1995, direttamente incidente (nel senso dell'abrogazione) su una sanzione criminale voluta dal Parlamento, di fatto è vissuta provvisoriamente nell'ordinamento per oltre un anno e mezzo (d.-l. 15 novembre 1993, n. 454; d.-l. 14 gennaio 1994, n. 31; d.-l. 17 marzo 1994, n. 171; d.-l. 16 maggio 1994, n. 292; d.-l. 15 luglio 1994, n. 449; d.-l. 17 settembre 1994, n. 537; d.-l. 16 novembre 1994, n. 629; d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9; d.-l. 17 marzo 1995, n. 79), avendo così espropriato la sede parlamentare del potere esclusivo di disporre in materia penale, con l'assunzione in capo all'esecutivo di tali indebite competenze.

È appena il caso di rilevare che la continua decretazione governativa protratta per un tempo così prolungato rende evidente, soprattutto in relazione alla norma che qui interessa, la carenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza indicati quale titolo di legittimazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, poiché, se gli stessi eventualmente sussistevano al tempo del primo decreto, nel lugo periodo trascorso ben ci sarebbe stata l'opportunità e la possibilità da parte delle competenti Camere di novellare la disciplina secondo le forme ordinarie tanto più che, come già osservato, le norme definite «necessarie ed urgenti» si muovono in senso opposto rispetto alle norme cogenti di diritto internazionale: trattasi di presupposto di validità costituzionale del decreto-legge che questa ecc.ma Corte ha recentemente giudicato sindacabile in quanto attinente ad elementi costituzionalmente previsti, il cui mancato rispetto rappresenta un vizio *in procedendo* dell'*iter* formativo tanto da parte del decreto-legge, quanto da parte della legge che, come nel caso, l'ha convertito valutando positivamente la sussistenza dei presupposti di costituzionalità delle norme nella loro interezza (Corte cost. 27 maggio 1995, n. 29).

I dubbi di costituzionalità paiono, pertanto, non manifestamente infondati rispetto ai parametri di costituzionalità sopra evidenziati.

In punto rilevanza di fatto, è chiara l'essenzialità della risoluzione del dubbio di costituzionalità, poiché la condotta accertata consiste proprio nel superamento da parte dello scarico di una pubblica fognatura di alcuni parametri quali individuati e imposti tanto dalle tabelle allegate alla legge c.d. «Merli» quanto dal p.g.r.a., tuttora applicabili nelle more della definizione della nuova disciplina da parte delle regioni, condotta per di più mantenuta durante la vigenza del decreto-legge ora convertito (9 maggio 1995): infatti, dipendono dalla discussa legittimità della norma che andrà ad impugnarsi le successive scelte procedurali di competenza di questo ufficio, in particolare le ragioni della disponenda archiviazione, cioè per infondatezza della notizia di reato perché il fatto è sanzionato non penalmente ma in via pecuniaria amministrativa in ipotesi di rigetto dell'incidente di costituzionalità, ovvero l'archiviazione per difetto dell'elemento psicologico del reato nella persona sottoposta ad indagini, avendo la stessa posto in essere la condotta in un momento in cui risultava provvisoriamente penalmente lecita, e ciò nel caso in cui si accertasse la non conformità delle norme al dettato costituzionale, alternativa decisoria che questa Corte ha costantemente reputato sufficiente a giustificare il suo intervento.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 973;

Dichiara rilevante per la definizione del giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, prima parte, del d.-l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito in legge 17 maggio 1995, n. 172, in relazione agli artt. 3, 9, secondo comma, e 32, 10, 25, secondo comma, e 77 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con conseguente sospensione del procedimento;

Ordina che la presente ordinanza venga comunicata a cura della cancelleria al pubblico ministero in sede e notificata alla persona sottoposta ad indagini, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Udine, addì 31 maggio 1995

Il giudice: ROJA

n. 496

Ordinanza emessa il 10 giugno 1995 dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Torino nel procedimento penale di carico di Vona Carmela (arresti domiciliari)

Processo penale - Misure cautelari - Divieto della custodia cautelare in carcere e rinvio obbligatorio della esecuzione della pena per la persona affetta da HIV e nei casi di AIDS conclamata - Irrazionalità della normativa impugnata che pone a repentaglio nei casi di soggetti socialmente pericolosi (nella specie: soggetto indagato per rapina con minaccia di siringa sporca di sangue infetto con recidiva specifica e reiterata) la sicurezza e la salute della collettività - Disparità di trattamento rispetto ai detenuti affetti da patologie altrettanto gravi, irreversibili ed ingravescenti - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo in particolare di quello di essere tutelato da aggressioni criminali - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 70 e 308 del 1994.

(C.P.P. 1988, art. 286-bis).

(Cost., artt. 2, 3, 27 e 32).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel proc. pen. r.g. n. 3703/1995 n.r. n. 1309/1995 gip; letti gli atti del processo sopra indicato a carico di Vona Carmela, nata a Petilia Policastro (Catanzaro) il 23 gennaio 1967, arrestata il 2 maggio 1995, agli arresti domiciliari presso l'ospedale Amedeo di Savoia di Torino dal 6 maggio 1995 dif. d'uff. avv. Cossa del Foro di Torino, sottoposta ad indagine per il reato di cui agli artt. 628, comma 3, 582, 585, 576, 61 n. 2 del c.p., per essersi, mediante la minaccia di brandire una siringa sporca di sangue (con la frase «ti pungo, dammi il portafoglio» e «tanto io tra due giorni esco e ti aspetto sulla piazza») e la violenza di puntare la siringa stessa addosso alla vittima (tanto da lasciarvi l'ago), dopo averla scaraventata per terra, impossessata della somma di L. 11.000, prelevata dal portafoglio che Capitolo Luigia aveva lasciato sfuggire, con l'aggravante di aver agito a mezzo di arma, cagionando — al fine di commettere il reato di rapina — lesioni personali alla Capitolo, guarite in giorni 3 (contusione al cranio).

In Torino il 2 maggio 1995.

Recidiva specifica e reiterata;

Rilevato che per l'indagata, arrestata in flagranza per il reato sopra indicato, sono stati disposti gli arresti domiciliari presso l'ospedale Amedeo di Savoia di Torino in quanto da documentazione medica risulta che è affetta da AIDS conclamata;

Rilevato che la direzione dell'ospedale ha segnalato che la Vona, con il suo comportamento non consono alla vita comunitaria e refrattario ad ogni forma di restrizione, ha causato problemi agli altri degenti ed al personale dell'ospedale;

Rilevato che da varie segnalazioni dei carabinieri delegati ad effettuare i controlli è emerso che Vona Carmela in più occasioni ha violato gli obblighi inerenti alla misura degli arresti domiciliari, allontanandosi dall'ospedale senza autorizzazione e senza giustificato motivo, che il 1° giugno 1995 si è nuovamente allontanata, che solo due giorni dopo è stata rintracciata ed accompagnata nuovamente presso il citato nosocomio;

Rilevato che il p.m. ai sensi dell'art. 276 del c.p.p. ha richiesto la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere a quella degli arresti domiciliari risultata del tutto insufficiente a fronteggiare le esigenze cautelari ex art. 274 lett. b) e c) del c.p.p. data l'elevata pericolosità sociale della Vona con numerosi precedenti penali specifici e propensa ad eludere ogni forma di imposizione;

Rilevato che lo stesso p.m., nell'ipotesi che il giudice, in ossequio a quanto disposto nell'art. 286-bis del c.p. ritenesse non applicabile la misura della custodia cautelare in carcere, ha richiesto di sollevare incidente di legittimità costituzionale di detta norma per violazione degli artt. 2, 3, 27, commi 1 e 3, 32 della Costituzione.

O S S E R V A

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 286-bis del c.p.p. appare senz'altro rilevante per la decisione circa lo *status libertatis* della Vona richiamandosi a quanto in precedenza evidenziato e si appalesa inoltre non manifestamente infondata.

Si deve, anzitutto, partire dalle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale con sentenze 21 febbraio-3 marzo 1994, n. 70, e 6-15 luglio 1994, n. 308, che, pur riguardando la diversa fattispecie di cui all'art. 146, comma 1, n. 3 del c.p., si attagliano anche alla norma ora in esame, in tali sentenze è stato affermato che il bene tutelato dalle disposizioni che vietano la restrizione in carcere per i soggetti in situazione di AIDS conclamata o di grave immunodeficienza è costituito non dalla salute individuale del singolo detenuto bensì dalla salute collettiva nello specifico contesto carcerario, ritenendo quindi che la stessa sia messa in pericolo dal rischio di contagio ai danni delle altre persone presenti nella sede carceraria, ossia, principalmente, il personale penitenziario e gli altri detenuti.

Vanno riprese alcune osservazioni che si condividono già formulate nell'ordinanza di rimessione degli atti a codesta Corte per giudizio di legittimità costituzionale analogo (provvedimento del 13 ottobre 1994 del tribunale di sorveglianza di Palermo in relazione all'art. 146 n. 3 del c.p.).

Appare subito evidente l'irragionevolezza della norma in esame giacché, se lo scopo di essa è quello di tutelare la salute collettiva nelle carceri, evitando il rischio di contagio, tale scopo dovevasi perseguire non soltanto con riferimento ai malati di AIDS conclamata, che costituiscono, tra l'altro una esigua minoranza, bensì nei riguardi di tutti i detenuti sieropositivi di numero assai maggiore, essendo evidente che è dalla sieropositività che dipende il rischio del contagio del virus HIV e non certo dallo stadio della malattia o dal numero dei linfociti.

Inoltre il bene della salute della popolazione carceraria, di rilevanza costituzionale solo in quanto rientrante nel bene generale della salute collettiva tutelato dall'art. 32 della Costituzione, appare in rapporto di conflitto con altri interessi di rango costituzionale irragionevolmente sacrificati nella fattispecie disciplinata dall'art. 286-bis del c.p.p.

In via generale, il bilanciamento degli interessi coinvolti ed il sacrificio di alcuni di essi in favore di altri, soggiacciono al limite della ragionevolezza della scelta legislativa, nel senso di una non arbitraria e non ingiustificata composizione dei valori in gioco, valutazione che deve essere tanto più penetrante quanto più rilevanti sono i beni coinvolti e quanto più intenso è il sacrificio loro imposto dalla norma presa in esame.

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

La norma in esame si pone in contrasto con l'art. 2 della Costituzione che prevede tra i diritti inviolabili dell'uomo quello di essere tutelati, nei confronti di chi aggredisca i propri interessi, con le forme ed i mezzi resi necessari dal tipo di aggressione.

Risulta invece evidente che con l'art. 286-bis del c.p., per evitare che l'indagato malato di AIDS rechi danno alla salute collettiva carceraria, invece di adeguare le strutture sanitarie e penitenziarie al fine di realizzare una gestione «sicura» di tali soggetti, si è adottata una soluzione normativa il cui effetto sostanziale è quello di esporre a grave pericolo il fondamentale bene della collettività e dei singoli cittadini all'incolumità.

Nell'ipotesi prevista dall'art. 286-bis del c.p.p. può affermarsi che il divieto di applicazione della misura della custodia cautelare in carcere non trova adeguate alternative in altre misure coercitive specialmente nei confronti dei soggetti la cui elevata pericolosità sociale, come nel caso di specie, non può essere fronteggiata se non con l'applicazione della misura di cui all'art. 285 del c.p.p.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 70 ed, in particolar modo, con quella n. 308 del 1994, ha riconosciuto la sussistenza di esigenze di tutela collettiva nei confronti dei malati di AIDS socialmente pericolosi invocando il pronto intervento del legislatore nel quadro di un doveroso bilanciamento dei valori in gioco, intervento che non è invece avvenuto determinando il perdurare di una situazione non più tollerabile che equivale ad una licenza irrevocabile di delinquere.

Nel caso dei malati di AIDS conclamata od affetti da grave immunodeficienza socialmente pericolosi nessun'altra misura attualmente prevista può adeguatamente sostituire quella detentiva, non essendo certo sufficiente la misura degli arresti domiciliari sia perché, come nel caso della Vona, l'indagato spesso non ha una propria abitazione, i parenti dello stesso non sono disponibili ad accoglierlo presso di loro, è molto difficile trovare comunità per tossicodipendenti che accettino l'inserimento di persona che determina tali problemi di gestione e la permanenza presso la struttura ospedaliera non può che essere temporanea, sia soprattutto perché la predetta misura perde ogni concreta efficacia coercitiva, non essendo le violazioni delle relative prescrizioni sanzionabili mediante la conversione in detenzione cautelare in carcere.

Altro principio costituzionale con cui collide l'art. 286-bis del c.p.p. è quello di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

A tale proposito ci si richiama a quanto esattamente osservato nell'ordinanza del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Torino del 24 febbraio 1993 con cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 286-bis del c.p.p.

Non vi è infatti alcuna ragione, né logica né scientifica, per riservare ai soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria un trattamento, in punto libertà personale, diverso da quello previsto per i soggetti affetti da patologie altrettanto gravi, irreversibili ed ingravescenti, per cui nessuna previsione di carattere generale esclude la possibilità della custodia in carcere, soltanto prevedendo che questa non possa attuarsi in caso di «condizioni di salute particolarmente gravi che non consentano le cure necessarie in caso di detenzione» (art. 275, comma 4, del c.p.p.).

Data l'estrema dinamicità e varietà di situazioni che caratterizzano il quadro clinico delle infezioni da HIV unica seria strada percorribile per la soluzione del problema dell'incompatibilità tra stato detentivo e malattia in esame appare la valutazione della situazione caso per caso come già avviene in generale per le altre gravi patologie.

Si deve inoltre sottolineare che, come ha già evidenziato il tribunale di sorveglianza di Palermo nella citata ordinanza, lo stesso art. 32 della Costituzione che fonda la rilevanza costituzionale del bene tutelato dall'art. 286-bis del c.p.p., può essere invocato per sancire l'incostituzionalità di tale norma, sotto il profilo che il legislatore, trasferendo il malato di AIDS dal carcere all'ambiente libero e salvaguardando così il bene della salute collettiva carceraria, ha esposto a grave e maggior pericolo il bene della salute collettiva extracarceraria, ossia un bene quantitativamente maggiore, essendo riferibile ad un numero enormemente più elevato di soggetti. In tale trasferimento dal carcere all'ambiente libero, il legislatore ha, per giunta, aggravato l'entità del pericolo della salute collettiva, essendo evidente che un conto è il controllo di tale pericolo nei confronti di una persona detenuta, in *statu subiectionis* e come tale coercibile con varie misure precauzionali tra cui, ad esempio, l'isolamento per ragioni sanitarie previsto dall'art. 33 dell'ordin. penit. altro conto è realizzare tale controllo nei confronti di una persona libera e, come si è visto prima, non coercibile.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 286-bis del c.p.p. in relazione agli artt. 2, 3, 27, e 32 della Costituzione nei sensi di cui in motivazione;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio sulla libertà personale di Vona Carmela;

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

Torino, addì 10 giugno 1995

Il giudice: ROSSOTTI

n. 497

*Ordinanza emessa il 14 aprile 1995 dal pretore di La Spezia
nel procedimento civile vertente tra Conversa Antonio e S.p.a. O.T.O. Melara ed altro*

Previdenza e assistenza sociale - Cassa integrazione guadagni straordinaria - Decadenza del lavoratore dal diritto alle prestazioni di detta Cassa nel caso in cui lo stesso non abbia dato preventiva comunicazione all'INPS dello svolgimento di attività lavorativa - Mancata previsione di un limite alla trattenuta in considerazione al lavoro effettivamente prestato e al reddito effettivamente ricavato nell'esercizio dell'attività lavorativa non previamente comunicata - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata nonché della garanzia previdenziale.

(D.-L. 21 marzo 1988, n. 86, art. 8, quinto comma, convertito in legge 20 maggio 1988, n. 160).

(Cost., artt. 36 e 38).

IL PRETORE

Sciogliendo la formulata riserva, osserva: con ricorso depositato il 22 dicembre 1993, Conversa Antonio chiedeva che gli venisse restituita dal datore di lavoro O.T.O. Melara S.p.a., la somma di L. 9.461.000, trattenuta sull'ultima busta-paga.

Rilevava che detta trattenuta, corrispondente all'intero trattamento di integrazione salariale percepito nel periodo dal 2 marzo 1992 al 31 ottobre 1992 era illegittima, dal momento che egli aveva prestato attività lavorativa, non retribuita, solo dal 14 settembre al 15 ottobre 1992.

Resisteva l'O.T.O. Melara S.p.a., la quale a ministero del difensore ribadiva la legittimità del proprio operato, conforme a precise istruzioni ricevute dall'Inps. Osservava infatti che, non avendo l'istante provveduto a comunicare preventivamente l'effettuazione di attività lavorativa durante il periodo di integrazione salariale straordinaria, non ne era dovuto l'integrale trattamento ai sensi dell'art. 8, quinto comma, dell'art. 8 del d.-l. 21 marzo 1988, n. 86, convertito nella legge 20 maggio 1988, n. 160.

Veniva poi integrato il contraddittorio nei confronti dell'Inps, che ribadiva la non debenza nel caso del trattamento di C.I.G.S.:

Poiché non risultano contestate in causa l'effettuazione di attività lavorativa per il periodo indicato, né la mancanza di comunicazione preventiva all'Inps della stessa, la fattispecie è regolata dal quinto comma dell'art. 8 del d.-l. 21 marzo 1988, n. 86, convertito nella legge 20 maggio 1988, n. 160, che prevede la decadenza dal trattamento di integrazione salariale.

Ritiene questo pretore, conformemente a quanto opinato dal pretore di Gorizia nella sentenza n. 61 del 29 agosto 1994 e a quanto sostenuto nella circolare Inps n. 171 del 4 agosto 1988, che il disposto commini la decadenza dall'intero trattamento di C.I.G.S.: depongono in tal senso il relativo tenore letterale, confrontato con quello del comma precedente, che limita la decadenza al trattamento per le ore lavorative effettuate, nonché la volontà del legislatore di introdurre una sanzione a scopo deterrente della prestazione di attività non comunicata.

Se questo è vero, allora risulta non manifestamente infondata la relativa eccezione di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, del c.p.c., dal momento che non è posto alcun limite alla trattenuta in considerazione del lavoro effettivamente prestato e del reddito effettivamente ricavato nell'esercizio dell'attività lavorativa non previamente comunicata, ben potendone, come nel caso del Conversa, derivare situazioni reddituali di grave disagio.

L'eccezione appare inoltre nel caso rilevante, dipendendo la decisione della controversia dall'applicazione della norma.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 36 e 38 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, quinto comma, del d.-l. 21 marzo 1988, n. 86, convertito nella legge 20 maggio 1988, n. 160;

Dispone che il processo sia sospeso; che gli atti vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale; che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e che venga comunicata al Presidente del Senato e a quello della Camera dei deputati.

La Spezia, 14 aprile 1995

Il pretore: GHINOY

95C1069

N. 498

Ordinanza emessa il 28 giugno 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 20 luglio 1995) dal tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto dalla soc. Gesvit contro il comune di Massa Lubrense

Regione Campania - Edilizia e urbanistica - Divieto da parte del Piano urbanistico territoriale della costiera sorrentina-amalfitana nelle zone classificate 1/a e 1/b di interventi rispettivamente di manutenzione ordinaria e straordinaria e di manutenzione straordinaria per gli edifici costruiti dopo il 1955 - Lesione del principio della libertà di iniziativa economica privata e del diritto di proprietà in quanto la preclusione della manutenzione degli immobili comportando il degrado continuo ed irreversibile degli stessi configura un esproprio senza indennizzo - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia (legge n. 431/1985).

(Legge regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, art. 17).

(Cost., artt. 41, 42, 97 e 117).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 716/1994 reg. gen. proposto dalla soc. Gesvit (Gestione e sviluppo villaggi turistici) già Immobiliare Zambia in persona della sig.ra Staiano Elena legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Abbamonte e Enrico Angelone, con domicilio eletto presso il secondo in Napoli, alla via Toledo 116, contro il comune di Massa Lubrense, in persona del sindaco *pro-tempore*, non costituito per l'annullamento dell'ordinanza del 9 dicembre 1993 - prot. 16896 - con la quale si è respinta l'istanza di autorizzazione per manutenzione straordinaria avanzata dalla soc. Immobiliare Zambia, avente ad oggetto la riparazione di un bungalow sito in un villaggio turistico denominato «Giardino Romantico» del verbale della Commissione edilizia comunale del 2 dicembre 1993; di ogni altro atto preordinato, connesso, consequenziale, comunque lesivo del diritto della società ricorrente;

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di causa;

Udita alla pubblica udienza del 28 giugno 1994 la relazione del presidente Magliulo;

Udite altresì gli avv. Giuseppe Abbamonte ed Enrico Angelone;

FATTO

La società Gesvit, proprietaria di un villaggio turistico ubicato in Massa Lubrense denominato «Giardino Romantico», costruito successivamente al 1955, in esecuzione di una pluralità di licenze edilizie, richieste al comune, con istanza 14 ottobre 1993, autorizzazione per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria su di uno dei bungalow in legno che in ricorso si assume ubicato nella zona 1/a del p.u.t. della costiera sorrentina-amalfitana, approvato con legge regionale 27 giugno 1987, n. 35, lavori diretti alla sostituzione di alcune parti dello stesso, deterioratosi col passare del tempo e ad integrare i servizi igienici senza modificare volumi, superfici utili e destinazione d'uso.

Il comune ha rigettato l'istanza con il provvedimento impugnato assumendo che il richiesto intervento sarebbe in contrasto con l'art. 17 del p.u.t. territoriale approvato con legge regionale 27 aprile 1987, n. 35, e con l'art. 36 del vigente piano regolatore generale in quanto per l'edilizia realizzata successivamente al 1955 sarebbero consentite solo le opere di manutenzione ordinaria.

La ricorrente deduce le seguenti censure:

I) violazione art. 17 della legge della regione Campania 27 giugno 1987, n. 35. Violazione norme tecniche, erroneità della motivazione, difetto di istruttoria;

II) ulteriore violazione art. 17 della legge della regione Campania 27 giugno 1987, n. 35. Violazione artt. 31, 1/b e 48 della legge 5 agosto 1978 n. 457. Difetto di istruttoria. Errore motivazione;

III) illegittimità costituzionale della legge regionale succitata per violazione degli artt. 41, 42 e 97 della Costituzione.

DIRITTO

Con il terzo motivo di ricorso si prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, nella parte in cui ha statuito che nelle zone del p.u.t. classificate nelle zone 1/a e 1/b non possa eseguirsi per gli edifici costruiti dopo il 1955 alcuna opera costruttiva, per violazione degli artt. 41, 42 e 97 della Costituzione.

Giova in primo luogo precisare che la citata legge, per quanto concerne la zona 1/a non consente — relativamente agli edifici costruiti dopo il 1955 — alcun intervento edilizio neppure manutentivo nel mentre, per quanto riguarda la zona 1/b, consente — sempre per i ricordati edifici — solo l'intervento di manutenzione ordinaria. Per entrambe le zone quindi sono esclusi interventi di manutenzione straordinaria come quelli richiesti dal ricorrente; di qui la rilevanza, nel caso concreto, dalla questione di legittimità costituzionale dell'articolo succitato in relazione alle disposizioni concernenti entrambe le zone sopra indicate.

Al fine di esprimere un ponderato giudizio sulla non manifesta infondatezza della sollevata eccezione di incostituzionalità, in particolare, alla violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, si pone in primo luogo il problema di verificare se la cd. «funzione sociale» della proprietà possa giustificare una tale limitazione ai diritti di proprietà con l'impedire anche quelle minime opere di recupero del patrimonio edilizio quali appunto sono la manutenzione ordinaria e/o straordinaria delle costruzioni esistenti sia pure dopo il 1955.

Orbene, ritiene il tribunale che il vietare — come fa la normativa regionale in esame — l'intervento manutentivo (anche ordinario in zona 1/a; straordinario in zona 1/b) equivale, in altri termini, come esattamente rileva il ricorrente, ad arrecare un irreparabile pregiudizio al privato a cui viene sottratto, in modo permanente e definitivo, la possibilità di utilizzare e godere dell'edificio di cui è proprietario e per il quale si accerti la necessità di tali opere di conservazione del patrimonio edilizio.

Certamente non sfugge al collegio l'obiettivo del legislatore regionale teso a consentire per le zone di rilevanza ambientale l'utilizzo collettivo di tali bellezze di interesse paesistico. Ma certamente tale meritoria finalità non può spingersi fino al punto di prevedere, vietando la possibilità della manutenzione anche ordinaria dei beni esistenti in tali zone, la distruzione degli stessi in aperto contrasto con la normativa costituzionale all'esame. E ciò perché il dettato costituzionale — che certamente salda la concezione individualistica del diritto soggettivo al momento del dovere e cioè della collaborazione sociale che deve assicurare la proprietà — non consente di sostituire al diritto del proprietario un suo dovere per la tutela di tale interesse sociale degradando cioè tale diritto a mera funzione. Vale infatti rilevare che per la Carta costituzionale la proprietà rimane attribuzione esclusiva di un bene al titolare di un diritto per il suo interesse, costituendo ciò un'affermazione di libertà, anche se è indubitabile che, avendo i beni una funzione sociale, quest'ultima deve essere assicurata nei limiti di cui all'art. 42 della Costituzione. E certamente rileva il collegio che tali limiti non consentono di disporre, sia pure in un'ottica di utilizzo collettivo di bellezze naturali, il divieto — come fa la normativa regionale all'esame — di opere manutentive alla proprietà perché ciò equivale ad inibire, in modo assoluto, l'esercizio del diritto di proprietà ed è destinato a determinare la distruzione dei beni medesimi e quindi, in ultima analisi, un'esproprio senza indennizzo della proprietà (condannata, in tal modo, ad un continuo ed irreversibile degrado e, quindi, all'abbandono per l'impossibilità di assicurare la sia pur minima opera di recupero dell'esistente).

E tale divieto così radicale si appalesa ancor più ingiustificato se si considera che esso riguarda tutti gli immobili costruiti dopo il 1955 per i quali le tecniche di costruzione certamente poco avanzate e la vetustà dell'edificio impongono — sempre più diffusamente — l'intervento manutentivo dell'immobile al fine di evitare un pregiudizio irreparabile per lo stesso. Se si considera poi la modesta entità delle modifiche edilizie consentite in sede di manutenzione e gli innegabili riflessi negativi che la loro preclusione comporta, appare del tutto evidente che il bilanciamento di interessi operato dalla legge regionale in favore della tutela paesistica non ha ragione di esistere nel caso concreto ed anzi, nel favorire il degrado degli edifici fatiscenti, rischia certamente di produrre conseguenze deteriori per lo stesso aspetto paesaggistico del territorio.

L'assoluta irrazionalità della normativa in esame si ricava anche dal confronto con la disciplina introdotta dall'art. 1-*quinquies* della legge n. 431/1985 (applicabile nel territorio oggetto del presente procedimento), che vieta «ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché ogni opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria». È significativo cioè che tale vincolo di inedificabilità assoluta è pure finalizzato alla tutela dei valori paesistici della zona ma ciononostante il legislatore statale ha ritenuto di dover escludere dal vincolo, anch'esso particolarmente esteso e peraltro di natura temporanea ed eccezionale, gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Si delinea così un ulteriore profilo di illegittimità della normativa in esame per contrasto con l'art. 117 della Costituzione in quanto le disposizioni del d.-l. n. 312/1985 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e non possono quindi essere derogate dalla legge regionale come quella in esame che, nel prevedere la disciplina sopra illustrata, viola i limiti costituzionali rappresentati dal rispetto dei principi e delle regole fondamentali stabilite dalla legislazione statale. Inoltre, è fin troppo evidente che il divieto contenuto nella legge regionale si giustifica e trova il suo necessario fondamento soltanto nella tutela del paesaggio e dei valori ambientali del territorio e non rientra quindi, come affermato costantemente dalla giurisprudenza costituzionale, nell'ambito delle materie — in particolare di quella urbanistica — attribuite alla competenza delle regioni, materie elencate in modo tassativo dalla Costituzione ed in quanto tali di stretta interpretazione.

Per le suesposte considerazioni, il collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la dedotta questione di legittimità costituzionale con conseguente sospensione del giudizio e rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, nella parte sopra precisata, in relazione agli artt. 41, 42, 97 e 117 della Costituzione;

Dichiara sospeso il presente procedimento e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente delle due Camere.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 28 giugno 1994.

Il presidente estensore: MAGLIULO

95C1070

N. 499

Ordinanza emessa il 12 gennaio 1995 (pervenuta alla Corte costituzionale il 20 luglio 1995) dal tribunale di Varese nel procedimento civile vertente tra Anelli Sonia e la S.a.s. Immobiliare Tunisia Settala

Lavoro (Tutela del) - Lavoratrici madri - Divieto di licenziamento dal periodo di inizio di gestazione fino al termine del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, disciplinato dall'art. 4 della legge impugnata - Mancata previsione dell'esclusione dell'operatività del divieto stesso per le lavoratrici assunte in prova con particolare riguardo al patto di prova nel contratto di portierato e/o custodia - Disparità di trattamento rispetto alle collaboratrici domestiche - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà.

(Legge 30 dicembre 1971, n. 1204, artt. 1 e 2).

(Cost., artt. 3, 41 e 42).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza collegiale, letti gli atti ed esaminate la documentazione e le risultanze della causa n. 1139/1994 r.g. qui pendente, su rinvio della Cassazione, tra l'appellante Anelli Sonia e la S.a.s. Immobiliare Tunisia Settala.

PREMESSO IN FATTO

Il 1º agosto 1989, la allora signorina Anelli Sonia stipulò con la S.a.s. «Immobiliare Tunisia Settala» un contratto di lavoro con patto di prova, e prese in pari data servizio di portierato con alloggio nello stabile della società in Milano, via Settala, 8.

Con missiva 18 settembre 1989, la datrice comunicava il recesso per esito negativo della prova, facendo decorrere il termine di cessazione dal 30 seg., intimava lo sfratto dall'alloggio, ed in proseguo lo eseguiva coattivamente coinvolgendo il bambino Jessy avuto (il 23 marzo 1990) dalla Anelli, con il convivente (e poi marito) Garau Giancarlo. La ridetta otteneva dal 1º aprile 1991 dall'IACP di Milano un alloggio a canone agevolato, ed il 22 giugno 1991 dava alla luce un altro figlio, Andrea.

In ragione della insorta prima gravidanza la Anelli, documentandola, chiedeva ai sensi della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 il ripristino del rapporto di lavoro e, con ricorso 21 dicembre 1989 al pretore di Milano, l'annullamento del recesso, la reintegrazione nel rapporto a la condanna dell'Immobiliare alla corresponsione di tutte le retribuzioni maturate sino alla definizione del giudizio.

Resisteva l'Immobiliare, deducendo, sia la sconoscenza dello stato di gravidanza taciuto dall'interessata e da lei rilevato nonché fatto certificare il 18 dicembre 1989 — per inizio sei mesi prima — solo in sede di impugnativa, sia la giustificata ed ineccepibilità del proprio operato.

Assunta la teste Garioni Luigina quale informata, per attività di amministrazione per conto dell'Immobiliare, di disservizi e inefficienze della portiera, ma non anche la deposizione di Garau Giancarlo e di alcuno fra «tutti gli inquilini del condominio Settala» indicati dalla Anelli, il 9 luglio 1990 il pretore del lavoro ne respingeva la domanda, poi motivando la legittimità e la comprovata fondatezza del recesso a seguito della prova.

L'articolato appello della ridetta veniva respinto, ma la sentenza 22 aprile 1993, n. 4746 cassava quella 8 maggio 1991 del tribunale di Milano, e rimetteva al tribunale di Varese, fissando il diritto che «... la disposizione dell'art. 1 del D.P.R. n. 1026/1976 (recante il regolamento di esecuzione della legge n. 1204/1971 sulla tutela delle lavoratrici madri) secondo cui le norme che vietano il licenziamento di queste ultime non escludono il recesso per esito negativo della prova, è illegittima e pertanto quale atto amministrativo va disapplicata dal giudice ordinario ai sensi dell'art. 4 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, stante il suo contrasto con le finalità della tutela suddetta perseguite dalla legge della cui esecuzione si tratta...».

Qui riassunta la causa il 1º settembre 1993 dalla Anelli (tra l'altro, con insistenza nelle sue proposizioni testimoniali) in veste di appellante alla sentenza depositata il 19 luglio 1990 dal pretore del lavoro, resiste la Immobiliare denunciando anzitutto di illegittimità costituzionale l'art. 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, nella parte in cui, non annoverando — tra altre esclusioni dall'ambito di operatività del divieto temporale di licenziamento — le lavoratrici assunte in prova, e così vanificando quanto alle lavoratrici «madri» la stessa esercitabilità del recesso pur nei congrui casi, finirebbe per realizzare la stabilizzazione del rapporto a prescindere dalla pattuita verificabilità delle qualità tecniche della prestazione, e per privare il datore (anche, come vuoi, già ignaro della gravidanza) dell'esercizio di quel suo diritto, munito d'altronde anch'esso di referenti costituzionali, indicati negli artt. 41 e 42.

Replica (la difesa della) lavoratrice che mentre la specifica e speciale, tutela in argomento, oltretché agli artt. 39, 31 e 37 della Costituzione si allinea ed adegua anche ai modelli internazionali, d'altronde «... il datore di lavoro ha sempre la possibilità di risolvere il rapporto nei tassativi casi che la 1204/1971 indica, e che sono ampiamente sufficienti a tutelare l'iniziativa privata...».

OSSERVA IN DIRITTO

In particolare, ed approfonditamente, nella memoria ritualmente depositata il 27 dicembre 1994, la (difesa della) «Immobiliare Tunisia Settala» muove dalla considerazione del rilievo anche costituzionale del principio di autonomia e libertà contrattuale (nei congrui casi), con agganci alla libertà di iniziativa privata che invero pure controparte riporta, per poi annotare e rimarcare le peculiarità che, rispetto al patto di prova nel contratto di lavoro, dovrebbero comportare l'illegittimità della legge 1971, n. 1204, nella parte in cui, violando anzitutto il principio di ugualianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, non l'annovera tra i casi *ibidem* di esclusione quanto alle lavoratrici «madrì» (e più esattamente, come nel caso di specie, in gravidanza).

Osserva il tribunale anzitutto che, a disattendere l'obiezione della Anelli secondo cui sarebbe adeguata ed esaustiva degli interessi del datore di lavoro la possibilità di risolvere comunque il rapporto «nei tassativi casi che la legge n. 1204/1971 indica» e, cioè, *ex art. 2, terzo comma, lett. a)*, giusta causa per colpa grave della lavoratrice (chiaramente essendo inconferenti alla fattispecie le ipotesi *ivi sub b)*, di «cessazione dell'attività dell'azienda», e *sub c)*, di «ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta, o di risoluzione del rapporto di lavoro per la scadenza del termine», basta notare che quella casistica non riguarda specificatamente e non attiene minimamente alla verifica, da parte del datore, delle attitudini e capacità della prestatrice pur legittimamente assunta con patto di prova che non può esser tenuto *tamquam non esset*.

Vale d'altronde riportare, che Corte costituzionale 8 febbraio 1991, n. 61 qualificando nullo, e non soltanto inefficace, il licenziamento della lavoratrice durante la gravidanza e nel periodo di rispetto, non ha però mancato di avvertire testualmente che mentre «... terminato il periodo previsto dall'art. 2 il datore riacquista comunque il potere di recedere dal rapporto nei casi e alle condizioni previste dalla legge, però una volta che il rapporto di lavoro è rientrato nei binari della normalità, è ben più difficile che si verifichi l'ipotesi di un licenziamento determinato dagli inconvenienti che le misure di garanzia previste dalla legge n. 1204 hanno comportato per il datore di lavoro in una fase ormai progressa».

Insomma, mentre il recesso in attuazione di patto di prova, ed il licenziamento per giusta causa, chiaramente corrispondono a situazioni ed esigenze affatto diverse, ed il tratto comune è costituito dalla perentoria tempestività per il datore di lavoro nel farle valere, peraltro senza possibilità di interscambio, (cfr., tra tante, Cass. 27 gennaio 1978, n. 400), un primo quanto importante e — si ritiene — decisivo aspetto di ingiustificata diversità del trattamento normativo in esame consiste nel fatto che esso datore rimanga suo malgrado spogliato del diritto di prova e, se del caso, di recesso ad esito della stessa.

Come, per l'appunto, nella fattispecie concernente la signora Anelli (rispetto alla quale evidentemente non rileva, allo stato, approfondire le ragioni e motivazioni del recesso dell'Immobiliare).

Sono note, e la difesa della Società le ha diligentemente menzionate, le contrapposizioni sistematiche elaborate da importanti Autori e dalla giurisprudenza, a proposito dell'inquadramento del patto di prova nella condizione (sospensiva o risolutiva), oppure nel termine.

Quel che ancora preme rimarcare è che, istituzionalmente e comunque, la eventuale stabilizzazione del rapporto di lavoro legittimamente prevista e pattuita tra gli «accidentalia negotii» in relazione e per effetto della verifica delle qualità tecniche del lavoratore, non differisce a tal punto morfologicamente da quella «scadenza del termine» che — all'art. 2, terzo comma, lett. C) cit. — si è poc'anzi riportata tra i casi di legittima risoluzione del rapporto (anche) per le lavoratrici madri.

Trattasi di un altro importante aspetto di ingiustificata diversità di trattamento normativo.

Muovendo dall'alveo della considerazione costituzionale (artt. 41 e 42, citt.) per la libera iniziativa economica privata, che va coordinata con le pure già menzionate quarentigie della maternità, della famiglia e dei rapporti sociali in genere, si impone ora un'ulteriore constatazione di probabile deterioro considerazione del patto di prova in contratto di portierato (e di custodia immobiliare in genere) rispetto al contratto di lavoro domestico.

Ed invero, mentre entrambi i contratti di lavoro rivelano uno spiccato *intuitus personae* e, nei congrui casi, presentano l'inerenza della fruizione di alloggio, la cui protratta occupazione risulterebbe ovviamente preclusiva dell'instaurazione di altro analogo e sostitutivo rapporto, e costituirebbe inoltre un'imbarazzante compresenza nell'ambito immobiliare del datore, l'art. 1, terzo comma, legge citata esclude specificatamente l'applicabilità, tra le altre norme, dell'art. 2 alle lavoratrici addette ai servizi domestici e familiari, come ancora recentemente Corte costituzionale 15 marzo 1994, n. 86 ha ribadito, nel senso della legittimità di quell'esclusione.

Dopo il profilo di una sperequata vanificabilità, in *subiecta* materia, del principio di libertà e di autonomia negoziale del datore di lavoro, e quello dell'ingiustificatamente diseguale trattamento in generale rispetto alla lavoratrice assunta a termine, e comunque più specificamente anche rispetto alla «colf», un ulteriore elemento di contrasto con l'art. 3 della Costituzione è stato puntualmente denunciato dall'Immobiliare, e qui per completezza si riporta (tra altri aspetti secondari, su cui a tal punto pare superfluo immorare), nella diseguale protezione della lavoratrice in gravidanza (e fino al termine di interdizione dal lavoro, previsto dall'art. 4 della più volte citata legge, nonché fino al compimento di un anno di età del bambino) a confronto dei lavoratori beneficiari di assunzioni obbligatorie, per i quali il patto di prova non conosce vanificazioni.

Procurando di non incorrere nell'obiezione che, per comune portato esegetico, l'applicazione del principio costituzionale di eguaglianza opera direttamente in senso eventualmente acclusivo della quarentaglia oggetto di discriminazione e non anche reversivo e riduttivo rispetto ai privilegiati, il senso delle qui svolte considerazioni a sostegno della non manifesta infondatezza — e, anzi, della probabile fondatezza — della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 e, *amplius*, della legge n. 1204/1971, nella parte in cui non esclude l'applicazione della stessa al rapporto di lavoro con patto di prova in corso di svolgimento, e quantomeno nelle sue accessioni al contratto di portineria (e/o di custodia, con diritto di alloggio), questo proponente tribunale ribadisce che quei parallelismi e confronti sono stati recepiti e sviluppati a riprova, occorrendo, che nell'Ordinamento non si rinviene un'assoluta e incondizionata priorità della tutela dei valori vantati dalla lavoratrice a detrimento e sacrificio del diritto e degli interessi del datore; che, infatti, la stessa legge del 1971 già annovera plurimi, e per più versi assimilabili e significativi, casi di incontrovertibile esclusione della propria applicabilità; e che tutto ciò organicamente si iscrive in categorie logiche di valenza sistematica meritevoli di attenta considerazione.

Per le appositamente ampie premesse della narrativa, la rilevanza in concreto della questione di legittimità costituzionale pare non esigere approfondimenti.

Poiché i profili di ritenuta non manifesta infondatezza della questione, muovendo dagli artt. 1 e 2 rivestono, sotto il profilo omissivo, l'intera legge 1971 citata, la denunziata situazione s'intende relativa al suo complesso.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge medesima, nella parte in cui non escludono, dall'ambito di operatività del divieto temporale di «licenziamento» (nella più ampia accezione, risultante dalla applicazione anche al recesso per esito negativo della prova), le lavoratrici assunte in prova, con particolare riguardo al patto di prova nel contratto di portierato e/o custodia, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione; sospende il giudizio, e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; dispone inoltre che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Così deciso in Varese, il 12 gennaio 1995.

Il presidente estensore: ALIQUÒ MAZZEI

95C1071

N. 500

Ordinanza emessa il 30 maggio 1995 dal tribunale di Sassari nel procedimento penale a carico di Bosinco Antonio ed altro

Processo penale - Impedimento legittimo a comparire del difensore per sciopero degli avvocati - Incidenza sulla funzione giurisdizionale e sull'amministrazione della giustizia - Lesione del diritto inviolabile dell'uomo ad essere giudicato in tempo ragionevole sancito dall'art. 6 della legge 4 agosto 1955, n. 48 - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/1991.

(C.P.P. 1988, art. 486, quinto comma).

(Cost., artt. 2, 10, 101 e 102, in relazione all'art. 6 della legge 4 agosto 1955, n. 848).

IL TRIBUNALE

Sentito il difensore di Bosinco Antonio e Roggero G. Davide il quale ha chiesto che il processo venga sospeso e rinviato, essendo egli assolutamente impedito a comparire per legittimo impedimento consistente nella sua adesione alla astensione dalle udienze nei procedimenti a carico di imputati non detenuti, proclamata dagli organismi nazionali forensi;

Sentito il pubblico ministero, il quale, premesso di ritenere legittimo l'impedimento e assoluta l'impossibilità di comparire, ha excepto la illegittimità costituzionale dell'art. 486, comma quinto del c.p.p., nella parte in cui non prevede alcuna soluzione per l'ipotesi in cui il procedimento rimanga sospeso a tempo indeterminato, e cioè in contrasto col dettato degli artt. 2, 3 e 10 della Carta costituzionale;

O S S E R V A

Bosinco Antonio e Roggero Giulio Davide sono stati tratti all'odierno dibattimento con decreto 10 novembre 1994 del g.i.p. presso questo tribunale per rispondere del delitto di cui agli artt. 81 cpv. 110-314 del c.p., commesso negli anni 1986/87/88, accertato nel gennaio 1989.

Con missiva in data 30 maggio 1995 il presidente della camera penale sarda ha informato il tribunale che l'unione delle camere penali italiane ha proclamato l'astensione degli avvocati a tempo indeterminato.

La lettura del dettato dell'art. 486, quinto comma del c.p.p. impone al tribunale di accertare preliminarmente se sussista o meno un legittimo impedimento, se dallo stesso discenda l'impossibilità assoluta di comparire (con riferimento all'esercizio della funzione defensionale e non alla mera presenza fisica) e se lo stesso impedimento sia stato prontamente comunicato.

Sembra ai giudici che seri problemi non possano porsi né in ordine alla comunicazione, che è stata tempestivamente data, né alla legittimità dell'impedimento, comunque si voglia definire l'atteggiamento della classe forense, posto che la s.C. ha più volte sancito tale legittimità (v. per tutte Cass. I, 31/7/91). I dubbi che potrebbero nascere dalla constatazione che non ogni legittimo impedimento è necessariamente causa di impossibilità assoluta sembrano ai giudici da risolversi nel senso inteso dal p.m., dandosi che la soluzione opposta renderebbe totalmente vano, nel caso di specie, il riferimento al legittimo impedimento.

Ciò posto, e passando all'esame della questione di legittimità costituzionale, sembra ai giudici che la stessa non sia manifestamente infondata.

Ciò perché nei confronti di Bosinco Antonio e Roggero G. Davide la funzione giurisdizionale non è esercitata e la giustizia non è amministrata (artt. 101 e 102 della Costituzione) e ciò a tempo indeterminato.

Da ciò consegue, inoltre, in modo irresolubile per il giudice, dandosi che la fattispecie processuale venutasi a creare non è minimamente prevista dalla norma in esame, la materiale impossibilità di esercizio della funzione giurisdizionale.

Tanto premesso ed osservato che la stessa Carta costituzionale all'art. 2 prevede che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, nella specie non tutelati.

Rilevato che assume rilievo, in questa sede, il dettato dell'art. 6 della legge 4 agosto 1955, n. 848, laddove è sancito che ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata... in un tempo ragionevole, diritto vanificato da una astensione, a tempo indeterminato, di una parte, sia pur fondamentale ed indispensabile allo svolgimento dell'attività giurisdizionale; osservato che la stessa Corte costituzionale esaminando il dettato dell'articolo in oggetto ha ritenuto (con sentenza n. 178 del 22-29 aprile 1991) non fondata la questione, in quanto in quel caso ravvisava la sussistenza per il giudice di un potere di controllo che, nel caso in esame, difetta totalmente.

Osservato, in conclusione, come si verta, nel caso di specie, in ipotesi in cui diritti costituzionalmente garantiti potrebbero risultare in insuperabile contrasto tra di loro; che ciò rende vieppiù non manifestamente infondata la questione e necessario il ricorso al giudizio della Corte costituzionale; ritenuto che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione proposta;

P. Q. M.

Visti gli artt. 2, 10 (con riferimento all'art. 6 della legge 4 agosto 1955, n. 848), 101, 102, 134 della Costituzione, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale all'art. 486, quinto comma del c.p.p., dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria si proceda agli adempimenti di cui all'art. 23, ultimo comma, legge citata.

Sassari, addì 30 maggio 1995

Il presidente: (firma illeggibile)

n. 501.

Ordinanza emessa il 2 maggio 1995 dal pretore di Catania, sezione distaccata di Giarre nel procedimento civile vertente tra Corbo Mariangela e il Ministero del lavoro ed altri

Lavoro (Tutela del) - Lavoratrici madri - Esclusione dal diritto alla percezione dell'indennità giornaliera di maternità (sul presupposto dell'affermata non configurabilità del rapporto di lavoro subordinato) delle lavoratrici con contratto di lavoro a tempo parziale nell'ambito dei progetti di pubblica utilità nei territori del Mezzogiorno previsti dalla legge impugnata - Deteriore trattamento delle lavoratrici madri in questione rispetto alle lavoratrici subordinate a parità di lavoro.

(Legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 23).

(Cost., artt. 3 e 37).

IL PRETORE

PREMESSO IN FATTO

Con ricorso del 18 luglio 1994 Corbo Mariangela esponeva di aver lavorato, con la qualifica di «laureata in giurisprudenza», presso l'archivio del comune di Riposto in quanto avviata, sin dal 27 dicembre 1991, al progetto n. 1276/1990 della cooperativa Noemi, finanziato dalla regione Sicilia ai sensi dell'art. 23 della legge n. 67/1988 e successive proroghe;

Deducava che a partire dal marzo 1993 si era assentata dal lavoro, presentando un certificato medico, perché affetta da complicanze della gestazione, per poi richiedere di lì a poco, con lettera raccomandata a.r. del 18 marzo 1995, all'Ispettorato del lavoro di Catania 104 giorni di interruzione dal lavoro ai sensi degli artt. 1 e 5 della legge n. 1204/1971, senza però riceverne formale risposta;

Aggiungeva che, con successiva lettera raccomandata a.r. n. 3439, aveva comunicato alla cooperativa Noemi che avrebbe osservato il periodo trimestrale di astensione obbligatoria dal lavoro dopo il parto, avvenuto in data 10 settembre 1993, del proprio figlio Costarelli Claudio;

Osservava che era indiscutibile il proprio diritto all'indennità di maternità, perché non soggetta ad alcun requisito minimo di contribuzione o di assicurazione e dovendosi alla fattispecie applicare analogicamente, come stabilito anche dalla circolare 29 marzo 1989, n. 23 del Ministero del lavoro, le norme del lavoro subordinato, del quale ricorrevano tutti i tratti caratteristici (rispetto dell'orario di lavoro vigente presso gli uffici comunali, controllo del lavoro da parte del segretario comunale);

Chiedeva conseguentemente, nei confronti del Ministro del lavoro *pro-tempore*, dell'Assessore regionale del lavoro *pro-tempore*, del direttore *pro-tempore* dell'Ufficio provinciale del lavoro e del legale rappresentante *pro-tempore* della cooperativa Noemi, che conveniva tutti in giudizio, il riconoscimento del diritto all'indennità di maternità maturata dal marzo al giugno 1993 (interdizione dal lavoro per complicanze della gestazione) per complessive L. 1.920.000 e dal luglio 1993 al 10 dicembre 1993 (astensione obbligatoria) per complessive L. 2.400.000;

Chiedeva inoltre la condanna del direttore *pro-tempore* dell'Ufficio provinciale del lavoro di Catania al pagamento della suddetta somma, con gli accessori di legge;

Non si costituiva la cooperativa Noemi mentre si costituivano, a mezzo della competente Avvocatura dello Stato, i restanti convenuti, i quali contestavano la configurabilità, nella fattispecie, di un rapporto di lavoro subordinato e chiedevano il rigetto delle domande della Corbo. Era liberamente interrogata la ricorrente e prodotta documentazione di rilievo.

All'udienza del 17 febbraio 1995 era riservato il provvedimento.

Le parti depositavano note scritte autorizzate.

OSSERVA IN DIRITTO

La controversia riguarda quel particolare rapporto giuridico, consistente nell'«utilizzazione» di determinate categorie di «giovani disoccupati», introdotto e regolamentato dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1989) quale evidente, eppur parziale e precario, lenimento di quel fenomeno di crescente disoccupazione giovanile che caratterizza la più recente congiuntura economica.

Il secondo periodo del settimo comma di tale disposizione, sottolineando che «la loro utilizzazione non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato», impedisce l'applicazione degli istituti previsti dall'ordinamento a tutela del lavoro subordinato e, per quanto interessa la presente causa, l'applicazione della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 di tutela delle lavoratrici madri.

Tale conclusione appare a questo giudice contrastare con gli artt. 3, comma primo e 37 della Costituzione.

Premessa infatti la condivisa affermazione secondo cui «non sarebbe comunque consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato» (cfr. Corte cost. 29 maggio 1993, n. 121), l'impugnata disposizione di legge appare violare il principio di eguaglianza davanti alla legge tra cittadini/e, facendo derivare opposte conseguenze giuridiche da eguali condizioni di subordinazione lavorativa (di fatto), nonché il principio di tutela della donna lavoratrice, escludendola, nella fattispecie, da fondamentali istituti che le consentono l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e di madre.

In tal senso conforta anche la produzione amministrativa di uno dei convenuti costituiti, avendo la ricorrente opportunamente menzionato e prodotto fotocopia della circolare della circolare 28 giugno 1993 prot. n. 1553 dell'Assessorato del lavoro della regione Sicilia, che, rispondendo a specifico quesito, si esprime, per l'appunto, nel senso che «occorre che venga applicata la legge sulla tutela delle lavoratrici madri anche nel caso del rapporto ibrido che deriva dall'applicazione dell'art. 23 della legge n. 67/1988 e successive proroghe», argomentando sull'espressa premessa che «non si può comunque prescindere dall'applicare al rapporto de quo alcune leggi a tutela della persona umana».

Né può ignorarsi la soluzione positiva a suo tempo data dalla Corte di cassazione al problema dell'assoggettabilità ad obbligo contributivo delle prestazioni svolte dai lavoratori disoccupati ammessi ai cantieri-scuola previsti dall'art. 61 della legge 29 aprile 1949, n. 264.

La questione, oltre che non manifestamente infondata, appare rilevante, avendo la ricorrente richiesto nei confronti del proprio datore di lavoro e, relativamente all'allegato periodo di interdizione per complicità di gestazione, anche dell'organo pubblico tenuto a dare le necessarie autorizzazioni, quantomeno una pronunzia declaratoria dei pretesi diritti; risultano inoltre già acquisiti, a seguito dell'effettuato interrogatorio libero della lavoratrice e — comunque — in mancanza di una specifica contestazione da parte dei convenuti costituiti, sufficienti elementi probatori che depongono nel senso di una subordinazione della Corbo rispetto agli organi della cooperativa responsabile dell'attuazione del progetto.

P. Q. M.

Il pretore di Giarre, in funzione di giudice del lavoro, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 37 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 e successive proroghe, nella parte in cui esclude la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato e, comunque, nella parte in cui non prevede l'applicabilità alla fattispecie degli artt. 4, 5 e 15 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204; sospende, per l'effetto, il giudizio in corso ordinando alla cancelleria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; dispone che, sempre a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento; si comunichi alle parti.

Giarre, addì 2 maggio 1995

Il pretore: (firma illeggibile)

N. 502

Ordinanza emessa il 29 novembre 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 luglio 1955) dal pretore di Lecce sezione distaccata di Nardò nel procedimento penale a carico di Murciano Michele ed altro

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Ritenuta riconducibilità di detto «istituto di clemenza» alla amnistia - Previsione con decreto-legge - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Uso illegittimo ed abuso dello strumento del decreto-legge per l'assenza dei requisiti della necessità ed urgenza e la frequente reiterazione dello stesso.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione degli stessi dopo l'avvenuto pagamento - Conseguente rinuncia alla pretesa punitiva dello Stato - Violazione dei principi di uguaglianza e di tutela del paesaggio - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 369/1988.

(D.-L. 25 novembre 1994, n. 649, artt. 1, 2 e 5).

(Cost., artt. 3, 9, 77, 79 e 87).

IL PRETORE

Ha pronunciato e pubblicato mediante lettura del dispositivo la seguente ordinanza nei confronti di Murciano Michele, nato a Copertino l'8 novembre 1930 ivi residente via L. Da Vinci, 2 e Guerrazzi Francesco, nato a Galatina il 17 febbraio 1942 e residente a Nardò, via Risorgimento n. 14, liberi presenti.

Imputati, il Murciano:

A) dei reati p. e p. dall'art. 20 lett. C), legge 47/1985, anche in relazione all'art. 1-sexies, legge n. 431/1985, per aver eseguito, sprovvisto della concessione edilizia e dei necessari nulla osta degli enti preposti al vincolo su area, sottoposta al vincolo idrogeologico, paesaggistico e ricompresa nella fascia di 300 metri dal mare, ed avente natura demaniale per circa mq 34.000 in parte destinata a PIP ed in parte a zona agricola di salvaguardia paesistica, opere edili volte alla integrale trasformazione della intera area, demolendo due costruzioni preesistenti, sbancando il piazzale circostante per ampliare il bacino acqueo, realizzando sulla parte nord un molo e numerosi pontili stabilmente infissi e che invadendo anche l'attigua superficie demaniale non in concessione, realizzando ancora una ampia diga frangiflutti in massi calcarei e cemento armato tale da intercludere completamente lo specchio d'acqua sino alla costa a sud, dove veniva sbancato la scogliera realizzando un canale di accesso dell'acqua ed una pista carrabile e ponendo in opera una fila di manufatti in cemento (manovrieri), per l'ulteriore delimitazione dello specchio d'acqua; realizzando altresì sempre nell'ambito di tale complesso, un vano della lunghezza di mt 4,67 e della larghezza di mt 34, spianando e trasformando con un battuto in tufo una attigua area demaniale di circa mq 6000 realizzandovi un parcheggio. Il tutto in S. Isidoro di Nardò, con permanenza fino al 21 settembre 1992;

B) del reato di cui agli artt. 54 e 1161 codice nav. Per aver con la condotta di cui al capo A eseguito innovazioni non autorizzate ed occupazioni di aree eccedenti quella autorizzata del pubblico demanio; in data e luogo di cui sopra;

C) del reato di cui all'art. 349, secondo comma, del c.p. per aver violato i sigilli apposti in data 22 giugno 1991 all'atto del sequestro dell'area di cui al capo A, e nella sua qualità di custode, proseguendo nella abusiva trasformazione edilizia dell'area con la realizzazione del vano di lunghezza di mt 4,67 e larghezza di mt 34. In S. Isidoro di Nardò il 21 settembre 1992;

D) del reato p. e p. dall'art. 635 n. 3 del c.p. per aver danneggiato la pubblica fruibilità del paesaggio di una zona di rilevante bellezza naturalistica e sottoposta a vincolo paesaggistico e nella fascia di 300 mt dal mare, e con la condotta descritta *sub A*, sbancando gli scogli circostanti l'area dell'intervento e realizzando con la diga frangiflutti in cemento armato una netta censura nella linearità del paesaggio nel quale realizzava elementi impropri che ne turbavano la naturale armonia; in data e luogo di cui al capo A.

Il Murciano e il Guerrazzi del reato di cui agli artt. 110, 474, 482 del c.p. per aver, in concorso tra loro, il primo nella sua qualità di amministratore unico della società Jolly Mare ed il Guerrazzi nella qualità di ingegnere progettista, presentato per l'approvazione degli organi competenti in sede comunale e regionale, la documentazione progettuale relativa all'impianto di allevamento ittico del Murciano, ristrutturazione e manutenzione ordinaria degli impianti di

acqua coltura e depurazione di molluschi eduli lamellibranchi esistenti in S. Isidoro, indicando falsamente l'intera area di intervento come zona interessata dal PIP laddove la stessa si estendeva invece per una superficie minore di ben mq 7500; il tutto al fine di ottenere una indebita concessione edilizia. In Nardò il 21 marzo 1991.

FATTO

Con decreto del 15 luglio 1993, il s. procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Lecce disponeva la citazione a giudizio, davanti a questa sezione distaccata di pretura, di Murciano Michele e Guerrazi Francesco, come sopra generalizzati, per rispondere dei reati di cui in epigrafe.

Dopo alcune udienze di intensa istruttoria dibattimentale anche con operazioni peritali, in quella del 28 ottobre dello scorso anno, i difensori dell'imputato Murciano evidenziavano che quest'ultimo, per la parte di costruzione non ricompresa nella concessione per l'esecuzione dei lavori edili — rilasciata in data 8 luglio 1994 dal sindaco del comune di Nardò — aveva provveduto a presentare istanza di condono ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, versando la somma massima di L. 2.000.000, come da documentazione esibita; ed, in conseguenza, chiedevano la sospensione del presente procedimento.

Nelle successive udienze, e con memorie autorizzate, le parti dissertavano adeguatamente, anzitutto, sulla condonabilità o meno delle opere realizzate dagli imputati, sostenendo la difesa la tesi positiva ed il p.m. quella negativa; così come può evincersi dagli atti del procedimento.

Quest'ultimo proponeva contestualmente questione di costituzionalità del c.d. condono edilizio di cui al d.-l. 27 settembre 1994, n. 551 per quanto segue: «omissis... particolare rilevanza assume nel processo la verifica della legittimità costituzionale del c.d. condono edilizio. Trattasi in realtà di istituto di clemenza attraverso il quale viene meno, limitatamente a fatti tipici circoscritti in un periodo di tempo anteriore alla sua operatività, la pretesa punitiva dello Stato».

Nella sentenza n. 369/1988, la Corte costituzionale aveva detto che tale istituto non può essere ricondotto alla figura tipica dell'amnistia condizionata e che introduce una causa atipica di estinzione di reato.

Appare però che la Corte costituzionale, all'epoca, non esplorò la riconducibilità del condono alla figura dell'amnistia sottoposta ad obblighi prevista dall'art. 151. Orbene, se si è di fronte ad una amnistia sottoposta ad obblighi vi è da rilevare che «il potere di clemenza» sopporta dei limiti e, in primo luogo, quello dell'art. 79 della Costituzione, così come modificato dalla legge cost. n. 1 del 6 marzo 1992. Tale norma impone che l'amnistia sia concessa con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in ogni suo articolo e nella votazione finale. Quindi, il decreto-legge meglio conosciuto come condono deve ritenersi illegittimo costituzionalmente. Non può sostituirsi, alla volontà di una maggioranza parlamentare qualificata, quella del Governo, espressa dal decreto-legge reiterato. Ne deriverebbe una chiara elusione del dettato costituzionale. La questione di legittimità costituzionale è non solo non manifestamente infondata ma anche rilevante. In caso identico, la Corte costituzionale, con sentenza 28-31 marzo 1988, n. 369, ha statuito la rilevanza delle questioni attinenti la costituzionalità, non solo della norma che dispone la sospensione del procedimento, ma anche di tutte quelle norme che risultano intimamente collegate tra loro nell'unico fine di regolamentare il meccanismo procedimentale di sanatoria «...omissis...».

Il difensore del Murciano chiedeva, invece, che detta questione fosse ritenuta manifestamente infondata, «in quanto la causa estintiva del reato prevista dalla legislazione in materia urbanistica — tra cui il d.-l. n. 551 del 1994 e suc. mod. sopra citato —, non attiene al concetto di amnistia condizionata né al condono tecnicamente intesi; trattandosi, invece, di un'ipotesi di estinzione del reato prevista dal legislatore indipendentemente dalla ratio posta a base dei procedimenti di clemenza veri e propri». In subordine, si rimetteva alla decisione di questo pretore per ciò che concerne la fondatezza e la rilevanza della questione, così come prospettata dal p.m.

Ritiratosi in camera di consiglio, questo pretore pronunciava l'ordinanza il cui dispositivo veniva letto in udienza, per i seguenti motivi in:

DIRITTO

Occorre rilevare che la questione di costituzionalità sollevata dal p.m. è recepita da questo pretore è prioritaria, rispetto a tutti gli altri problemi affrontati compiutamente dalle parti; soprattutto in relazione alla condonabilità o meno delle opere realizzate dall'imputato Murciano. E ciò perché, se la questione stessa risultasse rilevante e non manifestamente infondata e, quindi si giungesse, da parte del Giudice delle leggi ad «abrogare» la normativa del c.d. condono edilizio, conseguenzialmente non avrebbe più rilevanza tale problema.

Ciò vale, anche, per le richieste subordinate della difesa del Murciano relative alla sospensione del procedimento in attesa della decisione del t.a.r. in seguito al ricorso proposto dallo stesso imputato contro il diniego di sanatoria ex art. 13 della legge n. 47/1985, o sino alla decisione amministrativa sulla domanda di condono ex d.l. 6 novembre 1994 n. 649; tenendo presente, all'uopo, che il medesimo imputato, nella sua istanza del 24 ottobre 1994 diretta al sindaco di Nardò — e di cui si è fatto cenno nella narrativa del fatto — ebbe a chiedere che «ai sensi dell'art. 2, comma 3 del d.l. 27 settembre 1994, n. 551, l'istanza presentata dal sottoscritto, in data 21 ottobre 1993, in virtù dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985, relativa alla pratica edilizia n. 531 del 1993, sia considerata domanda di concessione in sanatoria per quanto attiene ai lavori abusivi riferentesi alla realizzazione del canale di scambio e relativi lavori in calcestruzzo armato».

Per quanto concerne poi, la possibile violazione degli artt. 77 e 87 della Cost., il giudicante deve tener presente anzitutto che il d.-l. n. 649 del 25 novembre 1995 — ora vigente — in sostanza reitera, con modifiche, i dd.-ll. 26 luglio 1994, n. 468 e 27 settembre 1994, n. 551 (decaduti); persistendo tuttavia, i dubbi di costituzionalità già espressi in proposito, in numerosissime ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, rilevabili dalla *Gazzetta Ufficiale*.

All'uopo, è stato opportunamente rilevato che «la reiterazione dei decreti-legge scaduti è prassi frequente che, di fatto, prolunga surrettiziamente ed indeterminatamente i termini di decadenza di sessanta giorni previsti dalla Costituzione, con il non secondario effetto di impedire al Parlamento di esercitare al potestà legislativa che gli compete» (Ord. rimessione Pret. Roma 6 ottobre 1994).

Ma, a prescindere da tale pur grave problema, si può condividere l'affermazione secondo cui tutti i decreti-legge sopra citati sono palesemente privi del requisito fondamentale richiesto dall'art. 77 della Costituzione e cioè l'insorgere di circostanze straordinarie di necessità e di urgenza.

Non c'è bisogno di spendere molte parole per dimostrare, nel caso di specie, la insussistenza di tale presupposto costituzionalmente necessario. Infatti, quella di reintrodurre il condono non è una scelta determinata dall'insorgere di circostanze od avvenimenti imprevisi, ma semmai dalla verifica di un continuo e progressivo estendersi del fenomeno dell'abusivismo ed anche di preesistenti esigenze finanziarie dello Stato. Se il condono del 1985 venne fatto con una legge (che ebbe una lunga e laboriosa gestazione parlamentare), non si capisce perché nel 1994 vi dovesse essere una straordinaria necessità ed urgenza di disporlo con decreto-legge. E tanto meno plausibile ciò appare proprio per il fatto che un condono assai ampio vi era già stato con la legge del 1985 (le cui pratiche non sono ancora neppure tutte esaurite), per cui l'abusivismo cui si riferisce il nuovo condono è solo quello (assai più limitato) che si è realizzato in un periodo di tempo abbastanza circoscritto (dal 1983 al 1993). Del resto, un sintomo preciso della sussistenza di una effettiva situazione di necessità ed urgenza che potesse costituzionalmente giustificare l'adozione del decreto-legge impugnato la si ricava dal suo stesso preambolo. È noto, infatti, che, proprio per maggiormente garantire il rispetto da parte del Governo della prescrizione dell'art. 77 della Costituzione, l'art. 15, primo comma, della legge n. 400/1988 (Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) ha stabilito che ogni decreto-legge deve contenere nel preambolo la indicazione delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione. Orbene, il preambolo del decreto-legge n. 551 — e suc. 649 del 1994 —, al riguardo, si limita a riprenderne il titolo, dicendo soltanto: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni al fine di rilanciare le attività economiche e favorire la ripresa delle attività imprenditoriali, nonché per la semplificazione dei procedimenti in materia urbanistico-edilizia *omissis*. Si tratta, come è evidente, di una formula stereotipa, che non individua alcuna concreta circostanza straordinaria idonea a giustificare l'emanazione del decreto-legge. Ed, inoltre, ciò che qui più conta, i riferimenti contenuti in quella formula (rilancio delle attività economiche, ripresa delle attività imprenditoriali, ecc.) potranno avere una qualche attinenza ad altre disposizioni del decreto-legge in questione, ma certo non a quelle sul condono edilizio. A meno che non si voglia ritenere (ma è davvero questo che sottintende il Governo?) che l'annuncio del condono sia di per sé un incentivo a svolgere oggi attività abusive dissimulate, da spacciare poi per effettuate prima della data del 31 dicembre 1993. Comunque con possibile violazione degli artt. 77 e 87 della Costituzione» (Ord. di rimes. Regione autonoma della Sardegna del 5 novembre 1994).

Per quanto concerne la possibile violazione degli artt. 3, 9 e 79 della Costituzione, il giudicante, dopo un'attenta lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 369 del 1988, — di cui si dirà più ampiamente in seguito — ritiene di poter condividere completamente quanto osservato in alcune tra le varie ordinanze di rimessione alla stessa Corte, sul tema specifico.

All'uopo si è affermato che: *omissis...* «Occorre muovere dal raffronto tra il provvedimento normativo oggi impugnato e quello precedente, cui il medesimo fa integrale rinvio: è proprio dalla «reviviscenza» dell'istituto contenuto nei capi IV e V della legge n. 47/1985, determinata dal citato rinvio, che si desumono ed evidenziano i contorni ed i contenuti del recente, condono edilizio; contenuti cui deve essere necessariamente attribuita natura «clemenziale». Tanto deriva, infatti, dalla rinnovata attualità dell'analisi già compiuta in merito, proprio dalla Corte costituzionale nella citata sentenza 369/88, ove si afferma che la legge n. 47/1985, pur non potendosi ritenere... implicante la tipica figura dell'amnistia, di cui all'art. 151 del c.p., costituisce, senza dubbio «specie» d'una generale nozione di «misura di clemenza». Ebbene, non v'è dubbio neppure che le considerazioni che indussero la Corte a pervenire, allora, ad una tale conclusione, possano oggi essere integralmente applicate al nuovo condono che, si ripete, percepisce pienamente la precedente normativa. Tanto premesso, sembra possibile ravvisare la violazione del dettato dell'art. 79 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1/1992, che prevede gli istituti di clemenza, quegli istituti, cioè, che rompano il nesso costante tra reato e punibilità (sentenza Corte costituzionale cit.). Il presente condono, infatti, verrebbe a determinare detta «rottura» al di fuori dei limiti procedurali costituzionalmente sanciti per lo scopo, che prevedono l'adozione di un tale provvedimento con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale. (Ord. remis. Pret. Reggio Calabria del 7 novembre 1994).

Né sembrano poter rivivere le ragioni che, a suo tempo, «giustificarono» la rinuncia dello Stato alla propria potestà punitiva, ravvisandosi, per contro, la confliggenza del presente «condono» con il dettato fondamentale dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, il supremo organo di giustizia, nella sentenza citata, ritenne opportuno tracciare, ribadendoli, i limiti costituzionali «esterni» al potere di emanare provvedimenti di clemenza da parte dello Stato; statuendo che tutte le volte in cui si rompe il nesso costante tra reato e punibilità e quest'ultima viene utilizzata per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso l'incriminazione penale, tale uso, nell'incidere negativamente sul principio di eguaglianza ex art. 3 della Costituzione, deve trovare la sua giustificazione nel quadro costituzionale che determina il fondamento ed i limiti del potere punitivo dello Stato. Ritenne, quindi, la Corte, di individuare la «giustificazione» di tale dirompente provvedimento di clemenza nell'esigenza di «chiudere con un passato di illegalità di massa», si da porre, per il futuro, «sicure basi normative (discendenti dalla disciplina organica di cui alla legge n. 47/1985) per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al Governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, il suo coordinamento a fini sociali, la funzione sociale della proprietà, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art. 9 della Costituzione). E questi beni non potevano essere validamente difesi, per il futuro, se non attraverso la «cancellazione» del notevole, ingombrante, carico pendente relativo alle passate irregolarità» (cfr. sentenza Corte cost. cit. in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, p. 24). Non vi è dubbio, dunque, che la sola, vera ragione che indusse la Corte costituzionale a respingere le censure di costituzionalità del condono edilizio di cui alla legge n. 47/1985 fu la eccezionalità del provvedimento e l'esigenza di chiudere col passato in occasione dell'emanazione di nuova, organica, disciplina legislativa in materia di repressione di illeciti urbanistici ed edilizi. Alla luce di quanto sopra, sembra evidente a questo pretore la confliggenza del provvedimento rimesso oggi al vaglio della suprema Corte delle leggi con quei principi che la stessa ritenne opportuno enunciare, e sottolineare con fermezza, per chiarire le ragioni della propria mancata censura al precedente condono. È precisamente quella gerarchia di valori che giustificò l'atto di clemenza di allora ad essere oggi minacciata: allora lo Stato rinunciò alla propria potestà punitiva nel nome dei citati valori di tutela dell'ambiente, del patrimonio storico ed artistico, della funzione sociale della proprietà; la reiterazione del provvedimento oggi, disattendendo e sovvertendo radicalmente le limpide indicazioni fornite già all'epoca dal Giudice delle leggi. (Ord. rimes. Pret. Reggio Calabria, sez. dist. Bagnara Calabria del 7 novembre 1994).

La rilevanza della questione, a parere del giudice, è in *re ipsa* per le ragioni sopra evidenziate.

Occorre, rilevare, infine, che il procedimento deve pure sospendersi sia per gli altri reati contestati all'imputato Murciano e non previsti dal c.d. condono edilizio, sia per il reato ascritto congiuntamente allo stesso imputato ed a Guerrazzi Francesco (art. 349 del cod. pen.); ciò per la evidente connessione, sussidiarietà e consequenzialità, che, a parere di questo pretore, non consentono una pronuncia autonoma su detti altri reati, prima che la Corte si pronunci sulla prospettata questione di costituzionalità.

P. Q. M.

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87, ed, in particolare, l'art. 23, comma terzo, primo e secondo;

Preso atto della richiesta del p.m. che ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 5 del d.-l. n. 649 del 25 novembre 1994 (Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici ed edilizia privata Gazzetta Ufficiale 26 novembre 1994, n. 27);

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata detta questione per violazione degli artt. 77, 87, 79, 3 e 9 della Costituzione italiana;

Sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza, — il cui dispositivo viene letto in dibattimento — al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Nardò, addì 29 novembre 1994

Il pretore: SODO

95C1074

N. 503

Ordinanza emessa il 10 maggio 1995 dal tribunale di Bergamo nel procedimento di opposizione proposto dal p.m. presso la pretura di Bergamo contro Breda Roberto, nel procedimento penale a carico di Giulietti Walter

Ordinamento giudiziario - Ausiliari del giudice - Perito d'ufficio - Compenso - Onorario commisurato al tempo per le prestazioni non previste dalle tabelle - Deteriore trattamento dei periti compensati con onorario commisurato al tempo rispetto ai periti retribuiti in base alle tabelle - Inadeguatezza dell'onorario commisurato al tempo per il mancato adeguamento alla svalutazione monetaria con incidenza sul principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 230/1989.

(Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4).

(Cost., artt. 3 e 36).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato in data 20 febbraio 1995 il p.m. presso la pretura circondariale di Bergamo impugnava, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 319 dell'8 luglio 1980, il decreto — emesso dal pretore di Treviglio il 18 gennaio 1995 — con il quale venivano liquidate al dr. Roberto Breda, nominato perito nel corso di un procedimento penale, centottanta vacanze pari a lire 1.808.000.

Secondo il ricorrente, pur dovendosi riconoscere l'accuratezza del lavoro peritale e la diligenza del professionista, nonché l'inadeguatezza delle tariffe previste dalla legge, si prospettava doverosa l'impugnazione in osservanza dell'art. 4 comma settimo della legge n. 319/1980, in quanto non era verosimile che il perito avesse impiegato — per l'espletamento dell'incarico — ben quarantacinque giorni di otto ore lavorative ciascuno.

Pertanto, ritenendo quale periodo massimo per lo svolgimento delle attività necessarie per rispondere ai quesiti trenta giorni lavorativi pari a centoventi vacanze, il p.m. chiedeva la riforma del provvedimento pretorile.

All'udienza camerale tenutasi in data 11 aprile 1995, il p.m. non compariva, mentre il dr. Breda produceva una memoria con la quale spiegava come la semplice lettura della relazione peritale non poteva essere sufficiente a dimostrare la complessità delle attività svolte; in particolare, il perito sottolineava la difficoltà delle ricerche per rintracciare il cippo chilometrico — occorreva ricostruire la dinamica di un incidente stradale — ed il tempo occorrente per svolgere le complesse operazioni per effettuare le misurazioni necessarie.

Ritiene il Collegio che nel caso di specie l'interpretazione rigorosa della norma da applicare — art. 4 della legge 8 luglio 1980, n. 319 — necessaria in quanto, ai sensi dell'ultimo comma del predetto articolo, il giudice è tenuto a calcolare rigorosamente il numero delle vacanze con riferimento al numero delle ore effettivamente necessarie per l'espletamento dell'incarico, comporterebbe l'accoglimento del ricorso del p.m.

Esattamente questo infatti ritiene inverosimile che il perito abbia impiegato quarantacinque giorni lavorativi di otto ore ciascuno per l'espletamento dell'incarico, sicché il numero delle vacanze liquidate appare indubbiamente eccessivo.

Tuttavia, anche il ragionamento seguito dal p.m. nella seconda parte del ricorso si appalesa incongruo, in quanto anche centoventi vacanze — pari a trenta giorni lavorativi — appaiono indubbiamente superiori a quelle effettivamente necessarie per lo svolgimento delle attività demandate al perito, il quale avrebbe dovuto dedicare a questo solo incarico un intero mese di attività lavorativa.

Inoltre, sebbene le ricerche per l'effettuazione dei calcoli richiesti sono state indubbiamente laboriose, la prestazione eseguita non è stata neppure ritenuta dal pretore di eccezionale importanza, con il conseguente aumento fino al doppio previsto dall'art. 5 della legge di cui si discute.

Da tali considerazioni conseguirebbe la riforma del provvedimento impugnato con la conseguente riduzione delle vacanze liquidate al Breda, il quale presumibilmente avrà impiegato, nella redazione della perizia, un numero di vacanze di gran lunga inferiore a quello ritenuto dal Pretore ed anche prospettato dal p.m. nella sua impugnazione.

Ritiene il tribunale, tuttavia, che tale interpretazione dell'art. 4 della legge n. 319/1980, pur se rigorosamente attuativa della legge n. 319/1980, si ponga in contrasto con alcuni principi costituzionali, quali l'art. 3 e l'art. 36 della Carta fondamentale.

Ed infatti, con riferimento al primo parametro indicato, i periti ed i consulenti compensati con onorari determinati in base alle vacanze si trovano in una condizione peggiore rispetto ai professionisti retribuiti in base alle tabelle approvate con d.P.R. n. 820/1983 come sostituito dal d.P.R. 27 luglio 1988, n. 352.

Mentre infatti per questi ultimi sono stati individuati valori congrui con riguardo all'opera prestata, anche tenuto conto della svalutazione monetaria, i primi — quelli cioè compensati a vacanze, ciascuna delle quali rappresenta due ore di lavoro — vengono retribuiti con compensi (L. 18.000 per la prima vacanza e L. 10.000 per le successive, con l'impossibilità inoltre per il giudice di liquidare più di quattro vacanze giornaliere) del tutto irrisori già all'atto dell'aumento attuato con d.P.R. 27 luglio 1988, n. 352 e non più adeguati ogni tre anni come previsto dall'art. 10 della legge n. 319/1980.

Risulta quanto mai evidente la disparità di trattamento tra soggetti tutti appartenenti alla categoria dei periti e consulenti, e di conseguenza tale diversità si appalesa iniqua sul piano sostanziale ed irragionevole dal punto di vista logico, attesa l'omogeneità delle situazioni personali (quelle di soggetti svolgenti un ufficio legamente dovuto), non essendo sorretta da altra motivazione che non sia quella dell'inerzia legislativa in merito.

Quanto detto introduce poi il discorso sulla violazione dell'art. 36 della Costituzione in quanto i compensi liquidabili ai periti e consulenti secondo il predetto art. 4 sono del tutto irrisori rispetto alla quantità e qualità dell'opera prestata da professionisti, e quindi in pieno contrasto con i principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione rispetto al lavoro svolto.

La considerazione che si tratta di un ufficio legalmente dovuto, non assimilabile pertanto ad un'attività lavorativa in senso proprio non elimina il problema, ove si osservi che le indennità costituiscono pur sempre compensi e quindi devono effettivamente rappresentare un serio ristoro per i professionisti che prestano la loro opera per la Giustizia, i quali, tra l'altro non possono rifiutarsi di adempiere all'incarico (cfr. art. 36 del c.p.).

La questione di costituzionalità così prospettata è rilevante e non è manifestamente infondata.

Quanto al primo punto, infatti, la decisione sul ricorso presentato dal p.m. avverso il decreto di liquidazione del Pretore di Treviglio è condizionata dalla risoluzione della questione in esame; infatti, questo giudice non ritiene di poter interpretare la norma che si impugna in senso conforme a Costituzione, a meno di disattenderla completamente.

La perizia eseguita dal dr. Breda, infatti, non rientra nelle tabelle professionali di cui si è fatta menzione sopra, né è attività analoga a quelle contemplate in esse.

Né, per i motivi di cui si è detto, risulta possibile liquidare al perito un compenso che tenga conto delle ore effettivamente impiegate, perché quest'ultimo sarebbe in contrasto con i principi in materia di sufficienza della retribuzione.

In ordine, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, osserva il Collegio che la Corte in materia analoga si è pronunciata nel senso della illegittimità costituzionale della normativa impugnata (sentenza n. 230 del 21 aprile 1989, con la quale si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 13 luglio 1965, n. 836 — aumento delle indennità spettanti ai testimoni chiamati a deporre in materia civile e penale, ai consulenti tecnici, periti, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria ed ai custodi in materia penale —, nella parte in cui prevedeva la liquidazione dell'indennità giornaliera dovuta ai custodi indicati negli artt. 102 e 103 della tariffa penale, approvata con r.d. 23 dicembre 1865, n. 2701, in L. 300, e successive variazioni, anziché con riferimento alle tariffe vigenti ed agli usi locali), richiamandosi proprio ai menzionati principi di eguaglianza sostanziale e di sufficienza e proporzionalità della retribuzione.

Ritiene, per tali motivi, il tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale, non potendo il giudizio essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa e, per l'effetto, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e dichiara sospeso il giudizio in corso.

P. Q. M.

Visi gli artt. 321 e 253 del c.p.p. e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara la sospensione del giudizio di opposizione avverso il decreto di liquidazione perizia emesso dal pretore di Treviglio in data 18 gennaio 1995 proposto dal p.m. presso la pretura circondariale di Bergamo;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordine la notificazione del presente provvedimento, a cura della cancelleria, all'istante p.m. presso la pretura circondariale di Bergamo; al dott. Roberto Breda e a Giulietti Valter, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bergamo, addì 10 maggio 1995

Il presidente: GRASSO

I giudici: TOMASSINI - BORONI

95C1075

DOMENICO CORTESANI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore



* 4 1 1 1 0 3 8 0 9 5 *

L. 6.500